

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 297/2020
PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

VO. BO. DE
LA MINISTRA

PONENTE: MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNANDEZ
SECRETARIO DE ESTUDIO Y CUENTA: JORGE F. CALDERÓN GAMBOA
COLABORÓ: RIGOBERTO VILLEGAS HERNÁNDEZ

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día siete de junio de dos mil veintidós.

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la **acción de inconstitucionalidad 297/2020**, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del Decreto número 009, por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Chiapas, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de octubre de dos mil veinte.

ÍNDICE

I.	ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA	2
II.	COMPETENCIA	25
III.	OPORTUNIDAD	26
IV.	LEGITIMACIÓN.....	27
V.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO	28
VI.	CUESTIÓN PRELIMINAR	37
VII.	ESTUDIO DE FONDO	39
	A. Sobre la procedencia de la consulta previa en materia de discapacidad	40
	B. Sobre la realización de la consulta en el caso concreto.	46
VIII.	EFFECTOS.....	51
IX.	RESUELVE	56

I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **PRIMERO. DEMANDA.** Por escrito presentado el diecinueve de noviembre de dos mil veinte, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia la Nación,¹ **María del Rosario Piedra Ibarra**, en su carácter de **Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos** (en adelante la CNDH), promovió la presente acción de inconstitucionalidad.
2. **SEGUNDO. AUTORIDADES DEMANDADAS.** La ley impugnada se emitió por el Poder Legislativo y se promulgó por el Poder Ejecutivo, ambos del Estado de Chiapas.
3. **TERCERO. NORMA GENERAL IMPUGNADA:** El Decreto número 009 por el que se reformaron los artículos 9, 10, 11, 15, párrafo primero, 20, 21, 22, 23, 27, párrafo primero, 29, párrafo primero, 31, 32, párrafo primero, 33, 36, 37, 38, 46, fracción IV, y se adicionó la fracción XXXI al artículo 2, de la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Chiapas, señalan lo siguiente:

*“Artículo 2. Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:
[...]*

XXXI. Espacios privados de uso público: Son espacios abiertos o cerrados, de propiedad privada que por su naturaleza, uso o afectación, satisfacen necesidades de uso público.”

“Artículo 9. Es obligación de todo ciudadano denunciar ante la Fiscalía General del Estado o ante la autoridad correspondiente, la comisión de conductas que puedan ser constitutivas de delitos en contra de las personas con discapacidad, así como la omisión y falta de atención en su cuidado que pueda significar un riesgo en su vida, integridad física o patrimonio.”

“Artículo 10. La Fiscalía General del Estado, el Tribunal Superior de Justicia del Estado, la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, así como los órganos de procuración de justicia, deberán elaborar, publicar y difundir manuales y material informativo dirigido a las personas con discapacidad para hacer de su conocimiento los procedimientos que se pueden iniciar en caso de violación a alguno de sus derechos

¹ Cuaderno de la Acción de Inconstitucionalidad 109/2020, fojas 1 a 36; así como en el Sistema Electrónico de este Alto Tribunal.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 297/2020

fundamentales, así como qué autoridades son competentes para conocer de dichas violaciones.”

“Artículo 11. La Fiscalía General del Estado deberá aplicar criterios de sensibilización en todas las diligencias y actuaciones en las que intervengan personas con discapacidad.”

“Artículo 15. La Secretaría de Economía y del Trabajo conjuntamente con el Consejo Estatal, promoverá el derecho al trabajo de las personas con discapacidad, y para tal efecto formulará políticas públicas, mecanismos y estrategias para su incorporación al empleo, capacitación y readaptación laboral, considerando las siguientes acciones: [...]”

“Artículo 20. La Secretaría de Obras Públicas, el Instituto de la Infraestructura Física Educativa del Estado de Chiapas y las direcciones de desarrollo urbano o dependencias afines en los municipios, vigilarán que las construcciones o modificaciones públicas y privadas que se realicen en los espacios públicos y privados de uso público, cuenten con las facilidades arquitectónicas y de desarrollo urbano, adecuadas a las necesidades de las personas con discapacidad, de conformidad con las disposiciones aplicables en la materia.”

“Artículo 21. El Programa Estatal de Desarrollo Urbano, contendrá lineamientos generales que establezcan la obligatoriedad de incorporar facilidades arquitectónicas y de señalización en la planificación, construcción y remodelación de la infraestructura urbana de carácter público y privado de uso público a fin de facilitar el tránsito, libre acceso, desplazamiento y uso de estos espacios por las personas con discapacidad.”

“Artículo 22. Las personas con Discapacidad Visual acompañadas de perros guías tendrán libre acceso a todos los lugares públicos y privados de uso público, a los servicios públicos y de transporte y establecimientos comerciales, sin restricción alguna.

El acceso del perro guía a los lugares con pago de entrada o de peaje no implicará un pago adicional, salvo que su movilización constituya la prestación de un servicio agregado.”

“Artículo 23. Los municipios, a través de sus áreas correspondientes, al autorizar los proyectos para la construcción, adaptación o remodelación, así como la apertura de espacios destinados a la prestación de servicios en los espacios públicos y privados de uso público, vigilarán que los mismos cuenten con instalaciones, servicios y señalamientos adecuados a las necesidades de las personas con discapacidad.”

“Artículo 27. La Secretaría de Movilidad y Transporte establecerá acciones, mecanismos, facilidades y preferencias, que permitan a las personas con discapacidad el acceso al transporte y libre desplazamiento, contemplando como mínimo lo siguiente:
[...].”

“Artículo 29. La Secretaría de Bienestar incidirá positivamente en la elevación del nivel de la calidad de vida de las personas con discapacidad, así como el de sus familias, para lo cual deberá realizar como mínimo las siguientes acciones:
[...].”

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 297/2020

“Artículo 31. La Secretaría de Igualdad de Género establecerá estrategias para la orientación de recursos a proyectos para contribuir al mejoramiento de las condiciones económicas, políticas, culturales y sociales de las mujeres con discapacidad.”

“Artículo 32. Para prevenir y erradicar cualquier tipo de discriminación hacia las mujeres con discapacidad la Secretaría de Igualdad de Género y las autoridades competentes en el ámbito municipal, adoptarán como mínimo las siguientes medidas:
[...].”

“Artículo 33. El Instituto del Deporte y las dependencias municipales afines, en coordinación con el Consejo Estatal, establecerán acciones para que las personas con discapacidad se integren y puedan participar en las actividades deportivas en condiciones de igualdad.”

“Artículo 36. La Secretaría de Educación, el Instituto del Deporte y el Consejo Estatal para las Culturas y las Artes de Chiapas, en coordinación con el Consejo y las autoridades competentes, formularán y aplicarán acciones que otorguen las facilidades administrativas y los apoyos técnicos y humanos requeridos para la práctica de actividades deportivas y artísticas de las personas con discapacidad, que incluyan el otorgamiento de becas.”

“Artículo 37. El Instituto del Deporte promoverá y difundirá las actividades de Deporte adaptado, así como la conformación de equipos deportivos representativos.”

“Artículo 38. El Instituto del Deporte deberá contar, por lo menos, con un traductor-interprete de la Lengua de Señas Mexicana, que auxilie a las personas con discapacidad en los servicios que requiera.”

“Artículo 46. El Consejo Estatal estará integrado por:
[...]

(REFORMADA [N. DE E. CON SUS INCISOS], P.O. 21 DE OCTUBRE DE 2020)

IV. Fungirán como vocales:

- a) El titular de la Secretaría de Economía y del Trabajo.
- b) La titular de la Secretaría de Igualdad de Género.
- c) El titular de la Secretaría de Obras Públicas.
- d) El titular de la Secretaría de Bienestar.
- e) El titular de la Secretaría de Salud y Director General del Instituto de Salud.
- f) El titular de la Secretaría de Educación.
- g) El titular de la Secretaría de Movilidad y Transporte.
- h) Los titulares del Instituto del Deporte y del Instituto de la Juventud.
- i) El titular del Consejo Estatal para las Culturas y las Artes de Chiapas.
- j) Un Coordinador Estatal, que será designado por el Gobernador del Estado de una terna propuesta por las Organizaciones de y para personas con discapacidad.

Serán invitados especiales a las sesiones del Consejo Estatal, el Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos y el Presidente de la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables del Congreso del Estado.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 297/2020

Los integrantes del Consejo a que se refieren las fracciones I, II y IV, tendrán derecho a voz y voto, teniendo el Presidente el voto de calidad en caso de empate, el Secretario Técnico previsto en la fracción III, tendrá derecho a voz y no a voto.”

4. **CUARTO. CONCEPTO DE INVALIDEZ.** Se formularon los conceptos de invalidez que se sintetizan a continuación:

Único

- a) El Decreto número 009, por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la *Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Chiapas*, vulnera el derecho a la consulta estrecha con la participación activa de las personas con discapacidad, ya que la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad contempla como obligación general de los Estados celebrar consultas estrechas con la colaboración activa de las personas con discapacidad en la elaboración y aplicación de legislación, políticas públicas y otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con ese sector y a pesar de ello, el Congreso local no llevó a cabo una consulta de esa naturaleza previo a la expedición del decreto impugnado.
- b) Las modificaciones realizadas a los artículos impugnados esencialmente tuvieron el objeto de: i) actualizar la ley en concordancia con la nueva estructura del Gobierno del Estado, a efecto de que la obligatoriedad de las distintas Secretarías y dependencias de la administración pública cobren vigencia, y ii) establecer medidas que contribuyan al ejercicio del derecho a la accesibilidad de las personas con discapacidad en los casos de los espacios privados de uso público; sin embargo, la Comisión accionante considera que ello implica cuestiones que atañen directamente a las personas con discapacidad en la entidad, por lo que el Congreso local tenía la obligación de celebrar una consulta previa, estrecha y con la colaboración activa de las personas con discapacidad de conformidad con las obligaciones contraídas por el Estado al suscribir la referida Convención y al no haber sido consultadas a las citadas personas respecto de las medidas legislativas adoptadas deviene inconstitucional el decreto impugnado.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 297/2020

- c) La Comisión accionante en un apartado hace un análisis sobre los parámetros en materia de consulta a las personas con discapacidad y, posteriormente, analiza el incumplimiento de ese derecho de rango constitucional al expedir el Decreto impugnado; por último, hace notar diversos precedentes de este Alto Tribunal relacionados con el derecho de consulta en la materia.
- d) Señala que la obligación de consultar a las personas con discapacidad deriva del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad,² pues se establece la ineludible obligación de los Estados de celebrar consultas previas, estrechas y en colaboración activa con las personas con discapacidad, incluidos los niños y niñas, para la elaboración de legislaciones sobre cuestiones relacionadas a ellas. Las personas con discapacidad son un sector de la sociedad históricamente excluido y marginado, siendo objeto de discriminaciones lo que los coloca en una situación susceptible de ser vulnerados, en detrimento del ejercicio pleno de sus derechos fundamentales, por lo que los Estados reconocieron la necesidad de promover y proteger los derechos humanos de las personas con discapacidad, incluidas aquellas personas que necesitan un apoyo más intenso, por lo que se comprometieron a cumplir diversas obligaciones contenidas en la referida convención. México fue uno de los primeros países en ratificar y comprometerse a su cumplimiento, así como de su protocolo, mismos que entraron en vigor el tres de mayo de dos mil ocho, por lo que adquirió el compromiso de adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole para hacer efectivo entre otros el derecho humano de las personas con discapacidad a ser consultados en la elaboración y aplicación de la legislación y políticas que les impacten.
- e) En virtud de que el artículo 4.3 de la Convención forma parte del parámetro de control de regularidad constitucional³ del orden jurídico

² "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.**"

³ Jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.) del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, p. 202. "DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS

mexicano, por mandato establecido en el artículo 1º de la Norma Suprema, con relación al diverso 133⁴ de la misma, la omisión de cumplir con dicha obligación se traduce en la incompatibilidad de las disposiciones legislativas para cuya elaboración no se haya consultado previamente a las personas con discapacidad.

- f) Al respecto, el Comité sobre los derechos de las referidas personas emitió la Observación General Número 7,⁵ en la que señaló el alcance del artículo 4 de la Convención indicando que los Estados deben considerar a las consultas y la integración de las personas con discapacidad como medida obligatoria antes de aprobar leyes, reglamentos y políticas, normas de carácter general o de otra índole, siempre y cuando sean cuestiones relativas a la discapacidad. Asimismo, estableció lo que debe entenderse por *“cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad”* contemplada en el referido artículo 4.3, dándole la interpretación más amplia al indicar que abarca toda la gama de medidas legislativas, administrativas y de otra índole que pueda afectar de forma directa o indirecta a las personas en cuestión. Por lo que hace a *“organizaciones que representan a las personas con discapacidad”* se considera que solo pueden ser aquéllas dirigidas, administradas y gobernadas por personas con discapacidad y la mayoría de sus miembros han de ser personas con esta condición; por lo tanto, se consideró que los Estados deben colaborar de forma oportuna con las organizaciones de ese tipo de personas y deben dar acceso a la información pertinente, mediante formatos digitales accesibles y ajustes

INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.”

⁴ “**Artículo 1.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. (...).”

“**Artículo 133.** Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas.”

⁵ Naciones Unidas. *Observación General Número 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.* Página 5, párrafo 15. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 9 de noviembre de 2018.

razonables cuando se requiera, como la interpretación de lengua de señas, textos en lectura fácil y lenguaje claro.

