

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD  
84/2021  
PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE  
LOS DERECHOS HUMANOS**

**PONENTE: MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA  
SECRETARIO: ALEJANDRO FÉLIX GONZÁLEZ PÉREZ  
COLABORÓ: CYNTHIA EDITH HERRERA OSORIO**

**Vo. Bo.  
MINISTRA**

Ciudad de México. Acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión del siete de junio de dos mil veintidós.

**A N T E C E D E N T E S:**

1. **PRIMERO. Demanda inicial y normas impugnadas.** Mediante escrito recibido el trece de mayo de dos mil veintiuno en el Buzón Judicial de este Alto Tribunal y registrado el catorce siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por conducto de su Presidenta, promovió acción de inconstitucionalidad en contra del Decreto número 258 por el que se expidió la Ley para la Inclusión de las Personas en Situación de Discapacidad del Estado de México, publicado en la Gaceta del Gobierno de la citada entidad federativa el catorce de abril de dos mil veintiuno.
2. La promovente señaló como autoridades emisora y promulgadora de las normas impugnadas al Congreso y al Gobernador, ambos del Estado de México.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 84/2021

3. **Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.** La Comisión accionante estima violados los artículos 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; y, V de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.
4. **Conceptos de invalidez.** En su único concepto de invalidez, la Comisión accionante adujo, esencialmente, lo siguiente:

El Decreto número 258 por el que se expidió la Ley para la Inclusión de las Personas en Situación de Discapacidad del Estado de México vulnera el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad que establece el derecho a la consulta a dicho sector de la población.

Tras señalar el marco constitucional y convencional con relación al derecho de las personas con discapacidad a ser consultadas en aquellos casos en los que alguna norma les afecte directamente, la Comisión promovente sostiene que el Decreto combatido, al expedir la Ley para la Inclusión de las Personas en Situación de Discapacidad del Estado de México, es inconstitucional, pues esta ley fue creada con la finalidad de promover, proteger y garantizar el pleno ejercicio de los derechos y libertades fundamentales de dicho grupo vulnerable.

Asimismo, la ley en mención está dirigida a personas con discapacidad, por lo que es innegable que, para ser constitucionalmente válida, ameritaba la realización de un ejercicio consultivo del grupo social, de conformidad con los estándares que se han desarrollado en la materia.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 84/2021

Agrega que no pasa desapercibido que del análisis del proceso legislativo se desprende que en la iniciativa presentada el cinco de diciembre de dos mil diecinueve, se contó con la participación y apoyo de diversas instituciones públicas y privadas; sin embargo, no se precisó cuál fue su participación en el proceso de creación de la iniciativa en comento.

De esta manera la Comisión estima que el Congreso local omitió respetar y garantizar el derecho humano de la consulta a las personas con discapacidad, toda vez que la actividad previamente mencionada no satisface las características de una consulta, de acuerdo con los criterios que ha establecido este Alto Tribunal.

Por tanto, la accionante considera que debe declararse la invalidez del Decreto número 258 por el que se expidió la Ley para la Inclusión de las Personas en Situación de Discapacidad del Estado de México, publicado en la Gaceta del Gobierno de la citada entidad federativa el catorce de abril de dos mil veintiuno.

5. **Registro del expediente y turno del asunto.** Mediante proveído de diecinueve de mayo de dos mil veintiuno, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente de la presente acción de inconstitucionalidad con el número **84/2021**, y la turnó a la **Ministra Yasmín Esquivel Mossa** como instructora del procedimiento.
6. **Admisión de la demanda.** Por acuerdo de veinticinco de mayo de dos mil veintiuno, la Ministra instructora admitió a trámite el presente asunto, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 84/2021

Estado de México para que rindieran sus respectivos informes; asimismo, requirió al Congreso local para que remitiera copia certificada del proceso legislativo de las normas impugnadas y al órgano ejecutivo para que exhibiera copia certificada de la Gaceta del Gobierno estatal en el que conste su publicación. De igual forma, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que, antes del cierre de instrucción, manifestaran lo que a su respectiva representación correspondiera.

7. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de México.** Mediante escrito depositado el veintidós de junio de dos mil veintiuno a través del sistema Buzón Judicial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y registrado el mismo día en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, Carlos Felipe Fuentes del Río, en su carácter de representante legal del Gobernador del Estado de México, compareció en representación del Poder Ejecutivo local a rendir el informe correspondiente, en el que expresó lo siguiente:

Señala que el Titular del Poder Ejecutivo estatal participó en el proceso legislativo del Decreto impugnado pero sólo como colaborador a efecto de darle vigencia a la norma aprobada por el órgano legislativo local.

Agrega que la promulgación de las leyes, acuerdos o decretos constituye una obligación y no una facultad, al constituir una formalidad del proceso legislativo.

Expone que en el Decreto impugnado se propone el cambio y fomento del uso de diversos términos, así como la creación del Fondo Estatal para la Discapacidad a cargo del Instituto Mexiquense para la Discapacidad, con el objeto de brindar recursos para la inclusión de las personas con discapacidad.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 84/2021

Asimismo, se prevé la participación de distintas Secretarías para fortalecer el apoyo interinstitucional con el Instituto Mexiquense para la Discapacidad y la creación del Registro Estatal de Discapacidad, el cual llevará una estadística de las personas con discapacidad.

Además, una vez publicadas las disposiciones, la legislatura local dispondrá su traducción a *braille*, a las lenguas originarias del Estado de México y proveerá lo necesario para su difusión.

Aduce que el único concepto de invalidez hecho valer por la Comisión accionante es infundado, pues el Decreto combatido reviste la característica de público y contempla el acceso a medios y elementos que garantizan la accesibilidad de las personas discapacitadas y su participación.

8. **Informe del Poder Legislativo del Estado de México.** Mediante escrito depositado el dos de julio de dos mil veintiuno en el Buzón Judicial y registrado el cinco siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, María Elizabeth Millán García, en su carácter de **Presidenta del Poder Legislativo del Estado de México**, compareció a rendir el informe solicitado, en el que expuso lo siguiente:

Es infundado el concepto de invalidez planteado por la Comisión accionante, pues la ley expedida mediante el Decreto impugnado reconoce el derecho a la consulta, ya que el marco normativo que contiene respeta el carácter perfeccionista de las medidas adoptadas por el Estado, pues se armoniza con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Además, contempla las garantías y derechos para las personas con discapacidad.