- g) El artículo 4.3 de la Convención incluye a los niños y niñas con discapacidad de forma sistemática en la elaboración y aplicación en la legislación y políticas, a través de las organizaciones de niños con discapacidad o que apoyan a los mismos. Ante ello, el Comité señaló que los Estados deben garantizar la consulta estrecha y la integración de las organizaciones de personas con discapacidad que las representen, incluidas las mujeres, personas adultas mayores, niñas y niños, personas que requieren un nivel elevado de apoyo, migrantes, refugiados, solicitantes de asilos, desplazados internos, apátridas, personas con deficiencia psicosocial real o percibida, personas con discapacidad intelectual, personas neuro diversas, con diversidades funcionales visuales, auditivas y personas que viven con el VIH/sida. Por lo que se consideró que la referida consulta es una obligación que dimana del derecho internacional de los derechos humanos que exige el reconocimiento de la capacidad jurídica de todas las personas para participar en el proceso de adopción de decisiones sobre la base de su autonomía personal y libre determinación.
- h) La consulta debe ser abierta teniendo acceso a la información pertinente, incluidos los sitios web de los órganos públicos, mediante formatos accesibles y ajustes razonables cuando se requiera, pues con ello se permite a las personas con discapacidad el acceso a todos los espacios de decisiones en el ámbito público en igualdad de condiciones con las demás. Las autoridades públicas deben considerar las opiniones de las organizaciones de personas con discapacidad cuando examinen cuestiones relacionadas directamente con esas personas, además tienen el deber de informar los resultados de esos procesos proporcionando una explicación clara de las conclusiones, las consideraciones y los razonamientos de las decisiones sobre el modo en que se tuvieron en cuenta sus opiniones y por qué las consideraciones. Ante ello, estima el actor que deben cumplirse con ciertos elementos esenciales respecto de consultas en materia de discapacidad; a saber: a) acceso a toda la información pertinente, en formatos accesibles; b) acceso a todos los espacios de adopción de decisiones en el ámbito público, en igualdad de

condiciones con las demás personas; c) considerar, con la debida atención y prioridad, las opiniones y perspectivas de las organizaciones de personas con discapacidad, y d) deber de informar de los resultados de esos procesos, proporcionando una explicación clara, en un formato comprensible, de las conclusiones y los razonamientos de las decisiones sobre el modo en que se tuvieron en cuenta sus opiniones y por qué.

- i) Este Alto Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad 68/2018 sostuvo que la razón que subyace a la exigencia relativa en suspender un modelo rehabilitador de la discapacidad —donde las personas con estas condiciones son sujetos pasivos a la ayuda que les brinda— favoreciendo un “modelo social” en la cual la causa de discapacidad es el contexto, esto es, las deficiencias de la sociedad en las que estas personas se encuentran para generar servicios adecuados una vez consideradas las necesidades particulares de las personas con esta condición; es decir, una ausencia de consulta en cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, significaría no considerarlas en la definición de sus propias necesidades, volviendo de alguna manera a un modelo rehabilitador o asistencialista.⁶
- j) El derecho a la consulta de las personas con discapacidad está relacionado con los principios generales de autonomía e independencia que rigen la Convención (artículo 3), su derecho de igualdad ante la ley (artículo 12) y su derecho a la participación (artículos 3.c y 29). Por lo tanto, tal derecho en la legislación y políticas públicas nacionales es un requisito ineludible para asegurar la pertinencia y calidad de todas las acciones encaminadas a asegurar el pleno goce de los derechos de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con los demás, esto es, la consulta es lo que asegura que las medidas dirigidas a las personas con discapacidad sean una respuesta a sus necesidades reales.
- k) Se considera que las medidas legislativas de referencia inciden directamente en el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, por lo cual era indispensable realizar una consulta previa

⁶ Sentencia de la *Acción de Inconstitucionalidad 68/2018*, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión pública de veintisiete de agosto de dos mil diecinueve, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, pág. 10.

a su aprobación, que cumpliera con las características de ser estrecha y contara con la participación activa de las referidas personas, pues de lo contrario habría permitido saber con certeza si las medidas adoptadas en la legislación impugnada beneficiaba o perjudicaba a tal sector de la población y por tanto, si tenían efecto progresivos o regresivos, pues como lo ha sostenido este Alto Tribunal una consulta estrecha es necesaria para poder darle al Legislador Local más elementos para entender de mejor manera la problemática que motiva la medida y diseñar así instrumentos más adecuadas para eliminar las barreras del entorno, por lo que se considera que la actuación del Congreso local se traduce en un incumplimiento de la obligación convencional ya expuesta.

- l) A pesar de que no existe regulación específica relacionado con el procedimiento o algún manual sobre la forma en que deben llevarse a cabo las consultas a las personas con discapacidad, de una interpretación armónica de los dispositivos internacionales de la materia, se desprenden que los estándares mínimos para la misma es que debe ser previas, públicas, accesibles y adecuadas. Además, se elaboró el *Manual para Parlamentarios de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo*, que en el artículo 5 denominado "*La Legislación Nacional y la Convención*",⁷ donde en esencia señala que las personas con discapacidad deben participar en el proceso legislativo y de los procesos que les afecten, que deben ser alertados a que presenten observaciones y se asesoren cuando se apliquen las leyes y se utilicen los medios necesarios para hacer saber las opiniones, ya sea a través de audiencias públicas.

⁷ "Inducir a personas con discapacidad a participar en el proceso legislativo.

Las personas con discapacidad deben participar activamente en la redacción de legislación y otros procesos decisorios que les afecten, del mismo modo que participaron activamente en la redacción de la propia Convención.

También se les debe alentar a que presenten observaciones y ofrezcan asesoramiento cuando se apliquen las leyes. Hay diversas maneras de considerar todas las opiniones, entre otras mediante audiencias públicas (con preaviso y publicidad suficientes), solicitando presentaciones por escrito ante las comisiones parlamentarias pertinentes y distribuyendo todos los comentarios recibidos entre un público más amplio, a través de sitios web parlamentarios y por otros medios.

Los parlamentos deben velar por que sus leyes, procedimientos y documentación estén en formatos accesibles, como macrotipos, Braille y lenguaje sencillo, con el fin de que las personas con discapacidad puedan participar plenamente en la elaboración de legislación en general y, específicamente, en relación con las cuestiones de discapacidad. El edificio del parlamento y otros lugares donde éste celebre audiencias deberán ser también accesibles a las personas con discapacidad."

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 297/2020

- m) Por lo tanto, consideró que la naturaleza de este asunto resulta una oportunidad para que este Alto Tribunal se pronuncie sobre el alcance de la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad en materia de consulta.
- n) Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 101/2016 determinó que existe una obligación de consulta en términos del artículo 4º, numeral 3, de la referida Convención de consultar a las personas con discapacidad en todas aquellas cuestiones que les atañe. Y al resolver la acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018 declaró la invalidez total de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, al considerar que se vulneró el derecho a la consulta de las personas con discapacidad, precisando que tal ejercicio consultivo debe revestir, por lo menos las características siguientes: a) previa, pública, abierta y regular; b) estrecha y con participación preferente directa de las personas con discapacidad; c) accesible; d) informada; e) significativa; f) con participación efectiva; y g) transparente.
- o) En suma, estimó que, para garantizar el derecho a la consulta de las personas con discapacidad, es necesario que este Alto Tribunal interprete de forma progresiva la citada Convención y determine los parámetros de procedencia, así como los requisitos que debe considerar el legislador ordinario para tener por satisfecho el derecho a la consulta en esta materia. La citada consulta no es una mera formalidad, sino que se erige como una garantía primaria de defensa de sus derechos.
- p) Por último, señaló que los argumentos expuestos que sustentan la inconstitucionalidad del Decreto impugnado, se solicita que, de ser tildado de inconstitucionalidad, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, de conformidad a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV y 45, segundo párrafo de la Ley Reglamentaria de la materia.

5. **QUINTO. ARTÍCULOS CONSTITUCIONALES VIOLADOS.** La promovente estimó que las normas impugnadas son violatorias del artículos 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como de los artículos 1 y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, y

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 297/2020

V de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.

6. **SEXTO. REGISTRO Y TURNO.** Por acuerdo de veintitrés de noviembre de dos mil veinte,⁸ el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente de *acción de inconstitucionalidad con el número 297/2020*; por razón de turno, correspondió a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández la tramitación del procedimiento y formulación del proyecto de resolución respectivo.
7. **SÉPTIMO. ADMISIÓN DE LA DEMANDA.** En proveído de siete de diciembre de dos mil veinte,⁹ la Ministra instructora admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad; ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Chiapas para que rindieran sus respectivos informes, en términos del artículo 64, párrafo primero, en relación con el artículo 68, párrafo primero ambos de la Ley Reglamentaria y 305 del Código Federal de Procedimientos Civiles, y requirió al Poder Legislativo del referido Estado, para que al rendir su informe remitiera copia certificada de los antecedentes legislativos de la norma general impugnada, y al Poder Ejecutivo de la entidad, para que exhibiera un ejemplar del Periódico Oficial del Estado correspondiente en la que se publicó la norma cuya inconstitucionalidad se reclama. Asimismo, se ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República para que formulara pedimento correspondiente.
8. **OCTAVO. INFORMES DEL PODER EJECUTIVO, A TRAVÉS DE LA SUBCONSEJERA JURÍDICA DE LO CONTENCIOSO DEPENDIENTE DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL GOBIERNO, Y DEL PODER LEGISLATIVO, A TRAVÉS DEL PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA Y REPRESENTANTE LEGAL DEL CONGRESO, AMBOS DEL ESTADO DE CHIAPAS.**
9. **A. INFORME DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE CHIAPAS.** La mencionada autoridad adujo lo siguiente:¹⁰

⁸ Visible en el Sistema Electrónico de este Alto Tribunal relativo al presente asunto.

⁹ También visible en el Sistema Electrónico de este Alto Tribunal.

¹⁰ Visible en el referido sistema.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 297/2020

- a) Es cierto que el Gobernador del Estado de Chiapas, como titular del Poder Ejecutivo, promulgó y publicó el decreto impugnado con base a las atribuciones conferidas en los artículos 44, párrafo segundo; 49, párrafo segundo, y 59, fracción I, de la Constitución Local a través del cual se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Chiapas, publicada en el Periódico Oficial del estado número 132, Tomo III, el veintiuno de octubre de dos mil veinte; por lo que considera que se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VII del artículo 19, en relación con los artículos 21, fracción II y 60 de la Ley Reglamentaria de la materia, tomando en consideración que los artículos impugnados no constituyen un nuevo acto legislativo para efectos del presente control constitucional.
- b) Este Alto Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad 28/2015 determinó que puede hablarse de un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos a través de una acción de inconstitucionalidad cuando se reúnan por lo menos los siguientes requisitos: a) que se haya llevado a cabo un procedimiento legislativo (criterio formal); y b) que la modificación normativa sea sustantiva o material; por lo que la modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema; el ajuste de la norma general debe producir un efecto normativo distinto, en dicho sistema, aunque sea tenue. Por lo que no cualquier modificación puede provocar la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, sino una vez agotadas las fases del procedimiento legislativo, la modificación, necesariamente debe producir un impacto en el mundo jurídico, asimismo quedarían excluidas las reformas de tipo metodológico que derivan propiamente de la técnica legislativa, en la que por cuestiones formales deban ajustarse la ubicación de los textos o en su defecto los cambios de nombres de ciertos entes, dependencias y organismos.
- c) La reforma impugnada tiene su base en el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el diez de febrero de dos mil catorce, por el que se reformó el apartado A del artículo 102 de la Constitución

Federal,¹¹ en el que se rediseñó la estructura y organización de la nueva Fiscalía General de la República, y por consiguiente a nivel estatal, el veintinueve de diciembre de dos mil dieciséis, mediante el Decreto número 044 publicado en el Periódico Oficial 273, se llevó a cabo la Trigésima Tercera reforma a la Constitución Política del Estado de Chiapas, en la que se estableció y retomó los aspectos integrados a la Constitución Federal, en lo que toca a la procuración de justicia, y a la institución que ha de verificar dicha labor en nuestra entidad, mismo que en contenido del artículo 92¹² estableció la organización del Ministerio Público en una Fiscalía General del Estado de Chiapas.

- d) Conforme a lo anterior en la ley impugnada el legislador estableció que realizó la reforma y adición correspondiente, bajo dos propósitos centrales:
- e) En primer lugar, buscó dar vialidad y operatividad a la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Chiapas en concordancia con la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública de dicha entidad federativa, publicada mediante decreto 020 en el Periódico Oficial número 414, Tomo III el ocho de diciembre de dos mil dieciocho, en el cual el Ejecutivo del estado inició un proceso de modernización y reingeniería de la administración pública estatal, con el objeto de mejorar la reestructuración organizativa, eficientar y optimizar los recurso, bajo una nueva visión de servicios públicos en beneficio de la población chiapaneca. Con tal ley se modificó la denominación de algunas dependencias, en otros casos se transfirieron atribuciones, otras más se fusionaron y se determinaron de manera más clara las atribuciones de cada organismo público, bajo las consideraciones y principios rectores de la política nacional, en este marco se redujeron de 21 a 16 las dependencias del Poder Ejecutivo Estatal. Asimismo, tal ley ocasionó a que las diversas leyes locales se actualizarán en coherencia con la nueva estructura del Gobierno estatal a efecto de que la obligatoriedad de las distintas Secretarías y

¹¹ Artículo 102. A. El Ministerio Público de la Federación se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio.

¹² Artículo 92. El Ministerio Público se organizará en una Fiscalía General del Estado, como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio.

Dependencias de la administración pública cobraran vigencia bajo el nuevo ordenamiento gubernamental, de ahí la reforma de la ley que se impugna pues de no hacerlo perdería eficacia, ya que las diversas dependencias ya no existen o cambiaron su denominación. Por ello se modificaron los artículos que se presentan esa particularidad, en concordancia con el artículo 28 de la referida Ley Orgánica.¹³

- f) Posteriormente, se hace un análisis comparativo entre los artículos y disposiciones controvertidas de la Ley impugnada, derogadas y vigentes, en especial de los artículos 9, 10, 11, 15, 20, [21 sic], 27, 29, 31, 32, 33, 36, 37, 38 y 46 fracción IV de la ley vigentes que son una transcripción literal de los artículos derogados, variando únicamente su parte conducente relativo al nombre de las Dependencias de acuerdo a la nueva estructura de la actual administración pública estatal, lo que obedeció a la normatividad orgánica vigente; sin embargo el texto se mantiene íntegro, pues los artículos derogados se reprodujeron literalmente.
- g) Por lo que se considera que los artículos y disposiciones de la ley impugnada no constituye un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación a través de la acción de inconstitucionalidad, al no satisfacer el segundo requisito para que sean consideradas como tal, dado que la modificación normativa no es sustantiva ni material; por lo que procede el sobreseimiento de la presente acción, ya que la redacción de los artículos y disposiciones combatidas ya existía, en sus términos desde antes de la expedición y promulgación de la ley

¹³ "Artículo 28.- Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Gobernador del Estado se auxiliará de las Dependencias siguientes:

- I. Secretaría General de Gobierno
- II. Secretaría de Hacienda
- III. Secretaría de la Honestidad y Función Pública
- IV. Secretaría de la Igualdad de Género
- V. Secretaría de Protección Civil
- VI. Secretaría de Obras Públicas
- VII. Secretaría de Medio Ambiente e Historia Natural
- VIII. Secretaría de Economía y del Trabajo
- IX. Secretaría de Bienestar
- X. Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca
- XI. Secretaría de Turismo
- XII. Secretaría para el Desarrollo Sustentable de los Pueblos Indígenas
- XIII. Secretaría de Salud
- XIV. Secretaría de Educación
- XV. Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana
- XVI. Secretaría de Movilidad y Transporte"

combatida, lo que hace incluso que la presente impugnación se realizó de manera extemporánea.

- h) En segundo lugar, el constituyente local, manifestó en la exposición de motivos que estableció en la reforma medidas que contribuyan al ejercicio del derecho a la accesibilidad de las personas con discapacidad en el Estado de Chiapas, que si bien se garantiza de alguna manera para el caso de los espacios públicos, la ley es omisa respecto a los espacios privados de uso público; laguna que obstaculiza el acceso de las referidas personas.
- i) La incorporación de la noción de espacios privados destinados a uso público es *en favor* de las personas con discapacidad, de hecho, obedece a la demanda de diversas organizaciones sociales enfocadas en la defensa de este grupo, para asegurar que no se vulnere su derecho a la accesibilidad en ningún espacio destinado al uso público.

10. **B. INFORME DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE CHIAPAS.** La autoridad sostuvo lo siguiente¹⁴:

- a) Señala que los argumentos de la accionante resultan infundados e inoperantes, ya que el decreto impugnado en los que se encuentran los artículos impugnados es constitucional, por lo que debe sobreseerse con fundamento en el artículo 19 fracciones VII y VIII, en concordancia con el artículo 20, fracción II y 59 de la Ley Reglamentaria de la materia; porque no se transgreden las disposiciones contenidas en la Constitución Federal, ya que la misma busca establecer la seguridad jurídica de las personas con discapacidad, además de que no se contrapone a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, siendo que se emitieron respetando los principios primordiales de libertad, igualdad, dignidad y derechos de las personas sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otro índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición; apegándose a los principios rectores en cuanto a la

¹⁴ Visible en el Sistema Electrónico de este Alto Tribunal.

Declaración Universal de los Derechos Humanos, como a los Tratados Internacionales en el que el Estado Mexicano es parte, ya que fue emitido por autoridad competente y por ende no se cometió violación alguna, puesto que dicha emisión fue para garantizar, proteger y otorgar en mayor beneficio a las personas con discapacidad, dotándolas de mejores prerrogativas y mecanismos de defensa y apoyo a todos los lugares en que forman parte, así como de proporcionarles las herramientas adecuadas a su entorno social.

- b) Una vez que citó los antecedentes de dicha ley, así como razones y fundamentos para sostener la constitucionalidad de la norma cuya invalidez se reclama, el Poder Legislativo dio contestación al concepto de invalidez expuesto por la Comisión accionante, mediante el cual consideró que los argumentos expuestos por ésta son infundados e ineficaces, pues estimó que la disposición normativa impugnada no es contraria a la Constitución Federal y por ende debe decretarse su validez, ya que no existe una confrontación entre los artículos controvertidos y un específico derecho tutelado por la norma constitucional en su texto y alcance correspondiente, lo cual es requisito necesario para poder determinar si un artículo transgrede la norma constitucional suprema, aunado de que se trata de una norma que es benéfica para las personas con discapacidad en el Estado de Chiapas.
- c) El decreto impugnado no puede tomarse como contrario a la Constitución, pues va encaminado a garantizar, proteger y salvaguardar los derechos humanos de las personas con discapacidad en la sociedad chiapaneca, otorgándoles mejores mecanismos y prerrogativas con el objeto de preservar un modo honesto de vivir y con mejores condiciones de los espacios públicos apropiados a su entorno, a efecto de atender los reclamos de la sociedad y al interés público. Además, la emisión del decreto impugnado es constitucional y legal, toda vez que se siguió debidamente el proceso de discusión y aprobación de decreto que otorga, crea, reforma o adiciona un ordenamiento jurídico, y fue expedido dentro de las facultades conferidas al Poder Legislativo local, y acorde a lo establecido a la Constitución Política del Estado de Chiapas y a la Constitución

Federal; esto es, fue emitido por autoridad competente y facultado para ello, dando certeza y seguridad jurídica y que fue expedido como un medio necesario para mejorar y fortalecer a la sociedad dotando de mejores derechos y prerrogativas en favor de las personas con discapacidad, de ahí que el concepto de invalidez hecho valer la parte quejosa es infundado e inoperante.

- d) El mecanismo o regulación que establece el decreto impugnado es eficaz al ser acorde con la Constitución Federal y no ser discriminatorio, por lo que la presente acción deviene improcedente e inoperante, pues se busca el bien común y bienestar de las personas con discapacidad, otorgándoles mejores mecanismos y prerrogativas para que tengan un modo honesto de vivir y con mejores condiciones de vida en su entorno social, dotando mejores servicios, derechos y atenciones a los servicios públicos, todo ello para el efecto de atender los reclamos de la sociedad y al interés público.
- e) La norma reclamada está encaminada a otorgar una mejor protección a los derechos humanos de las personas con discapacidad, por lo que es trascendental para que tales personas tengan una mejor convivencia de la sociedad, donde se les respete, garantice y proteja sus derechos humanos, para que cuenten con espacios públicos adecuados a su entorno, buscando la mayor protección a las personas, por lo que no se ocasiona ninguna violación a los derechos humanos ni es contraria a las normas que de manera equivocada invoca la promovente, ya que la reforma es acorde a la normativa constitucional, con fundamento en las facultades que les son otorgadas al Congreso del Estado, por los artículos 45, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Chiapas y en estricto apego a la Constitución Federal en su numeral 73, fracción XXI, inciso a) segundo párrafo y 124.¹⁵

¹⁵ “**Artículo 45.-** Son atribuciones del Congreso del Estado:

I. Legislar en las materias que no estén reservadas al Congreso de la Unión, así como en aquellas en que existan facultades concurrentes de acuerdo con el pacto federal.”

“**Artículo 73.-** El Congreso tiene facultad:

[...]

XXXI. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.”

“**Artículo 124.-** Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.”

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 297/2020

- f) En la norma combatida no obran elementos que presupongan que sea contraria a la ley suprema ni que haya invadido esferas competenciales o violatorias de los presupuestos a que de manera errónea considera la promovente, partiendo de una interpretación conforme, esta se sujeta a los términos constitucionales, buscando otorgar mejores mecanismos de protección a las personas con discapacidad, ponderación e interpretación que en ningún momento efectúo la accionante.
- g) El principio “*pro persona*” obliga a que ante diversas posibilidades de interpretación de una norma, en cualquiera de los órdenes jurídicos que integran el Estado Mexicano, se prefiera aquélla que tienda a favorecer la protección más amplia del derecho o derechos humanos relativos, pues en el Decreto 009 se otorgan mejores prerrogativas en favor de las personas con discapacidad; por lo que la promovente no tomó en consideración la ponderación de derechos humanos de las personas con discapacidad, que están por encima de cualquier derecho privado, lo que hace evidente el sobreseimiento de la presente acción.
- h) Además, respecto del argumento de que no se hizo una consulta previa, son argumentos equivocados puesto que el acto legislativo emitido mediante el referido decreto fue en esencia de otorgar una mayor protección a las personas con discapacidad integrantes de la sociedad chiapaneca, en una ponderación de un mejor derecho, el cual no fue considerado por la accionante.
- i) Conforme a lo previsto en el artículo 105, fracción II de la Constitución Federal respecto a que las acciones de inconstitucionalidad tienen por objeto plantear la contradicción entre la norma de carácter general a la norma Suprema, situación que no acontece el caso concreto, pues no se transgrede las disposiciones contenidas en nuestra Carta Magna, ya que la misma tiene por objeto el beneficio de las personas con discapacidad dentro de la sociedad, por lo que no puede considerarse como violatorias de los derechos humanos, pues van encaminados a un bien común para ese sector de personas.
- j) Que el decreto impugnado cumplió con la garantía de fundamentación y motivación legislativa (pág. 11, 12 y 15, incluso, del informe).

k) Que el procedimiento legislativo seguido para la emisión del decreto impugnado es compatible con las garantías de debido proceso y legalidad, porque no se trastocaron valores o atributos de la democracia (págs. 13 y 14 informe).

11. **NOVENO. TRÁMITE.** Por acuerdo de siete de enero de dos mil veintiuno¹⁶, la Ministra instructora tuvo por rendidos los informes requeridos a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Chiapas, así como por exhibidas las copias certificadas de los antecedentes legislativos de la disposición impugnada. Asimismo, se ordenó dar vista a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, Fiscalía General de la República, y a la CNDH.

12. **DESAHOGO DE ALEGATOS DE LA DELEGADA DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.** La Delegada de la CNDH presentó escrito de alegatos ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintidós de enero de dos mil veintiuno, en el que señaló lo siguiente¹⁷:

a) Es infundada la causal de improcedencia invocada por el Poder Ejecutivo chiapaneco, en virtud de que las reformas a la ley impugnada sí constituyen un nuevo acto legislativo para efectos de la promoción de la acción de inconstitucionalidad, pues a pesar de que los artículos impugnados 9, 10, 11, 15, 20, 21, 27, 29, 31, 332, 33, 36. 37, 38 y 46, fracción IV, de la ley chiapaneca en materia de discapacidad replicaran el texto previo con los ajustes pertinentes en cuanto a la denominación vigente de las diversas instituciones y organismos en la entidad federativa, es pertinente señalar que este organismo autónomo no impugnó exclusivamente los referidos numerales, sino la totalidad del Decreto 009 publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veintiuno de octubre de dos mil veinte, ya que también se introdujeron normas que impactan en los derechos de las personas con discapacidad, por lo cual

¹⁶ Visible en el sistema electrónico de la SCJN.

¹⁷ Visualiza en el sistema electrónico de la SCJN.

resulta imperioso que se realice una consulta estrecha con la colaboración activa de los sujetos interesados.

- b) Además, de los preceptos referidos por la informante, el Decreto impugnado adicionó y modificó los diversos 2, 21, 22 y 23 de la ley en cuestión en los cuales se reguló lo concerniente al ejercicio del derecho a la accesibilidad de las personas con discapacidad en los casos de los espacios privados de uso público. Asimismo, este Alto Tribunal ha considerado que se está en presencia de un nuevo acto legislativo, para efectos de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad cuando se satisfacen los requisitos de criterio formal y que exista un cambio en el sentido normativo, y que en el caso ello se satisfizo, ya que el legislador agotó todas las fases del proceso legislativo para dar origen al decreto combatido e introdujo medidas trascendentales para garantizar la accesibilidad de las personas con discapacidad en la entidad.
- c) Estimó que el criterio de nuevo acto legislativo que ha construido la doctrina jurisprudencial de este Alto Tribunal no resulta aplicable en casos en los cuales se reclame la constitucionalidad de los ordenamientos legislativos por falta de consulta, en este caso, a las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representen, pues la transgresión a sus derechos es —de una u otra manera— de carácter formal, sin que tal afirmación implique desconocer que el derecho de este sector poblacional a ser consultados constituye, un derecho humano sustantivo, pues aunado a que el hecho de no haber realizado la consulta dentro del proceso legislativo es trascendente en lo que pudiera estimarse o no como un auténtico cambio en el sentido normativo de las normas en cuestión. Ello, siendo que los resultados de la consulta tienen consecuencias directas en el mismo producto legislativo; por lo que es infundado que no se está en presencia de un nuevo acto legislativo para efecto de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, por lo que debe desestimarse la causal de improcedencia alegada y proceder al análisis de fondo.
- d) También consideró que es inatendible la causal de improcedencia aducida por ambos poderes locales, referente a que las disposiciones no contradicen el ordenamiento constitucional, en virtud de que ello corresponde a una cuestión de fondo.

- e) El Poder Ejecutivo argumentó que el legislador local es competente para emitir el decreto controvertido, ya que se ajustó a lo previsto en su Constitución local, así como en la ley suprema. Sin embargo, la CNDH considera que ello es irrelevante ya que no se sustenta la validez de la norma combatida y no constituye una autentica causal de improcedencia, siendo que no impide a que este Alto Tribunal estudie el concepto de invalidez planteado en la demanda inicial, máxime que sus aseveraciones deben estudiarse como parte del fondo del asunto.
- f) La misma consideración se aplica en lo alegado por el Poder Legislativo local al sostener que las reformas publicadas mediante el decreto impugnado busca brindar beneficios a las personas con discapacidad, así como el respeto y observancia de diversos derechos y principios fundamentales, pues en todo caso, solo corresponde al Tribuna Pleno de este Alto Tribunal resolver si las normas generales impugnadas resultan acordes o no con la Constitución Federal, lo anterior ha sido plasmado en la jurisprudencia P./J. 36/2004.¹⁸ Por lo tanto, la determinación acerca de si dicho decreto es acorde con el parámetro de regularidad constitucional es una cuestión íntimamente relacionada con el estudio de fondo, por lo que debe desestimarse la causal de improcedencia planteada por los poderes Legislativo y Ejecutivo del Chiapas y proceder al análisis del medio de control constitucional.
- g) Considera que en relación con los informes de los Poderes Legislativo y Legislativo deben declararse infundados sus argumentos a través de los cuales pretenden justificar la constitucionalidad de la norma impugnada en dos consideraciones esenciales: i) las normas impugnadas fueron expedidas de conformidad con el sistema competencial establecido en la Constitución Local y en la Ley Fundamental; y ii) las modificaciones y adiciones contenidas en el Decreto impugnado buscan garantizar el derecho a la accesibilidad de las personas con discapacidad en los espacios privados destinados al uso público.
- h) Se precisa que dicho Organismo autónomo no esgrimió argumentos tendentes a señalar la carencia de facultades de los poderes Ejecutivo y

¹⁸ "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."