Adversamente a lo sostenido por la promovente, la Ley para la

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 84/2021

Inclusión de las Personas en Situación de Discapacidad del Estado de México, no viola el principio de igualdad, pues aún y cuando **no consultó a las personas con discapacidad** acorde con el modelo social, la exposición de motivos y las porciones normativas están dirigidas específicamente a dicho grupo, en consecuencia, no existe desigualdad pues sitúa en un mismo supuesto a todas aquellas personas que tienen algún tipo de discapacidad.

Tampoco se realiza distinción alguna que tenga como objetivo homologar la discapacidad con la enfermedad; por el contrario, la ley busca que las personas en dicha situación puedan romper las barreras físicas y sociales del entorno desde diferentes ámbitos, fortaleciendo el marco jurídico en ese ámbito.

Por ello, en el cuerpo normativo se evitó el uso de vocabulario discriminatorio y procuró su armonización con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Señala que en cuanto a la omisión de realizar la consulta a las personas con discapacidad o grupos que los representen en el procedimiento legislativo de creación de la Ley, no se verifica el supuesto previsto en el artículo 4.3 de la Convención mencionada, pues la ley combatida no consiste en la elaboración o aplicación de políticas públicas cuyo objetivo sea hacer efectiva la propia Convención, sino el reconocimiento de derechos y prestación de servicios para las personas con discapacidad.

Por otro lado, si bien el artículo 4.3 en mención prevé la obligación de consultar a las organizaciones que representan a las personas con discapacidad, lo cierto es que no existe un parámetro específico a seguir, es decir, el proceso legislativo mexicano no prevé un mecanismo formal de consulta.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 84/2021

Por tanto, resultaba inviable implementar alguna estrategia para realizar la consulta, pues se corría el riesgo de instaurar alguna figura no regulada.

Aunado a lo anterior, un procedimiento de consulta interferiría con las facultades legislativas que tiene el Congreso del Estado de México.

Finalmente, menciona que en la aprobación del Decreto impugnado se observaron y agotaron todas las etapas legislativas que prevé la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, así como la Ley Orgánica del Poder Legislativo y el Reglamento del Congreso, ambas del Estado de México.

9. **Pedimento del Fiscal General de la República y manifestación de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.** El citado funcionario y la referida dependencia no formularon manifestación alguna o pedimento.
10. **Cierre de instrucción.** Mediante proveído de veintidós de septiembre de dos mil veintiuno, se decretó el cierre de instrucción en este asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

### C O N S I D E R A N D O S :

11. **PRIMERO. Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>1</sup>, y 10, fracción I, de la Ley Orgánica

---

<sup>1</sup> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

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

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 84/2021

del Poder Judicial de la Federación<sup>2</sup>, en relación con el Punto Segundo, fracción II, del Acuerdo General 5/2013<sup>3</sup> de trece de mayo de dos mil trece, toda vez que la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos** impugna un decreto por considerarlo contrario a los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano forma parte.

12. **SEGUNDO. Oportunidad.** 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<sup>4</sup> establece que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente al que se publicó la norma

---

*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 o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas. [...].”*

<sup>2</sup> **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.**

“**Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno:

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

<sup>3</sup> **Acuerdo General 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.”*

<sup>4</sup> **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

“**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.”

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 84/2021

impugnada.

13. En el caso, el Decreto número 258 por el que se expidió la Ley para la Inclusión de las Personas en Situación de Discapacidad del Estado de México, fue publicado en la Gaceta del Gobierno de la citada entidad federativa el catorce de abril de dos mil veintiuno.

14. El plazo de **treinta días naturales** transcurrió **del jueves quince de abril de dos mil veintiuno al viernes catorce de mayo del mismo año**, como se muestra en el siguiente calendario:

Abril 2021						
D	L	M	M	J	V	S
				1	2	3
4	5	6	7	8	9	10
11	12	13	14	15	16	17
18	19	20	21	22	23	24
25	26	27	28	29	30	

Mayo 2021						
D	L	M	M	J	V	S
						1
2	3	4	5	6	7	8
9	10	11	12	13	14	15
16	17	18	19	20	21	22
23	24	25	26	27	28	29
30	31					

15. En consecuencia, si la demanda promovida se recibió el **jueves trece de mayo de dos mil veintiuno** en el Buzón Judicial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe concluirse que **la acción es oportuna**.
16. **TERCERO. Legitimación.** La acción de inconstitucionalidad fue presentada por parte legítima.
17. **Legitimación en la causa.** El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal dispone que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de las acciones de inconstitucionalidad ejercitadas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de leyes de carácter federal y local, así como tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.
18. Esta acción de inconstitucionalidad se promovió en contra del Decreto

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 84/2021

número 258 por el que se expidió la Ley para la Inclusión de las Personas en Situación de Discapacidad del Estado de México, por considerarlo violatorio del derecho de participación y consulta previa que tienen las personas con discapacidad, en aquellos casos en los que alguna norma les afecte directamente, por tanto, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuenta con legitimación para presentar la acción de inconstitucionalidad.

19. **Legitimación en el proceso.** Los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos<sup>5</sup> y 18 de su Reglamento Interno<sup>6</sup>, otorgan a la persona en que recaiga la Presidencia la representación legal de dicho órgano, así como la facultad para promover el presente medio de control constitucional.
20. En ese sentido, obra en autos copia certificada del Acuerdo de doce de noviembre de dos mil diecinueve emitido por la Mesa Directiva del Senado de la República, mediante el cual se hace constar que, en sesión de siete de noviembre del mismo año, se designó como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a María del Rosario Piedra Ibarra, por un periodo de cinco años, comprendido del dos mil diecinueve al dos mil veinticuatro.
21. En consecuencia, toda vez que la acción de inconstitucionalidad fue promovida por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de

---

<sup>5</sup> **Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.**

*“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, [...]*”

<sup>6</sup> **Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.**

*“Artículo 18. **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.**”*

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 84/2021

Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se debe colegir que dicha servidora pública tiene legitimación en el proceso.