Legislativo locales para expedir y promulga el decreto impugnado, por lo que ello no es parte de la *litis*; sin embargo a pesar de que el decreto fue emitida por autoridad competente, no implica que el contenido de la disposición normativa sea constitucional o que sea respetuoso de los derechos humanos, por lo que es inatendible lo expuesto por el representante del Poder Legislativo de la entidad.

- i) De manera coincidente, las autoridades informantes refieren que debe declararse la constitucionalidad del decreto impugnado, ya que la reforma se traduce en un beneficio para las personas con discapacidad, en tanto garantiza su acceso a los espacios destinados al uso público; sin embargo se considera que ello debe desestimarse pues de conformidad con el artículo 4, numeral 3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, existe una obligación de consultar a ese grupo social en todas aquellas cuestiones que les atañen con independencia de si el legislador considere que les resulten favorables.
- j) Este Alto Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad 68/2018 promovida por Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí en contra de un decreto por el cual se reformaron los artículos 11 y 40 de la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad en el estado y Municipios de esa entidad, se reiteró la obligación de realizar consultas en tratándose de legislación que regule cuestiones que interesan o se relacionen con dicho grupo social. Asimismo, al resolver la diversa acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018 se declaró la invalidez total de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, al considerar que se vulneró el derecho a la consulta de las personas con discapacidad, pues se estimó que tal ejercicio consultivo debía revestir ciertas características como lo son: previa, pública, abierta y regular, estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad, accesibilidad, informada, significativa, con participación ciudadana y transparente. Ante ello es que se estima que la expedición del decreto impugnado se debió de consultar a las personas con discapacidad y en virtud de no cumplirse con esa obligación convencional, las modificaciones legislativas devienen inconstitucionales

por no haberse colmado el requisito indispensable de consulta en la materia.

- k) El hecho de que diversas organizaciones sociales enfocadas a la defensa de los derechos de las personas con discapacidad hayan exigido al legislador realizar ajustes necesarios en la ley para garantizar la accesibilidad en determinados espacios, no supe la exigencia convencional de llevar a cabo consulta a ese sector interesado conforme a los parámetros mínimos indicados, pues el objetivo es incluirlas en los procesos de creación de medidas estatales teniendo en cuenta la importancia que para ellas tiene su autonomía e independencia individual, incluyendo la libertad de tomar sus propias decisiones.
- l) Ambas autoridades coinciden en que la reforma es benéfica para el sector de personas con discapacidad; sin embargo, dicha argumentación debe desestimarse, pues independientemente de los beneficios o afectaciones que pueda implicar el contenido de la norma, ésta fue reformada mediante un proceso legislativo viciado, al no haber realizado la citada consulta a ese segmento poblacional, particularmente por tratarse de modificaciones que regulan cuestiones que les interesan de forma directa. Por tanto, se reitera que la consulta previa a las personas con discapacidad no es una mera formalidad, sino que constituye una garantía primaria de defensa de sus derechos, por lo que si la Convención tiene por finalidad la inclusión de un grupo social que ha sido excluido y marginado, tal derecho es un medio de suma importancia para poder llegar a una sociedad realmente inclusiva; por lo que la modificación normativa ameritaba ser consultada y al no haberlo realizado este Alto Tribunal debe declarar la invalidez del decreto impugnado, en términos de lo planteado en el escrito de demanda y en los presentes alegatos.

13. **DÉCIMO. CIERRE DE INSTRUCCIÓN.** Recibidos los alegatos, por proveído de veinticinco de enero de dos mil veintiuno¹⁹, se cerró la instrucción de este asunto y se envió el expediente a la Ministra instructora para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

¹⁹ Dicha constancia se visualiza en el Sistema Electrónico de este Alto Tribunal.

14. **DESAHOGO DE ALEGATOS DEL PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA Y REPRESENTANTE LEGAL DEL CONGRESO DEL ESTADO DE CHIAPAS (PODER LEGISLATIVO).** El Presidente de la Mesa Directiva y representante legal del Congreso del Estado de Chiapas presentó escrito de alegatos ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el nueve de febrero de dos mil veintiuno,²⁰ a tal escrito recayó el acuerdo de nueve de febrero del mismo año, en el cual la Ministra instructora Norma Lucía Piña Hernández ordenó se agregara al expediente tal escrito, de conformidad con los artículos 59 y 67 de la Ley Reglamentaria de la materia²¹ y que, por la naturaleza e importancia del asunto, con fundamento en el artículo 282 del Código Federal de Procedimientos Civiles,²² se habilitaran los días y horas que se requirieran para llevar acabo la notificación de tal proveído.²³
15. Se hace notar que lo expuesto en el escrito de alegatos del Presidente de la Mesa Directiva del Poder Legislativo es una transcripción textual de lo que expuso tal autoridad en su escrito por el cual rindió su informe (*supra* párrafo 10), por lo que se considera no hacer referencia nuevamente a lo ya sintetizado anteriormente.

II. COMPETENCIA

16. **COMPETENCIA.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para resolver esta acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;²⁴ 1° de la Ley

²⁰ Visualiza en el sistema electrónico de la SCJN.

²¹ **Artículo 59.** En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II.

Artículo 67. Después de presentados los informes previstos en el artículo 64 o habiendo transcurrido el plazo para ello, el ministro instructor pondrá los autos a la vista de las partes a fin de que dentro del plazo de cinco días formulen alegatos.

²² **Artículo 282.** El tribunal puede habilitar los días y horas inhábiles, cuando hubiere causa urgente que lo exija, expresando cual sea ésta y las diligencias que hayan de practicarse.

²³ Escrito y acuerdos visualizados en el sistema electrónico de la SCJN.

²⁴ **“Artículo 105.-** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:
(...)

Reglamentaria²⁵ y la fracción I del artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,²⁶ en relación con el Punto Segundo, fracción II, del Acuerdo General número 5/2013²⁷ de trece de mayo de dos mil trece, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promueve el presente medio de control constitucional contra normas generales, al considerar que su contenido es inconstitucional y violatorio de derechos humanos.

III. OPORTUNIDAD

17. Es oportuna la presentación de la acción de inconstitucionalidad, pues se hizo dentro del plazo de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha de publicación de la norma impugnada, conforme se establece en el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.²⁸
18. Así, la porción normativa impugnada se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas el **veintiuno de octubre de dos mil veinte**, por lo que el

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

(...)

g) *La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos 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 los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.*

²⁵ **“ARTÍCULO 1.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles”.

²⁶ **“ARTÍCULO 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

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

²⁷ **Acuerdo General número 5/2013**

Segundo. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

[...]

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

²⁸ **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.

En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles”.

plazo de treinta días naturales para promover la acción transcurrió del **jueves veintidós de octubre al sábado veintiuno de noviembre de dos mil veinte**.

19. Luego, si la acción de inconstitucionalidad fue presentada en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, **el jueves diecinueve de noviembre de dos mil veinte**; entonces, se infiere que se presentó oportunamente.

IV. LEGITIMACIÓN

20. La demanda fue suscrita por María del Rosario Piedra Ibarra en su carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, lo que acreditó con la copia certificada del acuerdo de designación de doce de noviembre de dos mil diecinueve (F. 205 del anexo I), expedida por la Presidenta y el Secretario de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Senado de la República, por el periodo que comprende del dieciséis de noviembre de dos mil diecinueve al quince de noviembre de dos mil veinticuatro.²⁹
21. De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la CNDH podrá ejercer la acción de inconstitucionalidad respecto de leyes federales o estatales que contraríen el orden constitucional, la cual puede ser legalmente representada por su Presidenta, de conformidad con los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos³⁰ y 18, de su Reglamento Interno.³¹

²⁹ Visible en el Sistema Electrónico de este Alto Tribunal.

³⁰ **“Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I.- Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;

(...)

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

³¹ **“Artículo 18.** (Órgano ejecutivo). La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal”.

22. Por lo tanto, si en el presente caso la Presidenta de la CNDH promovió la presente acción de inconstitucionalidad en contra de la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Chiapas, expedida mediante Decreto número 009, dicho organismo autónomo accionante tiene legitimación para impugnarlo, máxime que alegó como aspecto material que se viola el derecho humano de las personas con discapacidad a ser consultadas respecto de medidas legislativas dirigidas a ellas.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

23. Las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente, por lo que se procede a analizar las causas de improcedencia formuladas por las partes, así como aquellas que se adviertan de oficio.
24. En el presente caso, el Poder Ejecutivo del Estado de Chiapas, en su escrito de informe, manifestó como causa de improcedencia que los artículos impugnados no constituyen un nuevo acto legislativo para efectos del presente control constitucional. Por su parte, el Poder Legislativo formuló causa de improcedencia titulada “no se contraviene la norma suprema de la unión, supuesto *sine qua non* de procedencia”. En este sentido, a continuación, se abordan ambos planteamientos.

A) Sobre la inexistencia de un nuevo acto legislativo

25. El Poder Ejecutivo sostuvo, en esencia, que los artículos 9, 10, 11, 15, 20, [21 sic], 27, 29, 31, 32, 33, 36, 37, 38 y 46, fracción IV, de la ley vigente son una transcripción literal de los artículos derogados, variando únicamente su parte conducente relativo al nombre de las dependencias de acuerdo a la nueva estructura de la actual administración pública estatal, lo que obedeció a la normatividad orgánica vigente; sin embargo, el texto se mantiene íntegro, pues los artículos derogados se reprodujeron literalmente. Por lo que se considera que los artículos y disposiciones de la ley impugnada no constituyen un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación a

través de la acción de inconstitucionalidad, al no satisfacer el segundo requisito para que sean consideradas como tal, dado que la modificación normativa no es sustantiva ni material; por lo que procede el sobreseimiento de la presente acción.

26. Al respecto, la accionante señaló en sus alegatos que no sólo se impugnaron los artículos mencionados, sino la totalidad del Decreto 009 publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veintiuno de octubre de dos mil veinte, ya que también se introdujeron normas que impactan en los derechos de las personas con discapacidad, por lo cual resulta imperioso que se realice una consulta estrecha con la colaboración activa de los sujetos interesados. Estimó que el criterio de nuevo acto legislativo que ha construido la doctrina jurisprudencial de este Alto Tribunal no resulta aplicable en casos en los cuales se reclame la constitucionalidad de los ordenamientos legislativos por falta de consulta, en este caso, a las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representen, pues la transgresión a sus derechos es —de una u otra manera— de carácter formal, sin que tal afirmación implique desconocer que el derecho de este sector poblacional a ser consultados constituye un derecho humano sustantivo, aunado al hecho de no haber realizado la consulta dentro del proceso legislativo es trascendente en lo que pudiera estimarse o no como un auténtico cambio en el sentido normativo de las normas en cuestión.
27. En atención a lo anterior, es preciso señalar el entendimiento que este Tribunal en Pleno ha tenido respecto de un nuevo acto legislativo, a partir de la resolución de las *acciones de inconstitucionalidad 11/2015 y 28/2015*,³² en donde se consideró que, para que se pueda hablar de un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos a través de una acción de inconstitucionalidad, deben reunirse, al menos, los siguientes dos aspectos:
- Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y
 - Que la modificación normativa sea sustantiva o material.

³² Véase también la *Acción de Inconstitucionalidad 66/2019*.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 297/2020

28. El primer aspecto conlleva el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación. Siendo relevante para las acciones de inconstitucionalidad la publicación de la norma general, puesto que a partir de este momento podrá ejercitarse la acción por los entes legitimados³³.
29. De estos criterios derivó la tesis P./J. 25/2016 (10a.), de rubro, texto y datos de identificación:

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO. Para considerar que se está en presencia de un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos en una acción de inconstitucionalidad deben reunirse, al menos, los siguientes dos aspectos: a) Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y b) Que la modificación normativa sea sustantiva o material. El primer aspecto conlleva el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación; mientras que el segundo, consistente en que la modificación sea sustantiva o material, se actualiza cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto, de este modo una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo. Este nuevo entendimiento, pretende que a través de la vía de acción de

³³ Cfr. Véase *Acción de Inconstitucionalidad 55/2016*.

Constitución Federal.

“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:

(...)”.

Ley Reglamentaria de la materia.

“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.

En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles.

(...)”.

inconstitucionalidad se controlen cambios normativos reales que afecten la esencia de la institución jurídica que se relacione con el cambio normativo al que fue sujeto y que deriva precisamente del producto del órgano legislativo, y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa tales como, por ejemplo, variación en el número de fracción o de párrafo de un artículo, el mero ajuste en la ubicación de los textos, o cambios de nombres de entes, dependencias y organismos. Tampoco bastará una nueva publicación de la norma para que se considere nuevo acto legislativo ni que se reproduzca íntegramente la norma general, pues se insiste en que la modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema”.³⁴

30. El segundo aspecto, consistente en que la modificación sea substantiva o material, se actualiza cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto. Una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo.
31. Una modificación de este tipo no se daría, por ejemplo, cuando se reproduce un artículo exactamente con el mismo contenido que el reformado. Tampoco cuando solamente se varíen las fracciones o párrafos de un artículo y que, por cuestiones de técnica legislativa, deban recorrerse, siempre y cuando las nuevas inserciones no impliquen una modificación en el sistema normativo al que fueron adheridas. Tampoco basta con la sola publicación de la norma para que se considere un nuevo acto legislativo, ni que se reproduzca íntegramente la norma general, sino que la modificación debe impactar el alcance de ésta con elementos novedosos que la hagan distinta a la que se encontraba regulada.
32. En otras palabras, esta modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema. El ajuste de la norma general debe producir un efecto normativo distinto, en dicho sistema, aunque sea tenue.

³⁴ Décima Época. Pleno. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 35. Octubre de 2016. Tomo I. Página: 65.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 297/2020

33. Así, conforme a este entendimiento de un nuevo acto legislativo, no cualquier modificación puede provocar la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, sino que, una vez agotadas las fases del procedimiento legislativo, la modificación, necesariamente, debe producir un impacto en el mundo jurídico. En este sentido, también quedarían excluidas aquellas reformas de tipo metodológico que derivan propiamente de la técnica legislativa, en la que por cuestiones formales deban ajustarse la ubicación de los textos, o en su defecto, los cambios de nombres de ciertos entes, dependencias y organismos, por ejemplo.
34. Lo que este Tribunal Pleno pretende con este entendimiento sobre nuevo acto legislativo es controlar o verificar cambios normativos reales y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa, esto es, cambios que afecten la esencia del supuesto normativo que se relacione con el cambio al que fue sujeto, que deriva precisamente del producto del poder legislativo.
35. Una vez precisado lo anterior, resulta relevante observar las modificaciones realizadas a la norma impugnada, relacionadas con la causa de improcedencia: [Se marca con negrita la modificación].

“Ley para la Inclusión de las personas con Discapacidad del Estado de Chiapas”	
Derogado Periódico Oficial 200, Tomo III, 21 de septiembre de 2015	Vigente Periódico Oficial 132, Tomo III, 21 de octubre de 2020
Artículo 9. Es obligación de todo ciudadano denunciar ante el Ministerio Público o ante la autoridad correspondiente, la comisión de conductas que puedan ser constitutivas de delitos en contra de las personas con discapacidad, así como la omisión y falta de atención en su cuidado que pueda significar un riesgo en su vida, integridad física o patrimonio.	Artículo 9. Es obligación de todo ciudadano denunciar ante la Fiscalía General del Estado o ante la autoridad correspondiente, la comisión de conductas que puedan ser constitutivas de delitos en contra de las personas con discapacidad, así como la omisión y falta de atención en su cuidado que pueda significar un riesgo en su vida, integridad física o patrimonio.
Artículo 10. La Procuraduría General de Justicia del Estado, el Tribunal Superior de Justicia del Estado, la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, así como los órganos de procuración de justicia, deberán	Artículo 10. La Fiscalía General del Estado, el Tribunal Superior de Justicia del Estado, la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, así como los órganos de procuración de justicia, deberán elaborar, publicar

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 297/2020

elaborar, publicar y difundir manuales y material informativo dirigido a las personas con discapacidad para hacer de su conocimiento los procedimientos que se pueden iniciar en caso de violación a alguno de sus derechos fundamentales, así como qué autoridades son competentes para conocer de dichas violaciones.	y difundir manuales y material informativo dirigido a las personas con discapacidad para hacer de su conocimiento los procedimientos que se pueden iniciar en caso de violación a alguno de sus derechos fundamentales, así como qué autoridades son competentes para conocer de dichas violaciones.
Artículo 11. La <u>Procuraduría General de Justicia</u> del Estado deberá aplicar criterios de Sensibilización en todas las diligencias y actuaciones en las que intervengan personas con discapacidad.	Artículo 11. La <u>Fiscalía General</u> del Estado deberá aplicar criterios de sensibilización en todas las diligencias y actuaciones en las que intervengan personas con discapacidad.
Artículo 15. La Secretaría del Trabajo conjuntamente con el Consejo Estatal, promoverá el derecho al trabajo de las personas con discapacidad, y para tal efecto formulará políticas públicas, mecanismos y estrategias para su incorporación al empleo, capacitación y readaptación laboral, considerando las siguientes acciones: De la I a la VI...	Artículo 15. La Secretaría <u>de Economía y</u> del Trabajo conjuntamente con el Consejo Estatal, promoverá el derecho al trabajo de las personas con discapacidad, y para tal efecto formulará políticas públicas, mecanismos y estrategias para su incorporación al empleo, capacitación y readaptación laboral, considerando las siguientes acciones: De la I a la VI...
Artículo 20. La Secretaría de <u>Infraestructura y Comunicaciones</u> , el Instituto de la Infraestructura Física Educativa del Estado de Chiapas y las direcciones de desarrollo urbano o dependencias afines en los municipios, vigilarán que las construcciones o modificaciones públicas y privadas que se realicen, cuenten con las facilidades arquitectónicas y de desarrollo urbano, adecuadas a las necesidades de las personas con discapacidad, de conformidad con las disposiciones aplicables en la materia.	Artículo 20. La Secretaría de <u>Obras Públicas</u> , el Instituto de la Infraestructura Física Educativa del Estado de Chiapas y las direcciones de desarrollo urbano o dependencias afines en los municipios, vigilarán que las construcciones o modificaciones públicas y privadas que se realicen <u>en los espacios públicos y privados de uso público</u> , cuenten con las facilidades arquitectónicas y de desarrollo urbano, adecuadas a las necesidades de las personas con discapacidad, de conformidad con las disposiciones aplicables en la materia.
Artículo 27. La Secretaría de Transportes establecerá acciones, mecanismos, facilidades y preferencias, que permitan a las personas con discapacidad el acceso al transporte y libre desplazamiento, contemplando como mínimo lo siguiente: De la I a la V...	Artículo 27. La Secretaría de <u>Movilidad y</u> Transporte establecerá acciones, mecanismos, facilidades y preferencias, que permitan a las personas con discapacidad el acceso al transporte y libre desplazamiento, contemplando como mínimo lo siguiente: De la I a la V...
Artículo 29. La Secretaría de <u>Desarrollo y Participación Social</u> , incidirá positivamente en la elevación del nivel de la calidad de vida de las	Artículo 29. La Secretaría de <u>Bienestar</u> incidirá positivamente en la elevación del nivel de la calidad de vida de las personas con

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 297/2020

<p>personas con discapacidad, así como el de sus familias, para lo cual deberá realizar como mínimo las siguientes acciones: De la I a la VI...</p>	<p>discapacidad, así como el de sus familias, para lo cual deberá realizar como mínimo las siguientes acciones: De la I a la VI...</p>
<p>Artículo 31. La Secretaría <u>para el Desarrollo y Empoderamiento de las Mujeres</u> establecerá estrategias para la orientación de recursos a proyectos para contribuir al mejoramiento de las condiciones económicas, políticas, culturales y sociales de las mujeres con Discapacidad.</p>	<p>Artículo 31. La Secretaría de <u>Igualdad de Género</u> establecerá estrategias para la orientación de recursos a proyectos para contribuir al mejoramiento de las condiciones económicas, políticas, culturales y sociales de las mujeres con discapacidad.</p>
<p>Artículo 32. Para prevenir y erradicar cualquier tipo de discriminación hacia las mujeres con Discapacidad, la Secretaría <u>para el Desarrollo y Empoderamiento de las Mujeres</u> y las autoridades competentes en el ámbito municipal, adoptarán como mínimo las siguientes medidas: De la I a la VI...</p>	<p>Artículo 32. Para prevenir y erradicar cualquier tipo de discriminación hacia las mujeres con discapacidad la Secretaría de <u>Igualdad de Género</u> y las autoridades competentes en el ámbito municipal, adoptarán como mínimo las siguientes medidas: De la I a la VI...</p>
<p>Artículo 33. <u>La Secretaría de la Juventud, Recreación y Deporte</u>, a través de la Subsecretaría del Deporte, y las dependencias municipales afines, en coordinación con el Consejo Estatal, establecerán acciones para que las personas con discapacidad se integren y puedan participar en las actividades deportivas en condiciones de igualdad.</p>	<p>Artículo 33. <u>El Instituto del Deporte</u> y las dependencias municipales afines, en coordinación con el Consejo Estatal, establecerán acciones para que las personas con discapacidad se integren y puedan participar en las actividades deportivas en condiciones de igualdad.</p>
<p>Artículo 36. Las secretarías de Educación; <u>de la Juventud, Recreación y Deporte</u>, y el Consejo Estatal para la Cultura y las Artes de Chiapas, en coordinación con el Consejo y las autoridades competentes, formularán y aplicarán acciones que otorguen las facilidades administrativas y los apoyos técnicos y humanos requeridos para la práctica de actividades deportivas y artísticas de las personas con discapacidad, que incluyan el otorgamiento de becas.</p>	<p>Artículo 36. La Secretaría de Educación, <u>el Instituto del Deporte</u> y el Consejo Estatal para las Culturas y las Artes de Chiapas, en coordinación con el Consejo y las autoridades competentes, formularán y aplicarán acciones que otorguen las facilidades administrativas y los apoyos técnicos y humanos requeridos para la práctica de actividades deportivas y artísticas de las personas con discapacidad, que incluyan el otorgamiento de becas.</p>
<p>Artículo 37. <u>La Secretaría de la Juventud, Recreación y Deporte</u> promoverá y difundirá las actividades de Deporte Adaptado, así como la conformación de equipos deportivos representativos.</p>	<p>Artículo 37. <u>El Instituto del Deporte</u> promoverá y difundirá las actividades de Deporte adaptado, así como la conformación de equipos deportivos representativos.</p>
<p>Artículo 38. <u>La Secretaría de la Juventud, Recreación y Deporte</u> deberá contar, por lo menos, con un traductor-interprete de la Lengua de Señas Mexicana, que auxilie a las</p>	<p>Artículo 38. <u>El Instituto del Deporte</u> deberá contar, por lo menos, con un traductor-interprete de la Lengua de Señas Mexicana, que auxilie a las personas con discapacidad en los servicios que requiera.</p>

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 297/2020

personas con discapacidad en los servicios que requiera.	
<p>Artículo 46. El Consejo Estatal estará integrado por: De la I a la III... IV. Fungirán como vocales:</p> <p>a) El titular de la Secretaría del Trabajo.</p> <p>b) La titular de la Secretaría <u>para el Desarrollo y Empoderamiento de las Mujeres</u>.</p> <p>c) El titular de la Secretaría de <u>Infraestructura y Comunicaciones</u>.</p> <p>d) El titular de la Secretaría de <u>Desarrollo y Participación Social</u>.</p> <p>e) El titular de la Secretaría de Salud y Director General del Instituto de Salud.</p> <p>f) El titular de la Secretaría de Educación.</p> <p>g) El titular de la Secretaría de Transportes.</p> <p>h) <u>El titular de la Secretaría de la Juventud, Recreación y Deporte</u>.</p> <p>i) El titular del Consejo Estatal para las Culturas y las Artes de Chiapas.</p> <p>j) Un Coordinador Estatal, que será designado por el Gobernador del Estado de una terna propuesta por las Organizaciones de y para personas con discapacidad.</p> <p>Serán invitados especiales a las sesiones del Consejo Estatal, el Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos y el Presidente de la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables del Congreso del Estado.</p> <p>Los integrantes del Consejo a que se refieren las fracciones I, II y IV, tendrán derecho a voz y voto, teniendo el Presidente el voto de calidad en caso de empate, el Secretario Técnico previsto en la fracción III, tendrá derecho a voz y no a voto.</p>	<p>Artículo 46. El Consejo Estatal estará integrado por: De la I a la III... IV. Fungirán como vocales:</p> <p>a) El titular de la Secretaría <u>de Economía y</u> del Trabajo.</p> <p>b) La titular de la Secretaría de <u>Igualdad de Género</u>.</p> <p>c) El titular de la Secretaría de <u>Obras Públicas</u>.</p> <p>d) El titular de la Secretaría de Bienestar.</p> <p>e) El titular de la Secretaría de Salud y Director General del Instituto de Salud.</p> <p>f) El titular de la Secretaría de Educación.</p> <p>g) El titular de la Secretaría de <u>Movilidad y</u> Transporte.</p> <p>h) <u>Los titulares del Instituto del Deporte y del Instituto de la Juventud</u>.</p> <p>i) El titular del Consejo Estatal para las Culturas y las Artes de Chiapas.</p> <p>j) Un Coordinador Estatal, que será designado por el Gobernador del Estado de una terna propuesta por las Organizaciones de y para personas con discapacidad.</p> <p>Serán invitados especiales a las sesiones del Consejo Estatal, el Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos y el Presidente de la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables del Congreso del Estado. Los integrantes del Consejo a que se refieren las fracciones I, II y IV, tendrán derecho a voz y voto, teniendo el Presidente el voto de calidad en caso de empate, el Secretario Técnico previsto en la fracción III, tendrá derecho a voz y no a voto.</p>

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 297/2020

36. Como se puede apreciar, las modificaciones a dichos artículos 9, 10, 11, 15, 27, 29, 31, 32, 33, 36, 37, 38 y 46, fracción IV, de la ley vigente, corresponden a cambios en la denominación de la entidad o dependencia a cargo, señalada en los artículos correspondientes, no así respecto del artículo 20, el cual será analizado en el estudio fondo del asunto. Al respecto, el ejecutivo señaló que dichas modificaciones atendieron a la actualización de la nueva estructura de la actual administración pública estatal, ya que diversas dependencias que se citaban ya no existen o cambiaron su denominación, lo cual se ajustó a la denominación señalada en el artículo 28 de la Ley Orgánica.
37. Ahora bien, los cambios en esos artículos son exclusivamente nominativos; esto es, que se trata de la misma dependencia que siempre ha tenido las facultades, sólo que su denominación oficial actual es la que se incorpora y que tales modificaciones no tienen efectos sistémicos que pudiera tener algún impacto normativo susceptible de impugnación.
38. En atención a lo anterior, como se desprende del parámetro antes descrito sobre cambio normativo, en el que se ha establecido que no cualquier modificación puede provocar la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, y particularmente “quedarían excluidas aquellas reformas [como son...] los cambios de nombre de ciertos entes, dependencias y organismos, por ejemplo”. Así, como se puede observar, el presente supuesto se trata de cambios de denominación de la entidad a cargo, por lo que no constituyen propiamente cambios normativos para efectos de la impugnación en esta vía de la acción de inconstitucionalidad.
39. En vista de lo anterior, debe sobreseerse la presente acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos 9; 10; 11; 15, párrafo primero; 27, párrafo primero; 29, párrafo primero; 31; 32, párrafo primero; 33; 36; 37; 38 y 46, fracción IV; de la ley impugnada.