22. **CUARTO. Causales de improcedencia.** Las partes no hicieron valer alguna causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento, ni este Alto Tribunal advierte de oficio que se haya actualizado alguna. Por tanto, se procede al estudio de los conceptos de invalidez hechos valer por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
23. **QUINTO. Estudio.** En su único concepto de invalidez, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene, de forma general que el Decreto número 258 por el que se expidió la Ley para la Inclusión de las Personas en Situación de Discapacidad del Estado de México, publicado en la Gaceta del Gobierno de la citada entidad federativa el catorce de abril de dos mil veintiuno, vulnera el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad que establece el derecho a la consulta estrecha y colaboración de dicho sector de la población.
24. Lo anterior, ya que dicho Decreto incide directamente en los derechos de las personas con discapacidad sin que se les hubiera consultado previamente, conforme a los estándares aceptados por este Alto Tribunal.
25. Ahora bien, para dar respuesta al concepto de invalidez en mención, es necesario dividir el estudio en dos apartados, el primero relacionado con los criterios que ha emitido este Tribunal Pleno al analizar la consulta a personas con discapacidad —lo que conforma el parámetro de constitucionalidad de este caso— y, una vez hecho lo anterior, en el segundo apartado se estudiará si el Decreto combatido es susceptible de afectar a las personas con discapacidad,

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 84/2021

lo que haría indispensable la consulta previa, y de ser el caso, se constatará si el Congreso del Estado de México llevó a cabo el procedimiento de consulta previa.

### **A. Consulta a personas con discapacidad.**

26. A través de diversos precedentes (construidos a partir de la acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017<sup>7</sup>, así como la diversa 68/2018<sup>8</sup>), esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la obligación de consultar a las personas con discapacidad deriva expresamente del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad<sup>9</sup>, que refiere que en todos los procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados parte, celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que los representan.

---

<sup>7</sup> Fallada el 20 de abril de 2020, por unanimidad de 11 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 a declarar la invalidez de la Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí, expedida mediante Decreto 0661, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el 20 de junio de 2017.

<sup>8</sup> Fallada el 27 de agosto de 2019, por mayoría de 9 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto a declarar la invalidez del Decreto 1033, mediante el cual se reforman los artículos 11, fracción XVII, y 40, fracción I, de la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado y Municipios de San Luis Potosí, y se adiciona la fracción XVIII al referido artículo 11, publicado en el Periódico Oficial “Plan de San Luis” de dicha entidad federativa el 27 de julio de 2018. La Ministra Esquivel Mossa votó en contra y el Ministro Pardo Rebolledo no asistió a la sesión.

<sup>9</sup> “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.*”

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 84/2021

27. Si bien es cierto que el derecho a la consulta previa a las personas con discapacidad no se encuentra previsto expresamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni en ningún otro ordenamiento jurídico, también lo es que atendiendo al criterio actual de este Pleno<sup>10</sup> y con base en el artículo 1o. constitucional, que reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea parte, es que el derecho de consulta en favor de las personas con discapacidad, reconocido en el diverso 4.3 de la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad, forma parte del parámetro de regularidad constitucional, por lo que es deber de la Suprema Corte de Justicia de la Nación vigilar que sea respetado por los poderes legislativos.
28. Así, para comprender a cabalidad la obligación de consulta a personas con discapacidad prevista en la Convención mencionada, resulta pertinente destacar algunas cuestiones del contexto en el que aquélla surge, así como su importancia en la lucha del movimiento de personas con discapacidad por exigir sus derechos.
29. 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 de la ayuda que se les brinda— y, en cambio, se favorezca un *modelo social* en el que la causa de la discapacidad es el contexto que la genera, es decir, las deficiencias de la sociedad en la que estas personas se encuentran para generar servicios adecuados una vez consideradas

---

<sup>10</sup> Con base en la jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.), de rubro: **“DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL”**.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 84/2021

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.

30. En segundo lugar, el derecho a la consulta de las personas con discapacidad se encuentra estrechamente relacionado con los principios generales de autonomía e independencia que rigen la Convención -artículo 3, inciso a)-, con su derecho de igualdad ante la ley -artículo 12- y a la participación -artículos 3, inciso c), y 29-.
31. Finalmente, el derecho a la consulta es uno de los pilares de la Convención, debido a que el proceso de creación de ese tratado internacional fue justamente uno de participación genuina y efectiva, colaboración y consulta estrecha con las personas con discapacidad. La Convención fue el resultado de todas las opiniones ahí vertidas, por lo que se aseguró la calidad de la Convención y su pertinencia para las personas con discapacidad.
32. En esta tesitura, 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 las demás. Dicho de otro modo, **la consulta es lo que asegura que las medidas dirigidas a las personas con discapacidad sean una respuesta a sus necesidades reales.**
33. Ahora bien, este Tribunal Pleno al resolver la **acción de inconstitucionalidad 33/2015**<sup>11</sup>, determinó que la consulta previa en

---

<sup>11</sup> Fallada el 18 de febrero de 2016, por mayoría de 8 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz por la invalidez de la totalidad de la ley, Franco

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 84/2021

materia de derechos de personas con discapacidad es una formalidad esencial del procedimiento legislativo, cuya exigibilidad se actualiza cuando las acciones estatales objeto de la propuesta incidan en los intereses y/o derechos esas personas.

34. En dicho precedente, se concluyó que la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad involucra a la sociedad civil y, más concretamente, a las organizaciones representativas de las personas con discapacidad, en las acciones estatales que incidan en esos grupos, ya que éstas tienen un impacto directo en la realidad, al reunir información concreta sobre presuntas violaciones de los derechos humanos de personas con discapacidad, y colaboran para que la discapacidad sea vista como un tema fundamental de derechos humanos.
35. Por su parte, en la **acción de inconstitucionalidad 101/2016**<sup>12</sup>, el Tribunal Pleno invalidó la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down para el Estado de Morelos al existir una ausencia absoluta de consulta a las personas con discapacidad. Así, se reconoció el deber convencional del derecho a la consulta de las personas con discapacidad.
36. En el citado asunto, se puntualizó que con anterioridad a la

---

González Salas obligado por la mayoría, Zaldívar Lelo de Larrea obligado por la mayoría, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del estudio de fondo de diversas normas de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista. Las Ministras Luna Ramos y Piña Hernández, así como el Ministro Presidente Aguilar Morales votaron en contra. El Ministro Cossío Díaz anunció voto concurrente. Los Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Pardo Rebolledo reservaron su derecho de formular votos concurrentes.