B) Sobre la no contravención a la Constitución

40. Respecto de este punto, en que el Poder Legislativo señaló que no existe una confrontación entre los artículos controvertidos y un específico derecho tutelado por la norma constitucional en su texto y alcance correspondiente, lo cual es requisito necesario para poder determinar si un artículo transgrede la norma constitucional suprema, aunado de que se trata de una norma que es benéfica para las personas con discapacidad en el Estado de Chiapas.
41. Al respecto, se desestima dicho argumento, toda vez que no constituye una causa de improcedencia en términos del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siendo que la determinación de la constitucionalidad o no de una norma atiende a una cuestión del análisis de fondo y no de este apartado. Al respecto, véase la tesis: *“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.”*³⁵
42. Por lo anterior, se desestima dicha causal de improcedencia. Asimismo, no existe otro motivo de improcedencia planteado por las partes ni se advierte de oficio por este Tribunal Pleno, por lo que es conducente proceder al estudio de la materia de fondo.

VI. CUESTIÓN PRELIMINAR

43. Para el análisis del caso, resulta pertinente especificar las características propias de la consulta en materia de discapacidad, pero para ello es preciso de manera preliminar distinguirla de la consulta indígena, pues ambas consultas surgen de orígenes y planteamientos distintos y, por ende, sus características deben ser específicas a cada caso.

³⁵ Registro digital: 181395. Instancia: Pleno. Novena Época. Materias(s): Constitucional. Tesis: P./J. 36/2004. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIX, Junio de 2004, página 865. Tipo: Jurisprudencia.

44. En este sentido, la consulta indígena o afrodescendiente tiene como fundamento la autodeterminación de los pueblos indígenas, como grupos asentados previamente a la configuración del Estado nación.³⁶ Por lo que, de manera genérica, la lógica de consultarlos surge del respeto a su autodeterminación, cosmovisión, así como sus usos y costumbres, entre otros derechos que les corresponden como surge, *inter alia*, del propio Convenio 169 de la OIT.³⁷ En este sentido, el estándar de consulta en esta materia es un imperativo para proceder a tomar medidas que puedan impactar o afectar directamente en la vida de éstos, como lo ha sostenido esta SCJN en diversos fallos.³⁸
45. Por su parte, la consulta en materia de discapacidad no se deriva de que dichas personas tengan una identidad similar a la de los grupos indígenas o afrodescendientes que requiera la protección de su autodeterminación como grupo; sino que, en este caso, los derechos a la consulta derivan de ser personas históricamente discriminadas con falta de representación efectiva, y sobre el cual las decisiones que les impactan han sido genéricamente tomadas sin su participación y sin tomar en cuenta el impacto que estas puedan provocar en sus derechos.³⁹ Dicha consulta, de fuente convencional (*infra* párrs. 50 y 51), tiene por consecuencia un carácter más difuso, pero en

³⁶ Convenio N.º 169 de la OIT, artículos 6 y 17, y Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, artículos 19, 30.2, 32.2 y 38. Cfr. *Caso del Pueblo Saramaka*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, párr. 134.

³⁷ Cfr. Preámbulo de la Convención sobre Discapacidad: Reconociendo las aspiraciones de esos pueblos a asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco de los Estados en que viven.

El artículo 6 del Convenio 169 de la OIT señala que la consulta procede cuando la medida pueda afectarles directamente. También en los artículos 35 y 41 constitucionales, 1.1 y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 24 y 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Por ejemplo, en la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos dictada en el “*Caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam*” de 2015, determinó que la falta de un proceso de consulta con participación efectiva en las comunidades indígenas, a través de procedimientos culturalmente adecuados, violaba el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que dispone que “Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) participar en la dirección de los asuntos públicos”. Por otra parte, también resultan aplicables los artículos 18 y 32 de la Declaración de la Organización de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

³⁸ Véase las acciones de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019, la acción de inconstitucionalidad 116/2019 y su acumulada 117/2019, así como en la acción de inconstitucionalidad 136/2020. Y de manera destacada los precedentes de las acciones de inconstitucionalidad 15/2017, 81/2018 y 1237/2020.

³⁹ Preámbulo de la Convención sobre Discapacidad (*infra* citada): inciso e) *Reconociendo que la discapacidad es un concepto que evoluciona y que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.*

el cual se deben buscar las medidas adecuadas para hacer valer la participación efectiva y opinión de las personas con discapacidad a quienes esté dirigido el acto o medida; particularmente, cuando éstos puedan tener un efecto desproporcionado sobre estas personas (*infra* párr. 59),⁴⁰ con el objetivo principal de garantizar su autonomía, dignidad humana e inclusión efectiva.

46. Es por ello que la consulta en esta materia tiene sus propias características y especificaciones, que son distintas a las de la materia indígena, y, por ende, les asiste un tratamiento particular en su análisis, así como el impacto que puede tener su evaluación en los efectos de la determinación del fallo.⁴¹
47. En este sentido, en el estudio de fondo se procederá a señalar las características de la consulta en materia de discapacidad a la luz del estándar convencional y constitucional.

VII. ESTUDIO DE FONDO

48. **Precisión de la *litis*.** A la luz de las posiciones de las partes, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante SCJN) estima que la controversia planteada consiste en determinar si para la aprobación del Decreto número 009 por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Chiapas, se requería de la consulta previa y, de ser el caso, si ésta se llevó a cabo.
49. En tales términos es que este Pleno centrará el análisis de la presente acción de inconstitucionalidad. Por ello, para analizar la constitucionalidad o no de la disposición impugnada, corresponde referirse a los siguientes apartados

⁴⁰ ONU, Observación General No. 7, párr. 15.

⁴¹ Véase párrafo 66 de la Observación General núm. 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. Aprobada por el Comité en su 20º período de sesiones (27 de agosto a 21 de septiembre de 2018). Algunos recursos eficaces serían: a) la suspensión del procedimiento; b) el retorno a una fase anterior del procedimiento para garantizar la consulta y la integración de las organizaciones de personas con discapacidad; c) el aplazamiento de la ejecución de la decisión hasta que se hayan efectuado las consultas pertinentes; y d) la anulación, total o parcial, de la decisión, por incumplimiento de los artículos 4, párrafo 3, y 33, párrafo 3.

generales: **a)** sobre la procedencia de la consulta previa en materia de discapacidad y **b)** la realización de la consulta en el caso concreto.

A. SOBRE LA PROCEDENCIA DE LA CONSULTA PREVIA EN MATERIA DE DISCAPACIDAD

50. Respecto de las características de la consulta en materia de discapacidad desde el parámetro de regularidad constitucional,⁴² es preciso observar que la adopción en el año dos mil seis de la *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas* (en adelante “Convención sobre Discapacidad”)⁴³ significó un cambio de paradigma en relación con la percepción y reconocimiento de las personas con discapacidad, toda vez que se superaron los modelos de prescindencia y médico–rehabilitador para adoptar el modelo social de inclusión, donde la persona con discapacidad es identificada como un sujeto y actor de derechos con plena autonomía y dignidad humana.
51. Así, la obligación de consultar a las personas con discapacidad deriva del artículo 4.3 de la *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, 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.”

⁴² Véanse, *inter alia*, las Acciones de Inconstitucionalidad: 33/2015; 41/2018 y su acumulada 42/2018; 109/2016; 212/2020, 193/2020, 179/2020, 214/2020, y 131/2020 y su acumulada 186/2020; 121/2019, y 18/2021.

⁴³ En las dos últimas décadas, se adoptaron la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (“CIADDIS”, 1999), primer instrumento internacional de derechos humanos dedicado específicamente a personas con discapacidad, y en el Sistema Universal de las Naciones Unidas, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (“CDPD”, 2006).

52. Como se estableció en la *acción de inconstitucionalidad 68/2018*,⁴⁴ para comprender a cabalidad la obligación de consulta a personas con discapacidad, resulta relevante destacar algunas cuestiones del contexto en el que surge y su importancia en la lucha del movimiento de personas con discapacidad por exigir sus derechos.
53. En primer lugar, la razón que subyace a esta exigencia consiste en que se supere un modelo rehabilitador de la discapacidad —donde las personas con estas condiciones son sujetos pasivos a la ayuda que se les brinda⁴⁵— favoreciendo un “modelo social” en el que la causa de la discapacidad es el contexto que la genera; es decir, las deficiencias de la sociedad en la que estas personas se encuentran para generar servicios adecuados una vez consideradas las necesidades particulares de las personas con esta condición. Dicho de otro modo, una ausencia de consulta en cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad significaría no considerarlas en la definición de sus propias necesidades, volviendo de alguna manera a un modelo rehabilitador o asistencialista.
54. En segundo lugar, el derecho a la consulta de las personas con discapacidad está estrechamente relacionado con los principios generales de autonomía e

⁴⁴ Véase también la Acción de Inconstitucionalidad 33/2015, Fallada en sesión de 18 de febrero de 2016.

⁴⁵ Véase tesis 1a. VI/2013 (10a) de rubro y texto siguiente: “**DISCAPACIDAD. SU ANÁLISIS JURÍDICO A LA LUZ DEL 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.” Localización: [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro XVI, Enero de dos mil trece; Tomo 1; Pág. 634. 1a. VI/2013 (10a.).

independencia que rigen la Convención (artículo 3.a), su derecho de igualdad ante la ley (artículo 12 de la misma Convención) y su derecho a la participación (artículo 3.c y artículo 29) que se plasmó en el lema del movimiento de personas con discapacidad: “Nada de nosotros sin nosotros”.

55. Finalmente, el derecho a la consulta es uno de los pilares de la Convención, puesto que el proceso de creación de dicho tratado fue justamente uno de participación genuina y efectiva, colaboración y consulta estrecha con las personas con discapacidad. La Convención fue resultado de todas las opiniones ahí vertidas. Ello aseguró la calidad de la Convención y su pertinencia para esas personas.⁴⁶
56. Por lo tanto, el derecho a la consulta de las personas con discapacidad en la legislación y políticas públicas nacionales es un requisito ineludible para asegurar la pertinencia y calidad de todas las acciones encaminadas a asegurar el pleno goce de los derechos de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con los demás. 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.
57. En este sentido, en su *Observación General No. 7*, el Comité sobre los Derechos de Personas con Discapacidad (en adelante el Comité de Discapacidad), en interpretación del artículo 4.3 de dicha Convención, sostuvo que: “[l]os 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. Por lo tanto, las consultas deberían comenzar en las fases iniciales y contribuir al resultado final en todos los procesos de adopción de decisiones”⁴⁷.

⁴⁶ Comité sobre los Derechos de Personas con Discapacidad, *Observación General Número 7 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*, nueve de noviembre de dos mil dieciocho, párrafo 1.

⁴⁷ ONU, OG 7, párr. 15

58. Asimismo, también se señala que la expresión “cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad”, que figura en artículo 4, párrafo 3, abarca toda la gama de medidas legislativas, administrativas y de otra índole que puedan **afectar de forma directa o indirecta** a los derechos de las personas con discapacidad. La interpretación amplia de las cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad permite a los Estados partes tener en cuenta la discapacidad mediante políticas inclusivas, garantizando que las personas con discapacidad sean consideradas en igualdad de condiciones con las demás.⁴⁸
59. Sin embargo, en dicha Observación General también se reconoce que “[e]n caso de controversia sobre los efectos directos o indirectos de las medidas de que se trate, corresponde a las autoridades públicas de los Estados partes demostrar que la cuestión examinada no tendría un efecto desproporcionado sobre las personas con discapacidad y, en consecuencia, que no se requiere la celebración de consultas”.⁴⁹
60. Respecto de la procedencia o no de la consulta en el caso concreto, las autoridades se opusieron a la necesidad de la misma respecto del Decreto 009. El legislativo sostuvo que, respecto del argumento de que no se hizo una consulta previa, son argumentos equivocados, puesto que el acto legislativo emitido mediante el referido decreto fue en esencia de otorgar una mayor protección a las personas con discapacidad como integrantes de la sociedad chiapaneca, en una ponderación de un mejor derecho, el cual no fue considerado por la accionante. Adujo que dicha emisión fue para garantizar, proteger y otorgar en mayor beneficio a las personas con discapacidad, dotándolas de mejores prerrogativas y mecanismos de defensa y apoyo a todos los lugares en que forman parte, así como de proporcionarles las herramientas adecuadas a su entorno social.
61. Por su parte, el ejecutivo señaló que con la reforma buscó dar vialidad y operatividad a la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad del

⁴⁸ ONU, OG 7, párr. 18

⁴⁹ ONU, OG 7, párr. 19.

Estado de Chiapas en concordancia con la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública de dicha entidad federativa. En segundo lugar, el constituyente local manifestó en la exposición de motivos que estableció en la reforma medidas que contribuyan al ejercicio del derecho a la accesibilidad de las personas con discapacidad en el Estado de Chiapas, que, si bien se garantiza de alguna manera para el caso de los espacios públicos, la ley es omisa respecto a los espacios privados de uso público; laguna que obstaculiza el acceso de las referidas personas (*supra* párr. 9).

62. En vista de lo anterior, más allá de la alegada intención del legislador de regular en la materia, a la luz de lo establecido en la *Observación General* No. 7 del Comité interprete de la Convención antes citada, así como lo dispuesto por esta SCJN,⁵⁰ se puede verificar que la explicación brindada por las autoridades respecto de la falta de consulta no evidencia que los cambios normativos en estudio no afectaran directa o indirectamente a las personas con discapacidad, ni, en su caso, que éste no tuviera un efecto desproporcionado. Asimismo, como también ha sido criterio de esta SCJN, tampoco se evidencia que éste “no incida en los intereses y/o esfera jurídica de las personas con discapacidad”. Tampoco la autoridad especificó por qué no sería relevante contar con la participación de los destinatarios de la consulta.
63. Frente a ello, a continuación, se pueden apreciar los cambios a la norma:

“Ley para la Inclusión de las personas con discapacidad del Estado de Chiapas”	
Derogado Periódico Oficial 200, Tomo III, 21 de septiembre de 2015	Vigente Periódico Oficial 132, Tomo III, 21 de octubre de 2020
Artículo 2. Para los efectos de la presente Ley se entenderá por: <u>De la I a la XXX</u>	Artículo 2. Para los efectos de la presente Ley se entenderá por: ... XXXI. Espacios privados de uso público: Son espacios abiertos o cerrados, de propiedad privada que por su naturaleza, uso o afectación, satisfacen necesidades de uso público.
Artículo 20. La Secretaría de <u>Infraestructura y Comunicaciones</u> , el Instituto de la Infraestructura Física	Artículo 20. La Secretaría de <u>Obras Públicas</u> , el Instituto de la Infraestructura Física Educativa del

⁵⁰ Cfr. Acciones de Inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018 y 68/2018.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 297/2020

Educativa del Estado de Chiapas y las direcciones de desarrollo urbano o dependencias afines en los municipios, vigilarán que las construcciones o modificaciones públicas y privadas que se realicen, cuenten con las facilidades arquitectónicas y de desarrollo urbano, adecuadas a las necesidades de las personas con discapacidad, de conformidad con las disposiciones aplicables en la materia.	Estado de Chiapas y las direcciones de desarrollo urbano o dependencias afines en los municipios, vigilarán que las construcciones o modificaciones públicas y privadas que se realicen <u>en los espacios públicos y privados de uso público</u> , cuenten con las facilidades arquitectónicas y de desarrollo urbano, adecuadas a las necesidades de las personas con discapacidad, de conformidad con las disposiciones aplicables en la materia.
Artículo 21. El Programa Estatal de Desarrollo Urbano, contendrá lineamientos generales que establezcan la obligatoriedad de incorporar facilidades arquitectónicas y de señalización en la planificación, construcción y remodelación de la infraestructura urbana de carácter público a fin de facilitar el tránsito, libre acceso, desplazamiento y uso de estos espacios por las personas con discapacidad.	Artículo 21. El Programa Estatal de Desarrollo Urbano, contendrá lineamientos generales que establezcan la obligatoriedad de incorporar facilidades arquitectónicas y de señalización en la planificación, construcción y remodelación de la infraestructura urbana de carácter público <u>y privado de uso público</u> a fin de facilitar el tránsito, libre acceso, desplazamiento y uso de estos espacios por las personas con discapacidad.
Artículo 22. Las personas con Discapacidad Visual acompañadas de perros guías tendrán libre acceso a todos los lugares públicos, a los servicios públicos y de transporte y establecimientos comerciales, sin restricción alguna. El acceso del Perro Guía a los lugares con pago de entrada o de peaje no implicará un pago adicional, salvo que su movilización constituya la prestación de un servicio agregado.	Artículo 22. Las personas con Discapacidad Visual acompañadas de perros guías tendrán libre acceso a todos los lugares públicos <u>y privados de uso público</u> , a los servicios públicos y de transporte y establecimientos comerciales, sin restricción alguna. El acceso del perro guía a los lugares con pago de entrada o de peaje no implicará un pago adicional, salvo que su movilización constituya la prestación de un servicio agregado.
Artículo 23. Los municipios, a través de sus áreas correspondientes, al autorizar los proyectos para la construcción, adaptación o remodelación, así como la apertura de espacios destinados a la prestación de servicios al público, vigilarán que los mismos cuenten con instalaciones, servicios y señalamientos adecuados a las necesidades de las personas con discapacidad.	Artículo 23. Los municipios, a través de sus áreas correspondientes, al autorizar los proyectos para la construcción, adaptación o remodelación, así como la apertura de espacios destinados a la prestación de servicios <u>en los espacios públicos y privados de uso público</u> , vigilarán que los mismos cuenten con instalaciones, servicios y señalamientos adecuados a las necesidades de las personas con discapacidad.

64. A la luz de lo anterior, los cambios en los artículos 2, 20, 21, 22 y 23, en esencia, incorporan el concepto de ***espacios privados de uso público***, los

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 297/2020

cuales son espacios abiertos o cerrados, de propiedad privada que por su naturaleza, uso o afectación, satisfacen necesidades de uso público. Lo anterior amplía el ámbito de aplicación de la ley, ya que ahora también se imponen obligaciones de garantizar la accesibilidad a las personas con discapacidad en todo espacio de uso público, aunque sean de propiedad privada, lo cual potencialmente podría afectar directa o indirectamente en el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, sin que ello fuera desvirtuado por la autoridad responsable.

65. Por lo anterior, este Tribunal Pleno estima que frente a estas reformas del Decreto 009 se actualizaba la necesidad de consulta en materia de discapacidad.

B. SOBRE LA REALIZACIÓN DE LA CONSULTA EN EL CASO CONCRETO

66. Primeramente, se precisa el parámetro de regularidad constitucional sobre los requisitos para la realización de la consulta en la materia.
67. Así, al resolver la *acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018*⁵¹, el Pleno de este Tribunal Constitucional señaló que como elementos mínimos para cumplir con la obligación establecida en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, relativa a que las personas con discapacidad sean consultadas, su participación debe ser:⁵²

- **Previa, pública, abierta y regular.** El órgano legislativo debe establecer reglas, plazos razonables y procedimientos en una

⁵¹ Fallada en sesión celebrada el 21 de abril de 2020, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, expedida mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el cinco de marzo de dos mil dieciocho. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

⁵² Criterio Reiterado en la **Acción de Inconstitucionalidad 212/2020**, resuelta el 1 de marzo de 2020. Véase también la Acción de inconstitucionalidad 109/2016. Fallada en sesión celebrada el veinte de octubre de dos mil veinte, por unanimidad de once votos.

convocatoria, en la que se informe de manera amplia, accesible y por distintos medios, la manera en que las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan podrán participar tanto en el proyecto de iniciativa, como en el proceso legislativo, dentro del cual se debe garantizar su participación, de manera previa al dictamen y ante el Pleno del órgano deliberativo, durante la discusión, por lo cual deben especificarse en las convocatorias los momentos de participación.

- **Estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad.** Las personas con discapacidad no deben ser representadas, sino que, en todo caso, cuenten con la asesoría necesaria para participar sin que se sustituya su voluntad, es decir, que puedan hacerlo tanto de forma individual, como por conducto de las organizaciones de personas con discapacidad, además de que también se tome en cuenta a las niñas y niños con discapacidad, así como a las organizaciones que representan a las personas con discapacidad.

- **Accesible.** Las convocatorias deben realizarse con lenguaje comprensible, en formato de lectura fácil y lenguaje claro, así como adaptadas para ser entendible de acuerdo con las necesidades por el tipo de discapacidad, por distintos medios, incluidos los sitios web de los órganos legislativos, mediante formatos digitales accesibles y ajustes razonables cuando se requiera, como, por ejemplo, los macrotipos, la interpretación en lengua de señas, el braille y la comunicación táctil. Además de que las instalaciones de los órganos parlamentarios también deben ser accesibles a las personas con discapacidad.

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

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

- **Informada.** A las personas con discapacidad o comunidades involucradas se les debe informar de manera amplia y precisa sobre la naturaleza y consecuencia de la decisión que se pretenden tomar.

- **Significativa.** Lo cual implica que en los referidos momentos del proceso legislativo se debata o se analicen las conclusiones obtenidas de la participación de las personas con discapacidad y los organismos que las representan.

- **Con participación efectiva.** Que abone a la participación eficaz de las personas con discapacidad, las organizaciones y autoridades que los representan, en donde realmente se tome en cuenta su opinión y se analice, con el propósito de que no se reduzca su intervención a hacerlos partícipes de una mera exposición, sino que enriquezcan con su visión la manera en que el Estado puede hacer real la eliminación de barreras sociales para lograr su pleno desarrollo en las mejores condiciones, principalmente porque son quienes se enfrentan y pueden hacer notar las barreras sociales con las que se encuentran, a efecto de que se puedan diseñar mejores políticas para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales en igualdad de condiciones, no obstante el estado físico, psicológico o intelectual que presenten en razón de su discapacidad, así como por su género, minoría de edad, y con una cosmovisión amplia de las condiciones y dificultades sociales, como las condiciones de pobreza, de vivienda, salud, educación, laborales, etcétera.

- **Transparente.** Para lograr una participación eficaz es elemental garantizar la transparencia en la información que generen los órganos estatales, la que aporten las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan, así como del análisis y debate de sus aportaciones.

68. Además, en el señalado precedente se puntualizó que esta obligación no es oponible únicamente ante los órganos formalmente legislativos, sino a todo órgano del Estado Mexicano que intervenga en la creación, reforma, o derogación de normas generales que incidan directamente en las personas con discapacidad.
69. Por su parte, el Comité de Discapacidad, en su *Observación General No. 7*, establece,⁵³ en lo pertinente, que:

“A fin de cumplir las obligaciones dimanantes del artículo 4, párrafo 3, los Estados partes deberían dotarse de marcos y procedimientos jurídicos y reglamentarios para garantizar la participación plena y en condiciones de igualdad de las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en los procesos de adopción de decisiones y la elaboración de legislación y políticas sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, lo cual incluye legislación, políticas, estrategias y planes de acción en materia de discapacidad. Los Estados partes deberían aprobar disposiciones que prevean puestos para las organizaciones de personas con discapacidad en comités permanentes y/o grupos de trabajo temporales, otorgándoles el derecho a designar a miembros para esos órganos.

Los Estados partes deberían establecer y regular procedimientos formales de consulta, como la planificación de encuestas, reuniones y otros métodos, el establecimiento de cronogramas adecuados, la colaboración de las organizaciones de personas con discapacidad desde las primeras etapas y la divulgación previa, oportuna y amplia de la información pertinente para cada proceso. Los Estados partes deberían diseñar herramientas accesibles en línea para la celebración de consultas y/o adoptar métodos alternativos de consulta en formatos digitales accesibles, en consulta con las organizaciones de personas con discapacidad. A fin de asegurarse de que no se deja a nadie atrás en relación con los procesos de consulta, los Estados partes deberían designar a personas encargadas de hacer un seguimiento de la asistencia, detectar grupos subrepresentados y velar por

⁵³ Párrafos 53 y 54.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 297/2020

que se atiendan los requerimientos de accesibilidad y ajustes razonables. Asimismo, deberían cerciorarse de que las organizaciones de personas con discapacidad que representen a todos los grupos participen y sean consultadas, en particular facilitando información sobre los requerimientos de accesibilidad y ajustes razonables [...]"

70. Dichas directrices forman parte del parámetro de regularidad constitucional y este Tribunal Pleno reitera a las autoridades competentes a observar las mismas en la implementación de las consultas en materia de discapacidad.
71. En suma, se puede considerar que las consultas previas en materia de derechos de personas con discapacidad son formalidades esenciales del procedimiento legislativo cuando se actualizan los estándares precisados.
72. Ahora bien, en el caso concreto, del proceso legislativo del **Decreto 009** se puede verificar que no se realizó ninguna fase de consulta en la materia, y menos aún en los términos dispuestos en el parámetro antes expuesto. En este sentido, se verifica que:
 - a) Primeramente, las Diputadas Silvia Torreblanca, Adriana Bustamante Castellanos y Diputado Jorge Jhonattan Molina Morales, presentaron al Congreso de la Unión del Estado una iniciativa de Decreto por el que se adicionó la fracción XII Bis del artículo 2 y se reforman los artículos 9, 10, 11, 15, 20, 21, 22, 23, 27, 29, 31, 32, 33, 36, 37, 38, 46, así como se reforma el artículo quinto transitorio de la ley y se recorre el artículo quinto transitorio actual en numeral y contenido de la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Chiapas.
 - b) En sesión ordinaria de ocho de octubre de dos mil veinte, celebrada en el Congreso del Estado, se advierte, en lo pertinente, que: Se presentó la iniciativa del decreto por el que se adicionó la fracción XII Bis del artículo 2 y reformados los artículos 9, 10, 11, 15, 20, 21, 22, 23, 27, 29, 31, 32, 33, 36, 37, 38, 46, se reforma el artículo transitorio de la ley y se recorre el artículo quinto transitorio actual en numeral y contenido, de la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Chiapas, y una vez que la Diputada Secretaria Mayra Alicia Mendoza Álvarez dio lectura a la iniciativa, el Presiente señaló que se turnara ésta a la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables, para su estudio y dictamen correspondiente. El ocho de octubre de dos mil veinte se turnó la iniciativa a la referida Comisión.
 - c) El nueve de octubre de dos mil veinte los Diputados y Diputadas de la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables de la Sexagésima Legislatura del Estado de Chiapas, sometieron a consideración de su Pleno la

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 297/2020

iniciativa referente y mediante dictamen en sentido positivo tal Comisión la aprobó por unanimidad de votos.

- d) En sesión de trece de octubre de dos mil veinte el Pleno del Congreso del Estado de Chiapas hizo saber los siete puntos que se discutirían, en lo pertinente el punto dos, mediante el cual se votó el dictamen presentado por la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables, relativo a la iniciativa referida de las reformas a la ley para la Inclusión en cuestión, la votación fue unánime, por lo que se ordenó realizarse los trámites legislativos correspondientes. Posteriormente, el Congreso del Estado envió al Gobernador del Estado el Decreto 009 para su publicación y cumplimiento al Decreto.