<sup>12</sup> Fallada el 27 de agosto de 2019, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. La señora Ministra Esquivel Mossa anunció voto concurrente en relación con los efectos. Ausente el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 84/2021

Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas se pronunció respecto de la necesidad de consultar a grupos representativos de las personas con discapacidad sobre decisiones que les conciernen<sup>13</sup>.

37. Posteriormente, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018**<sup>14</sup> esta Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que, como elementos mínimos para cumplir con la obligación de consultar a personas con discapacidad, establecida en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, su participación debe ser:

✓ **Previa, pública, abierta y regular.** El órgano legislativo debe establecer reglas, plazos razonables y procedimientos en una convocatoria, en la que se informe de manera amplia, accesible y por distintos medios, la manera en que las personas con discapacidad y las organizaciones 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**

---

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

<sup>14</sup> Fallada en sesión de 21 de abril de 2020, resuelta por unanimidad de 11 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 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. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular votos concurrentes.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 84/2021

**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 los niños y niñas 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 entendibles de acuerdo con las necesidades por el tipo de discapacidad, por distintos medios, incluidos los sitios web de los órganos legislativos, mediante formatos digitales accesibles y ajustes razonables cuando se requiera, como, por ejemplo, los macrotipos, la interpretación en lengua de señas, el braille y la comunicación táctil. Además de que las instalaciones de los órganos parlamentarios también deben ser accesibles a las personas con discapacidad.

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

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 84/2021

- ✓ **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 procedimiento 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 las 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, entre otras.
- ✓ **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

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 84/2021

como del análisis y debate de sus aportaciones.

38. Además, en los precedentes señalados 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.
39. El Tribunal Pleno destacó que la consulta debe suponer un ajuste en los procesos democráticos y representativos corrientes, los cuales no suelen bastar para atender a las preocupaciones particulares de las personas con discapacidad, que por lo general están marginados en la esfera política, por lo que es necesario que el órgano legislativo establezca previamente la manera en la que dará cauce a esa participación.
40. **En consecuencia, la consulta a personas con discapacidad constituye un requisito procedimental de rango constitucional,** lo cual implica que su omisión constituye un vicio formal, invalidante del procedimiento legislativo y, consecuentemente, del producto legislativo.
41. Por su parte, al resolver la acción de inconstitucionalidad 109/2016<sup>15</sup>, este Tribunal Pleno declaró la invalidez de los artículos 367, fracción III, párrafo segundo y 368 Bis del Código Civil del Estado de Chihuahua, por la falta de consulta a personas con discapacidad.
42. Bajo las mismas consideraciones, el Pleno de este Tribunal falló la

---

<sup>15</sup> Fallada el 20 de octubre de 2020, por unanimidad de 11 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales (ponente), Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 84/2021

acción de inconstitucionalidad 176/2020<sup>16</sup>, en la que ante la falta de consulta previa a las personas con discapacidad, declaró la invalidez del Decreto Número 27815/LXII/20, por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley para la Inclusión y Desarrollo Integral de las Personas con Discapacidad del Estado de Jalisco, publicado el veintisiete de febrero de dos mil veinte, en el Periódico Oficial de la referida entidad federativa.

43. Asimismo, al resolver las diversas acciones de inconstitucionalidad 212/2020<sup>17</sup>, 193/2020<sup>18</sup>, 179/2020<sup>19</sup>, 214/2020<sup>20</sup>, 131/2020 y su acumulada 186/2020<sup>21</sup>, así como 18/2021<sup>22</sup>, el Pleno de este Tribunal Constitucional, por falta de consulta a las personas con discapacidad,

---

<sup>16</sup> Fallada el 17 de mayo de 2021, por unanimidad de 11 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá en contra de las consideraciones relativas a la armonización con la ley general, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose del estándar de la consulta y diversas consideraciones, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Ríos Farjat separándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>17</sup> Fallada el 1 de marzo de 2021, por unanimidad de 11 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>18</sup> Fallada el 17 de mayo de 2021, por unanimidad de 11 votos, se declaró la invalidez de los artículos del 39 al 41 y del 44 al 48 de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas, expedida mediante el Decreto 389, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el 17 de junio de 2020.

<sup>19</sup> Fallada el 24 de mayo de 2021, en la que, por unanimidad de 11 votos, se declaró la invalidez los artículos 38, 39, 40 y del 43 al 47 de la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí, expedida mediante el Decreto 0675, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el 14 de mayo de 2020.

<sup>20</sup> Fallada el 24 de mayo de 2021, en la que, por unanimidad de 11 votos, se declaró la invalidez de los artículos 51, 52, 53 y del 56 al 59 de la Ley Número 163 de Educación del Estado de Sonora, publicada en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el 15 de mayo de 2020.

<sup>21</sup> Fallada el 25 de mayo de 2021, en la que, por unanimidad de 11 votos, se declaró la invalidez de los artículos 46, 47, 48 y del 51 al 56 de la Ley de Educación del Estado de Puebla, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el 18 de mayo de 2020.

<sup>22</sup> Fallada el 12 de agosto de 2021, por unanimidad de 11 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea quien anunció voto concurrente.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 84/2021

declaró la invalidez de diversos preceptos de las leyes de educación de los estados de Tlaxcala, Zacatecas, San Luis Potosí, Sonora, Puebla y Baja California, respectivamente.

44. Por su parte, el pasado veintiuno de octubre de dos mil veintiuno, este Tribunal Pleno resolvió las acciones de inconstitucionalidad 178/2020<sup>23</sup>, 239/2020<sup>24</sup>, 240/2020<sup>25</sup> y 291/2020<sup>26</sup>, donde declaró la invalidez de distintos preceptos de leyes de educación de los estados de Jalisco, Guanajuato, Yucatán y Chiapas, respectivamente, al demostrarse la falta de consulta previa al momento de legislar sobre aspectos de educación especial e inclusiva que impactan en personas con discapacidad.

45. En suma, se puede considerar que **la consulta previa a personas con discapacidad es una formalidad esencial del procedimiento legislativo** cuando se actualizan los estándares precisados.
46. Este criterio ha venido evolucionando, de manera que a partir de la acción de inconstitucionalidad 212/2020 —reiterada, por ejemplo en las diversas acciones de inconstitucionalidad 193/2020, 179/2020, 214/2020, 131/2020 y su acumulada 186/2020, 121/2019, así como 18/2021—, este Tribunal Pleno determinó que en el supuesto de que una norma o un ordenamiento general no esté específicamente relacionado con los grupos vulnerables que deben ser privilegiados con una consulta, esto es, que no se refieran única y exclusivamente a ellos, la falta de consulta previa no implicaba la invalidez de todo el procedimiento

---

<sup>23</sup> Se declara la invalidez de los artículos 40, 41, 42 y del 45 al 49 de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Jalisco, en relación con la educación inclusiva de personas con discapacidad.

<sup>24</sup> Declaró la invalidez de los artículos 77 al 91 de la Ley de Educación para el Estado de Guanajuato, relacionado con educación especial y servicios de educación especial para persona adultas y formación para el trabajo.

<sup>25</sup> Se declaró la invalidez de los artículos del 73 al 76 y del 79 al 84 de la Ley de Educación del Estado de Yucatán.

<sup>26</sup> Donde se invalidaron los artículos del 70 al 74 y del 77 al 82, relacionados con la educación inclusiva y especial, de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Chiapas.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 84/2021

legislativo, sino únicamente de los preceptos que debían ser consultados y respecto de los cuales el legislador fue omiso en llevar a cabo la consulta previa conforme a los estándares adoptados por esta Suprema Corte. Por el contrario, **cuando los decretos o cuerpos normativos se dirijan específicamente y en forma integral a estos grupos vulnerables, la falta de consulta invalida todo el ordenamiento.**

### **B. Caso concreto.**

47. Precisado lo anterior, debe analizarse si en el procedimiento legislativo que dio origen al Decreto 258 por el que se expidió la Ley para la Inclusión de las Personas en Situación de Discapacidad del Estado de México, se respetó el derecho a la consulta de personas con discapacidad, para lo cual debe determinarse: 1) Si las medidas legislativas son susceptibles de afectar directamente a las personas con discapacidad de la entidad; y, 2) En caso de acreditarse esa susceptibilidad de afectación, estudiar si se realizó una consulta.

#### **1) ¿Las medidas legislativas son susceptibles de afectar directamente a las personas con discapacidad?**

48. Este Alto Tribunal considera que el Decreto número 258 por el que se expidió la Ley para la Inclusión de las Personas en Situación de Discapacidad del Estado de México, publicado en la Gaceta del Gobierno de la citada entidad federativa el catorce de abril de dos mil veintiuno, afecta los derechos de las personas con discapacidad del Estado de México, por lo que el Poder Legislativo estatal se encontraba obligado a llevar a cabo la consulta en mención.
49. Mediante el Decreto combatido se expidió la Ley para la Inclusión de las Personas en Situación de Discapacidad del Estado de México, misma que en su contenido establece:

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 84/2021

- Que tiene por objeto *promover, proteger y garantizar el pleno ejercicio de los derechos y libertades fundamentales de las personas en situación de discapacidad, dentro de un marco de respeto, igualdad, dignidad, perspectiva de género y equiparación de oportunidades, para su plena inclusión y desarrollo en todos los ámbitos de la vida.*
  - Las facultades de la o el Titular del Poder Ejecutivo Estatal en materia de dicha Ley.
  - La denominación, objeto y patrimonio del Instituto Mexiquense para la Discapacidad, así como su integración y administración.
  - Las atribuciones e integración del Consejo Consultivo del Instituto Mexiquense para la Discapacidad.
  - Señala los lineamientos generales del Programa y el Registro Estatal de Discapacidad.
  - Las acciones en materia de salud y asistencia social, de educación, de trabajo y rehabilitación ocupacional, de movilidad, tránsito y transporte, de comunicaciones, de facilidades arquitectónicas y urbanísticas, de cultura, recreación y deporte, de turismo accesible, de acceso a la justicia, y de libertad de expresión, opinión y acceso a la información, todas relativas a las personas en situación de discapacidad.
  - Finalmente, los recursos jurídicos en caso de que las autoridades estatales y municipales no lleven a cabo las acciones que les corresponden.
50. Es decir, de la lectura a la Ley para la Inclusión de las Personas en Situación de Discapacidad del Estado de México impugnada, se desprende que regula aspectos relacionados directamente con la inclusión de las personas con discapacidad, para su plena inclusión y desarrollo en todos los ámbitos de la vida.
51. En ese sentido, la Ley en mención establece las atribuciones que

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 84/2021

tendrá el representante del Poder Ejecutivo Estatal en cuestiones relacionadas con la inclusión de las personas con discapacidad; las generalidades del Registro Estatal de Discapacidad; aspectos relacionados con el Instituto Mexiquense para la Discapacidad, así como de la integración y facultades de su órgano consultivo; las acciones que deben tomarse para promover y garantizar el pleno ejercicio de los derechos fundamentales de las personas con discapacidad; y, los recursos con que se cuentan en caso de las autoridades estatales y/o municipales no lleven a cabo las acciones contenidas en las recomendaciones que llegue a emitir el Instituto Mexiquense de Discapacidad o en su caso no se justifique el incumplimiento.