73. En consecuencia, este Tribunal Pleno estima que, para efectos de este caso, con ello se vulneró el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y, por ende, se **declara la invalidez de los artículos 2, fracción XXXI; 20; 21; 22 y 23** de la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Chiapas.

VIII. EFECTOS

74. En términos de los artículos 41, fracción IV, 45, párrafo primero y 73 de la de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal⁵⁴, las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas o actos respecto de los cuales opere, y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda; así como, por extensión, invalidar todas aquellas normas cuya validez dependa de la norma invalidada.

⁵⁴ **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

[...]

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

[...].

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

⁵⁴ Similar determinación fue tomada por el Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 84/2016 fallada el 28 de junio de 2018 bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora I. En ese asunto, se declaró la invalidez de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Intercultural de Sinaloa, ante la falta de una consulta indígena, determinación que surtiría efectos a los doce meses siguientes a su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

75. **PRECEPTOS DECLARADOS INVÁLIDOS.** En ese sentido, de acuerdo con la parte considerativa de este fallo, se declara la **invalidéz** de los artículos 2, fracción XXXI, 20, 21, 22 y 23 de la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Chiapas, publicada en el Periódico Oficial dicha entidad federativa el veintiuno de octubre de dos mil veinte, por ser contrarios a lo dispuesto en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
76. **EFFECTOS ESPECÍFICOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ.** Atendiendo a la facultad de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para determinar los efectos de las sentencias estimatorias que emite, conforme a lo dispuesto en los citados artículos 41 y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que conforme a jurisprudencia P./J. 84/2007, cuyo rubro es: “**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUENTA CON AMPLIAS FACULTADES PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS.**”⁵⁵
77. En esa jurisprudencia se sostiene que los efectos que este Tribunal Constitucional imprima a sus sentencias estimatorias en la vía de acción de inconstitucionalidad deben, de manera prioritaria, salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada, aunque al mismo tiempo se debe evitar generar una situación de mayor incertidumbre jurídica que la ocasionada por las normas impugnadas, así como afectar injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de otros poderes públicos (federales, estatales y/o municipales).

⁵⁵ El texto de la jurisprudencia P./J.84/2007, es el siguiente: *De conformidad con el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional, las facultades del Máximo Tribunal del país para determinar los efectos de las sentencias estimatorias que emite, por un lado, comprenden la posibilidad de fijar "todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda"; por otro lado, deben respetar todo el sistema jurídico constitucional del cual derivan. Ese estado de cosas implica que el Alto Tribunal cuenta con un amplio margen de apreciación para equilibrar todos los principios, competencias e institutos que pudieran verse afectados positiva o negativamente por causa de la expulsión de la norma declarada inconstitucional en el caso de su conocimiento, de tal suerte que a través de los efectos que imprima a su sentencia debe salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada, evitando, al mismo tiempo, generar una situación de mayor inconstitucionalidad o de mayor incertidumbre jurídica que la ocasionada por las normas impugnadas, o invadir injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de otros poderes públicos (federales, estatales y/o municipales)".* Datos de localización; Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, Diciembre de 2007, pág. 777, registro 170879.

78. Lo anterior determina que este Tribunal Pleno cuenta con un amplio margen de apreciación para salvaguardar eficazmente la norma constitucional o convencional violada. Por ello, este Tribunal Pleno ha tomado decisiones en que el efecto consistió únicamente en la expulsión de las porciones normativas que presentaban vicios de inconstitucionalidad; en otros casos, el efecto ha consistido en la expulsión de todo un conjunto armónico de normas dentro del ordenamiento legal impugnado; e, inclusive, se han expulsado del orden jurídico nacional leyes u ordenamientos completos por existir violaciones muy graves a las normas que rigen el procedimiento para su creación. Asimismo, en ocasiones, el efecto de la sentencia se ha postergado por un lapso razonable y, en otros casos, el efecto ha consistido en la reviviscencia de las normas vigentes con anterioridad a las que han sido expulsadas del ordenamiento jurídico, para garantizar un mínimo indispensable de certeza jurídica.
79. Cabe señalar que, como se puntualizó en la *acción de inconstitucionalidad 212/2020*, si bien en diversos precedentes⁵⁶ esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido un plazo de seis meses para que los congresos locales den cumplimiento a las declaraciones de invalidez derivadas de la falta de consulta de los pueblos y comunidades indígenas, o de doce meses, tal como se determinó en las *acciones de inconstitucionalidad 84/2016*⁵⁷, *81/2018* y *201/2020*,⁵⁸ e incluso, de ciento ochenta días naturales para el

⁵⁶ Por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 68/2018, 1/2017 y 80/2017 y su acumulada 81/2017, resueltas el veintisiete de agosto y uno de octubre, ambos de dos mil diecinueve, y veinte de abril de dos mil veinte, respectivamente.

⁵⁷ Resuelta el veintiocho de junio de dos mil dieciocho, por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz apartándose de las consideraciones y con razones adicionales, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, *consistente en determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos doce meses después a la publicación de esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, plazo dentro del cual el Congreso del Estado de Sinaloa deberá legislar para subsanar el vicio advertido, esto es, realizar la consulta a los indígenas*. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra y reservó su derecho de formular voto particular.

⁵⁸ Resuelta el diez de noviembre de dos mil veinte, por mayoría de nueve votos de las señoras ministras y los señores ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Indicándose que *“la declaración de invalidez de los decretos impugnados surtirá efectos a los doce meses siguientes a la notificación de los resolutivos de la presente sentencia al Congreso del Estado de Chihuahua. El motivo de este plazo es que no se prive a los pueblos y comunidades indígenas, ni a las personas con discapacidad incluidos en los decretos que se declaran inválidos, de los posibles efectos benéficos de las normas sin permitir al Congreso de*

surtimiento de efectos de la declaración de invalidez de actos legislativos respecto de los cuales se omitió la consulta previa a las personas con discapacidad, como ocurrió en la *acción de inconstitucionalidad 68/2018*.⁵⁹ No obstante, tomando en consideración las serias dificultades y riesgos que implicaría celebrar las consultas respectivas durante la pandemia por el virus SARS-COV2, 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, se determina que **la declaración de invalidez** de las normas referidas de la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Chiapas **debe postergarse por doce meses** con el objeto de que la regulación respectiva continúe vigente en tanto el Congreso del Estado Chiapas cumple con los efectos vinculatorios precisados en el siguiente apartado de este considerando, lo que permitirá, incluso, la eficacia de los derechos humanos a la consulta de las personas con discapacidad.

80. Asimismo, se hace notar que, por las características propias de la consulta en materia de discapacidad, la misma podrá realizarse en **formato digitales** accesibles, en consulta con las organizaciones de personas con discapacidad⁶⁰ (*supra* párr. 69).
81. Este Alto Tribunal también toma en cuenta que, en su *Observación General No. 7* (párr. 66), el Comité de Discapacidad sostuvo que algunos recursos eficaces serían: *a) la suspensión del procedimiento; b) el retorno a una fase anterior del procedimiento para garantizar la consulta y la integración de las organizaciones de personas con discapacidad; c) el aplazamiento de la*

Chihuahua emitir una nueva medida que atienda a las consideraciones dispuestas en la presente ejecutoria. Similares decisiones se tomaron en la acción de inconstitucionalidad 68/2018, la acción de inconstitucionalidad 1/2017 y la acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada. Sin embargo, en vista de las serias dificultades y riesgos que implicaría celebrar las consultas respectivas durante la pandemia por el virus SARS-COV2-COVID19 en el plazo de seis meses establecido en dichos precedentes, esta Suprema Corte considera pertinente duplicar el plazo referido, tal como se hizo en la acción de inconstitucionalidad 81/2018. Al igual que se aclaró en este último precedente, el establecimiento del plazo de doce meses para que surta sus efectos la invalidez de los decretos impugnados no representa impedimento alguno para que el Congreso del Estado de Chihuahua realice las consultas requeridas bajo las condiciones que le impone el parámetro de regularidad constitucional y expida una nueva ley en un tiempo menor.”

⁵⁹ 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.

⁶⁰ ONU. Comité de Discapacidad, en su *Observación General No. 7. Párr. 54*.

ejecución de la decisión hasta que se hayan efectuado las consultas pertinentes y d) la anulación, total o parcial, de la decisión, por incumplimiento de los artículos 4, párrafo 3, y 33, párrafo 3.

82. Ahora, bien, de conformidad con el propio artículo 4.4 de la Convención sobre Discapacidad, se establece que “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 [...]”.⁶¹
83. **EFFECTOS VINCULANTES PARA EL CONGRESO DEL ESTADO DE CHIAPAS.** En consideración de lo anterior, tomando en cuenta que el Congreso del Estado de Chiapas, además de sus obligaciones convencionales, en ejercicio de su libertad de configuración tiene el deber de consultar en esta materia, se impone concluir que la declaración de invalidez de la referida regulación no se limita a su expulsión del orden jurídico, sino que conlleva la obligación constitucional de que el referido órgano legislativo desarrolle las consultas correspondientes cumpliendo con los parámetros establecidos en el considerando VII de esta determinación y, dentro del plazo de postergación de los efectos de invalidez antes precisado, con base en los resultados de dichas consultas, emita la regulación que corresponda en la materia.
84. Por lo expuesto, se vincula al Congreso del Estado de Chiapas⁶² para que en el plazo no mayor a **doce meses** siguientes a la notificación que se le

⁶¹ [...] No se restringirán ni derogarán ninguno de los derechos humanos y las libertades 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.

⁶² En términos similares se pronunció este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 212/2020; 63/2017 y sus acumuladas 65/2017, 66/2017, 67/2017, 68/2017, 70/2017, 71/2017, 72/2017, 74/2017 y 75/2017, el veintiuno de septiembre de dos mil diecisiete, en la cual se determinó “Por otro lado, al haberse declarado fundada la omisión atribuida a la Asamblea Legislativa en cuanto al establecimiento en el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México de mecanismos político-electorales específicos relacionados con el acceso a cargos de elección popular de las personas integrantes de los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes, atendiendo a los principios de proporcionalidad y equidad; ésta deberá emitir, previa consulta a los pueblos y comunidades indígenas de la entidad, el acto legislativo que subsane dicha omisión, el cual deberá entrar en vigor antes del proceso electoral siguiente al que inicie en esa localidad en el mes de octubre de dos mil diecisiete.”

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 297/2020

haga de los puntos resolutivos de esta resolución, fecha en que surtirá efectos la declaración de invalidez decretada, lleve a cabo, conforme a los parámetros fijados en las consideraciones de esta decisión, la consulta de las personas con discapacidad y, dentro del mismo plazo, emita la regulación correspondiente en la materia.

85. Lo anterior, en el entendido de que las consultas no deben limitarse a los artículos declarados inconstitucionales, sino que deberán tener un carácter abierto, a efecto de otorgar la posibilidad de que se facilite el diálogo democrático y busque la participación de los grupos involucrados con cualquier aspecto regulado en la referida Ley de Inclusión de las Personas con Discapacidad que esté relacionado directamente con su condición de discapacidad.
86. El plazo establecido, además, permite que no se prive a las personas con discapacidad de los posibles efectos benéficos de las normas y, al mismo tiempo, permite al Congreso del Estado de Chiapas atender a lo resuelto en la presente ejecutoria. Sin perjuicio de que en un tiempo menor la legislatura local pueda legislar en relación con los preceptos declarados inconstitucionales, bajo el presupuesto ineludible de que efectivamente se realicen las consultas en los términos fijados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁶³

Por lo expuesto y fundado, se

IX. RESUELVE

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

⁶³ Este criterio ha sido reiterado por el Pleno de este Tribunal, al resolver, *inter alia*, las *Acciones de Inconstitucionalidad*, 176/2020, 193/2020, 78/2018, 179/2020, 214/2020, 18/2021 y 131/2020 y su acumulada 186/2020; 178/2020 y 129/2020 y acumuladas.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 297/2020

SEGUNDO. Se sobresee en la presente acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos 9, 10, 11, 15, párrafo primero, 27, párrafo primero, 29, párrafo primero, 31, 32, párrafo primero, 33, 36, 37, 38 y 46, fracción IV, de la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Chiapas, reformados mediante el DECRETO No. 009, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de octubre de dos mil veinte, de conformidad con el apartado V de esta decisión.

TERCERO. Se declara la invalidez de los artículos 2, fracción XXXI, 20, 21, 22 y 23 de la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Chiapas, adicionado y reformados, respectivamente, mediante el DECRETO No. 009, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de octubre de dos mil veinte, como se expone en el apartado VII de esta determinación.

CUARTO. La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a los doce meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Chiapas, 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 VII y VIII de esta ejecutoria.

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

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,

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 297/2020

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 y IV relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite de la demanda, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa por constituir nuevos actos legislativos, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo por constituir nuevos actos legislativos, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán separándose de la expresión del cambio sustantivo y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado V, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento, consistente en sobreseer respecto de los artículos 9, 10, 11, 15, párrafo primero, 27, párrafo primero, 29, párrafo primero, 31, 32, párrafo primero, 33, 36, 37, 38 y 46, fracción IV, de la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Chiapas, reformados mediante el DECRETO No. 009, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de octubre de dos mil veinte. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra.

En relación con el punto resolutivo tercero:

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 obligado por la mayoría, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea con consideraciones adicionales, respecto de los apartados VI, relativo a la cuestión preliminar, y VII, relativo al estudio de fondo, consistentes en declarar la invalidez de los artículos 2, fracción XXXI, 20, 21, 22 y 23 de la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Chiapas, adicionado y reformados, respectivamente, mediante el DECRETO No. 009, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de octubre de dos mil veinte.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

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 VIII, 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 Chiapas. 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 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 VIII, 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 quinto:

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 297/2020

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

MINISTRO PRESIDENTE

ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

MINISTRA PONENTE

NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

RAFAEL COELLO CETINA

JFCG/rvh