52. Como se advierte, la finalidad de la Ley impugnada es que las personas con discapacidad puedan obtener plena inclusión a la sociedad y de fomentar su desarrollo en todos los ámbitos, pues basta de la lectura al Decreto combatido para comprobar que las medidas establecidas inciden claramente en las personas con discapacidad.
53. En ese sentido, queda claro que la Ley para la Inclusión de las Personas en Situación de Discapacidad del Estado de México impacta directamente en las personas con discapacidad, de manera que era obligatorio consultarle a este grupo social para así tomar en cuenta sus necesidades reales y su visión sobre la forma en que se debe promover, proteger y garantizar el pleno ejercicio de sus derechos y libertades, pues de lo contrario el Estado estaría adoptando una postura unilateral sobre la inclusión de este sector, sin tomarlos en cuenta.
54. Por todo lo anterior, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que el Decreto número 258 por el que se expidió la Ley para la Inclusión de las Personas en Situación de Discapacidad del Estado de México, publicado el catorce de abril de dos mil veintiuno, sí es

susceptible de impactar directamente en los derechos de las personas con discapacidad, por lo que era **exigible que se consultara a este sector de la sociedad en forma previa.**

**2) ¿Se llevó a cabo una consulta a las personas con discapacidad?**

55. Ahora, una vez que se dejó claro en el anterior apartado que las normas impugnadas sí son susceptibles de afectar los derechos de las personas con discapacidad— es necesario analizar si se llevó a cabo una consulta estrecha a personas con discapacidad en forma previa a la emisión de ley impugnada, de acuerdo con los estándares señalados en páginas precedentes.
56. La accionante señala que, del estudio del procedimiento legislativo que concluyó en el Decreto impugnado, se advierte que no se llevó a cabo la consulta estrecha y en colaboración de las personas con discapacidad a través de las organizaciones que las representan, por lo que debe declararse la invalidez del Decreto en mención.
57. Al respecto, este Alto Tribunal considera **fundado** el concepto de invalidez hecho valer por la Comisión promovente, toda vez que el legislador local omitió llevar a cabo el ejercicio consultivo correspondiente, por las consideraciones que en seguida se exponen.
58. De acuerdo con las constancias que integran el expediente de la presente acción de inconstitucionalidad, se observa que en el procedimiento legislativo que dio lugar al Decreto controvertido, tuvieron lugar los siguientes hechos:
  - El trece de agosto de dos mil diecinueve se presentó por parte del Diputado José Antonio García García, iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicionan y reforman diversas disposiciones de la Ley para la Protección, Integración y

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 84/2021

Desarrollo de las Personas con Discapacidad en el Estado de México.

- El cinco de diciembre de dos mil diecinueve, se presentó por parte de la Diputada Alicia Mercado Moreno iniciativa de proyecto de decreto por el que se abroga la Ley para la Protección, Integración y Desarrollo de las Personas con Discapacidad en el Estado de México, y se crea la Ley para la Inclusión de las Personas en Situación de Discapacidad del Estado de México.
- Por razones de técnica legislativa y economía procesal, el dieciocho de diciembre de dos mil diecinueve, la Comisión Legislativa para la Atención de Grupos Vulnerables del Congreso del Estado de México, dictaminó las iniciativas presentadas el trece de agosto y el cinco de diciembre de dos mil diecinueve, previamente mencionadas.

En dicho dictamen, se concluyó que era de aprobarse la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se **abroga** la Ley para la Protección, Integración y Desarrollo de las Personas con Discapacidad en el Estado de México y se **crea** la Ley para la Inclusión de las Personas en Situación de Discapacidad del Estado de México, presentada por la Diputada Alicia Mercado Moreno y se incorporaron las propuestas de la iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicionan y reforman diversas disposiciones de la Ley para Protección, Integración y Desarrollo de las Personas con Discapacidad en el Estado de México, presentada por el Diputado José Antonio García García.

- En sesión Plenaria del Congreso del Estado de México, correspondiente al dieciséis de marzo de dos mil veintiuno, fue sometido a deliberación el dictamen antes mencionado, concluyendo con su aprobación por unanimidad de setenta

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 84/2021

votos en lo general y en lo particular, por lo que se ordenó la remisión del decreto al Poder Ejecutivo del Estado de México para su publicación.

- Finalmente, el catorce de abril de dos mil veintiuno fue publicado en la Gaceta del Gobierno del Estado de México el Decreto número 258 por el que se expidió la Ley para la Inclusión de las Personas en Situación de Discapacidad del Estado de México.

59. De lo relatado se corrobora que durante el proceso legislativo que originó el Decreto impugnado, **no se realizó ninguna consulta a personas con discapacidad** de manera previa a la emisión del Decreto en mención.
60. Incluso, el **Poder Legislativo del Estado de México** fue puntual en señalar, al rendir su informe, que no se realizó la consulta previa a las personas con discapacidad de la entidad por diversas razones, entre ellas, porque no se actualizaba el supuesto establecido en el artículo 4.3. de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en virtud que la ley combatida no consiste en la elaboración o aplicación de políticas públicas cuyo objetivo sea hacer efectiva la propia Convención, sino que abordaba el reconocimiento de derechos y prestación de servicios para las personas con discapacidad.
61. Además, señaló que no existe un parámetro específico a seguir, es decir el proceso legislativo mexicano no prevé un mecanismo formal de consulta y los instrumentos internacionales sobre el tema pueden resultar orientadores, pero no pueden normar el proceder de la legislatura local. De igual forma manifestó que un procedimiento de consulta interferiría con las facultades legislativas que tiene el Congreso del Estado de México.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 84/2021

62. Al respecto, el Poder Legislativo del Estado de México, en su informe expreso de manera textual, lo siguiente:

*“En cuanto a la omisión por parte de esta Potestad Soberana a realizar una consulta a las personas con discapacidad o los grupos que los representan en el procedimiento legislativo de creación de la Ley, es inexacto el argumento de la Comisión accionante, pues no se verifica el supuesto previsto en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad que prevé tal obligación.*

*En efecto, la Ley impugnada no consiste en la elaboración o aplicación de políticas públicas cuyo objetivo sea hacer efectiva la propia Convención, sino el reconocimiento de derechos y prestaciones de servicios para las personas con discapacidad; lo cual, de suyo es una función que ejerce el estado para proteger a la sociedad, por lo que la Ley impugnada se emitió de acuerdo a las facultades conferidas a esta Potestad Soberana.*

*Por otra parte, si bien el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad prevé la obligación de consultar a las organizaciones que representan a las personas con discapacidad, lo cierto es que no existe un parámetro específico a seguir.*

*En esa tesitura, en cuanto al concepto de invalidez formulado en el sentido de que no se llevó a cabo el derecho a la consulta de las personas para la expedición de la Ley para la Inclusión de las Personas en Situación de Discapacidad del Estado de México, resulta necesario precisar que el proceso legislativo mexicano no prevé un mecanismo formal de consulta.*

*Por ende, resultaba inviable implementar alguna estrategia para tal fin, pues se corría el riesgo de instaurar alguna figura no regulada, que podría distorsionar la finalidad de tal referéndum; máxime que el Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas no han emitido criterios en materia de participación legislativa, en consecuencia no existe obligación a cargo de este órgano Soberano de cumplir con la exigencia que pretende atribuirle la comisión accionante, Máxime que la ley impugnada se armoniza con la Convención.*

[...]

*Ahora bien, desde esa óptica y a partir de las acepciones de la palabra ‘consultar’, es injustificada la necesidad, como señala la Comisión actora, de pedir opinión, consejo o parecer a las personas que padecen alguna discapacidad, para que expresen su punto de vista sobre la conveniencia de un aspecto que corresponde a la conformación orgánica de las competencias locales, pues cualquiera que fuese el procedimiento de consulta, ello interferiría con las facultades legislativas de esta potestad.*

*En consecuencia, como no se requiere de la opinión y mucho menos de una validación, para la asignación de una competencia a determinada*

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 84/2021

*autoridad el derecho de consulta previa a este grupo vulnerable no se encuentra previsto en forma expresa en la Constitución ni en una ley o reglamento específico.*

*Por último, en relación con los términos en que se debe llevar a cabo esta consulta previa, se reitera que no existen los parámetros para ello; por lo tanto, mientras no exista una regulación específica, es cierto que los instrumentos internacionales sobre el tema pueden resultar orientadores para fijar ciertos requisitos mínimos, pero de ninguna manera puede normar el proceder de esta legislatura, mientras no exista una regulación expresa del mecanismo de consulta.*

[...]

*Se reitera que el derecho de las personas con discapacidad a ser consultadas de ninguna manera implica que deba realizarse siempre que se vean involucrados en alguna decisión estatal, pues con ello se llegaría al absurdo de tener que consultar para la emisión de cualquier ley o decisión en materia de discapacidad.*

*Bajo esta línea argumentativa, el derecho a la consulta a un sector determinado como es el caso de las personas con discapacidad, implica al trabajo legislativo la incorporación de una minoría que ya cuenta con representación en la legislatura, a través de las diversas fuerzas políticas, lo que de ninguna manera debe de prevalecer, la minoría ante la mayoría, ya que se estarían otorgando privilegios en favor de este sector determinado de la población, que es minoritario.*

*Cada entidad federativa de manera necesaria debe de llevar a cabo sus atribuciones, a través de los órganos que las integran, en esa tesitura la soberanía popular se ejerce por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de estos, y por los poderes de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, según lo dispuesto en el artículo 41 de la Carta Magna, resulta incuestionable, por lo tanto, a través del principio de representación se incorporan a todos los sectores de la población.”*

63. De la anterior transcripción, se puede advertir que el propio órgano legislativo admite que **no realizó la consulta previa a las personas con discapacidad**, toda vez que, a su parecer, no se encontraba obligada por no existir una regulación específica que regule de manera expresa el mecanismo de consulta.
64. Por tales particularidades, este Tribunal Pleno estima que la emisión del Decreto número 258 por el que se expidió la Ley para la Inclusión

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 84/2021

de las Personas en Situación de Discapacidad del Estado de México, publicado en la Gaceta del Gobierno de la citada entidad federativa el catorce de abril de dos mil veintiuno, **vulneró de manera directa el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.**

65. En consecuencia, en virtud que el Decreto impugnado se dirige específicamente y en forma integral a las personas con discapacidad, la falta de consulta lleva a **declarar su invalidez total.**
66. Lo anterior es así, ya que a través de dicho Decreto se expidió la Ley para la Inclusión de las Personas en Situación de Discapacidad del Estado de México, el cual contiene en su totalidad normas exclusivas y específicas que regulan los intereses y derechos de este sector de la población (personas con discapacidad).
67. Finalmente, no pasa desapercibido el hecho que, con posterioridad a la entrega de los respectivos informes, los Poderes Ejecutivo y Legislativo, ambos del Estado de México presentaron documentación en donde se aprecian listas de asistencia y minutas de trabajo en las que constan reuniones con grupos conformados por distintas asociaciones civiles y entes públicos, que se llevaron a cabo para el análisis de la entonces, *Probable Reforma de la Ley para la Protección, Integración y Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Estado de México*<sup>27</sup>.
68. Sin embargo, ello no colma el requisito de llevar a cabo una consulta previa, pues tal y como se desarrolló en párrafos anteriores, este Tribunal Pleno ha establecido de manera muy puntual los parámetros que se deben cumplir al realizarse ésta.

---

<sup>27</sup> De fojas 556 a 620 y de 633 a 707. De dichas fojas se advierte que se llevaron a cabo reuniones del **“GRUPO DE TRABAJO DE PARA EL ANÁLISIS Y PROBABLE REFORMA DE LA LEY PARA LA PROTECCIÓN, INTEGRACIÓN Y DESARROLLO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD DEL ESTADO DE MÉXICO”** en los días 2, 9, 16, 23 y 30 de agosto; 6, 13, 20 y 27 de septiembre; 4, 11, 18 y 25 de octubre, todos del año dos mil diecinueve.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 84/2021

69. Es decir, las reuniones de trabajo que se originaron del proceso de una *Probable Reforma de la Ley para la Protección, Integración y Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Estado de México*, no pueden estimarse como una consulta, pues esta requiere ser: **previa, pública, abierta y regular, estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad, y accesible**, por tanto la simple participación de asociaciones civiles y entes públicos sobre una **posible** reforma no acreditan la participación de las personas con discapacidad.
70. Máxime que, como se señaló, al rendir su informe, el propio órgano legislativo local, manifestó no haber realizado la multicitada consulta e incluso expuso que no se encontraba obligado a llevarla a cabo.
71. En consecuencia, por tales razones se declara la **invalidez del Decreto número 258 por el que se expidió la Ley para la Inclusión de las Personas en Situación de Discapacidad del Estado de México**, publicado en la Gaceta del Gobierno de la citada entidad federativa el catorce de abril de dos mil veintiuno.

### **SEXTO. Efectos.**

72. **Invalidez por extensión.** El uno de abril de dos mil veintidós se publicó el Decreto número 45 mediante el cual se adicionó el artículo 42 Bis a la Ley para la Inclusión de las Personas en Situación de Discapacidad del Estado de México, cuyo contenido es el siguiente:

#### **Artículo 42 Bis.**

Los edificios e instalaciones públicas deberán contar con señalizaciones en lenguaje braille, las cuales deberán incluir la denominación de la institución o unidad administrativa, el nombre de la persona titular de la misma, sus atribuciones y funciones, la dirección, y los números y correos electrónicos de contacto.

Si el edificio contara con más dependencias dentro del mismo, cada una

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 84/2021

deberá contar con los mismos datos de identificación en la entrada de cada una de ellas.”

73. Al respecto, se observa que dicho artículo incide sobre personas con discapacidad visual, al obligar que los edificios e instalaciones públicas cuenten con señalizaciones en lenguaje braille, a fin de conocer la denominación de la institución o unidad administrativa, el nombre de la persona titular de la misma, entre otros datos.
74. En ese sentido, se precisa que debe extenderse la invalidez de dicho decreto en virtud que, al formar parte de la Ley para la Inclusión de las Personas en Situación de Discapacidad del Estado de México, cuya invalidez fue decretada por falta de consulta previa, conforme a lo manifestado en el considerando previo; no podría subsistir y tener vigencia el artículo adicionado de manera aislada.
75. En consecuencia, se declara **la invalidez del Decreto número 45 por el que se adicionó el artículo 42 Bis a la Ley para la Inclusión de las Personas en Situación de Discapacidad del Estado de México**, publicado en la Gaceta del Gobierno de la citada entidad federativa el uno de abril de dos mil veintidós.
76. En razón de lo expuesto y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, fracciones IV y V, y 45, párrafo primero, en relación con el 73, todos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos, fijando con precisión, las normas o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.
77. En ese sentido, toda vez que se declaró la invalidez del Decreto 258 por el que se expidió la Ley para la Inclusión de las Personas en Situación de Discapacidad del Estado de México y, por extensión, el

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 84/2021

Decreto número 45 por el que se adicionó el artículo 42 Bis a la mencionada ley; 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 Federal, este Tribunal Pleno determina que **lo procedente es que los efectos de invalidez deben postergarse por doce meses.**

78. Lo anterior, con el objeto de que la regulación respectiva continúe vigente, hasta en tanto el Congreso local cumpla con los efectos vinculatorios precisados a continuación, lo que permitirá, incluso, la eficacia del derecho humano a la consulta a personas con discapacidad.
79. La declaración de invalidez no se limita a la expulsión del orden jurídico de la norma considerada inconstitucional, sino que conlleva la obligación por parte del Congreso estatal para que, **dentro de los doce meses siguientes a la notificación que se le realice 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 el considerando Quinto, la consulta a las personas con discapacidad.
80. Dentro del mismo plazo, previa realización de la consulta señalada, deberá emitir la regulación correspondiente, en el entendido que la consulta deberá tener un carácter abierto, a efecto de otorgar la posibilidad de que se facilite el diálogo democrático y busque la participación del grupo vulnerable involucrado, en relación con cualquier aspecto regulado en la Ley para la Inclusión de las Personas en Situación de Discapacidad del Estado de México.
81. El plazo establecido, además, permite que no se prive a las personas con discapacidad, de los posibles efectos benéficos de la norma y, al mismo tiempo permite al Congreso del Estado de México atender a lo

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 84/2021

resuelto en la presente ejecutoria. Sin perjuicio de que en un tiempo menor el Congreso local pueda legislar, bajo el presupuesto ineludible de que efectivamente se realice la consulta en los términos fijados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por lo expuesto y fundado, se

### **R E S U E L V E:**

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

**SEGUNDO.** Se declara la invalidez del DECRETO NÚMERO 258, por el que se expide la Ley para la Inclusión de las Personas en Situación de Discapacidad del Estado de México, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el catorce de abril de dos mil veintiuno y, por extensión, la del artículo 42 Bis del citado ordenamiento, adicionado mediante el DECRETO NÚMERO 45, publicado en dicho medio de difusión oficial el primero de abril de dos mil veintidós, de conformidad con los considerandos quinto y sexto de esta decisión.

**TERCERO.** Las declaratorias de invalidez decretadas surtirán sus efectos a los doce meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de México, 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 considerandos quinto y sexto de esta ejecutoria.

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

**Notifíquese;** haciéndolo por medio de oficio y, en su oportunidad,

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 84/2021

archívese el expediente.

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

### **En relación con el punto resolutivo primero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causales de improcedencia.

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

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones y por razones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio, consistente en declarar la invalidez del DECRETO NÚMERO 258, por el que se expide la Ley para la Inclusión de las Personas en Situación de Discapacidad del Estado de México, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el catorce de abril de dos mil veintiuno. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 84/2021

Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 1) declarar la invalidez, por extensión, del artículo 42 Bis de la Ley para la Inclusión de las Personas en Situación de Discapacidad del Estado de México, adicionado mediante el DECRETO NÚMERO 45, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el primero de abril de dos mil veintidós. La señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro Pérez Dayán votaron en contra.

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

Se aprobó 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 considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 2) 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 México. 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 considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 3) 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.

## **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 84/2021**

### **En relación con el punto resolutivo cuarto:**

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

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

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

**PRESIDENTE**

**MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA**

**PONENTE**

**MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA**

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 84/2021

Esta foja corresponde a la Acción de Inconstitucionalidad 84/2021 fallada el siete de junio de dos mil veintidós, en el sentido siguiente: **PRIMERO.** Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad. **SEGUNDO.** Se declara la invalidez del DECRETO NÚMERO 258, por el que se expide la Ley para la Inclusión de las Personas en Situación de Discapacidad del Estado de México, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el catorce de abril de dos mil veintiuno y, por extensión, la del artículo 42 Bis del citado ordenamiento, adicionado mediante el DECRETO NÚMERO 45, publicado en dicho medio de difusión oficial el primero de abril de dos mil veintidós, de conformidad con los considerandos quinto y sexto de esta decisión. **TERCERO** Las declaratorias de invalidez decretadas surtirán sus efectos a los doce meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de México, 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 considerandos quinto y sexto de esta ejecutoria. **CUARTO** Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de México, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. **CONSTE.**

**AFGP/ceho**