

## PODER JUDICIAL

### SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

**SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 65/2022, así como el Voto Concurrente del señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.**

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD  
65/2022**

**PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL  
DE LOS DERECHOS HUMANOS**

**PONENTE: MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ**  
**SECRETARIOS: OMAR CRUZ CAMACHO Y MONSERRAT CID CABELLO**  
**COLABORÓ: GABRIELA MELGOSA GONZÁLEZ**

#### ÍNDICE TEMÁTICO

**Hechos:** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna diversos artículos de la Ley de Expropiación para el Estado de Nayarit, expedida mediante Decreto publicado en el periódico oficial de la entidad el veintinueve de marzo de dos mil veintidós, esencialmente por dos razones: i) considera que se transgreden los derechos de igualdad y prohibición de discriminación, así como el igual reconocimiento como persona ante la ley, de las personas con discapacidad, por no entenderse el procedimiento de expropiación directamente con la persona con discapacidad, sino a través de representante, lo que es contrario al modelo social de discapacidad; y, ii) se transgreden la seguridad jurídica, propiedad privada y legalidad en una de las causas señaladas por la ley como de utilidad pública, ya que es ambigua y da lugar a arbitrariedades.

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	<b>COMPETENCIA.</b>	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	14-15
II.	<b>PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS.</b>	Se tienen por impugnados los artículos 7, en su porción normativa "o incapacitados", 8, fracción VII, y 12, en su porción normativa "o incapacitados", de la Ley de Expropiación para el Estado de Nayarit.	15-17
III.	<b>OPORTUNIDAD.</b>	El escrito inicial es oportuno.	17
IV.	<b>LEGITIMACIÓN.</b>	El escrito inicial fue presentado por parte legitimada.	18-19
V.	<b>CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.</b>	Las partes no hicieron valer alguna causal de improcedencia ni motivo de sobreseimiento y este Pleno no advierte se actualice alguna de oficio.	19
VI.	<b>ESTUDIO DE FONDO.</b>	Se determina la metodología de estudio, en suplencia, se analizan los artículos 7 y 12 de en las porciones normativas impugnadas, por detectarse la posible falta de consulta previa a personas con discapacidad.	19-58
	<b>VI.1. Consideraciones previas.</b>	Realizado lo anterior se analiza el artículo 8 impugnado a la luz del concepto de invalidez planteado por la Comisión accionante.	19-21
	<b>VI.2. Violación de estudio preferente. Consulta a personas con discapacidad. Análisis de las porciones normativas "o incapacitados" de los artículos 7 y 12 de la Ley de Expropiación para el Estado de Nayarit.</b>	Se invalidan los artículos en las porciones normativas impugnadas, por falta de consulta previa a personas con discapacidad.	21-46

	<b>VI.3. Causa de utilidad pública. Análisis del artículo 8, fracción VII, de la Ley de Expropiación para el Estado de Nayarit.</b>	Se invalida el precepto impugnado por transgredir el principio de seguridad jurídica al prever una causa de utilidad pública para que proceda la expropiación que resulta incierta y ambigua.	46-58
<b>VII.</b>	<b>EFFECTOS. Declaratoria de invalidez.</b>	Se invalidan los artículos impugnados.	59-62 59
	<b>Efectos específicos de las declaraciones de invalidez.</b>	En relación con la declaratoria de invalidez del artículo 8, fracción VII, ésta surtirá efectos generales a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso del Estado de Nayarit. En relación con las declaratorias de invalidez de los artículos 7 y 12, en sus porciones normativas "o incapacitados", deben postergarse por doce meses.	59-61
	<b>Efectos vinculantes para el Congreso del Estado de Nayarit.</b>	Se vincula al Congreso local para que dentro de los doce meses siguientes a la notificación que se le haga de los puntos resolutivos de esta resolución lleve a cabo, conforme a los parámetros fijados en esta decisión, la consulta a las personas con discapacidad y, dentro del mismo plazo, emita la regulación correspondiente.	61-62
<b>VIII.</b>	<b>DECISIÓN.</b>	<b>PRIMERO.</b> Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad. <b>SEGUNDO.</b> Se declara la invalidez de los artículos 7, en su porción normativa "o incapacitados", 8, fracción VII, y 12, en su porción normativa "o incapacitados", de la Ley de Expropiación para el Estado de Nayarit, publicada en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de marzo de dos mil veintidós, tal como se establece en el apartado VI de esta decisión. <b>TERCERO.</b> La declaratoria de invalidez del referido artículo 8, fracción VII, surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Nayarit, como se precisa en el apartado VII de esta determinación. <b>CUARTO.</b> La declaratoria de invalidez de los citados artículos 7, en su porción normativa "o incapacitados", y 12, en su porción normativa "o incapacitados" surtirá sus efectos a los doce meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Nayarit, en la inteligencia de que, dentro del referido plazo, previo desarrollo de la respectiva consulta a las personas con discapacidad, ese Congreso deberá legislar en los términos precisados en los apartados VI y VII de esta ejecutoria. <b>QUINTO.</b> Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Nayarit, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.	62-63

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD  
65/2022****PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL  
DE LOS DERECHOS HUMANOS**

VISTO BUENO

SR/A. MINISTRA/O

**PONENTE: MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ**

COTEJÓ

**SECRETARIOS: OMAR CRUZ CAMACHO Y MONSERRAT CID CABELLO****COLABORÓ: GABRIELA MELGOSA GONZÁLEZ**

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

**SENTENCIA**

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 65/2022, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, contra los artículos 7, en su porción normativa "o incapacitados", 8, fracción VII, y 12, en su porción normativa "o incapacitados", de la Ley de Expropiación para el Estado de Nayarit, publicada el veintinueve de marzo de dos mil veintidós en el Periódico Oficial del Gobierno de dicha entidad federativa.

**ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA.**

1. **Presentación del escrito inicial.** El veintiocho de abril de dos mil veintidós, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentó acción de inconstitucionalidad, y señaló como autoridades demandadas a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, ambos del Estado de Nayarit.
2. **Conceptos de invalidez.** En su escrito inicial, la Comisión accionante expuso los siguientes conceptos de invalidez:
  - a. **PRIMERO.** La Comisión establece el parámetro de control de regularidad constitucional en materia de derechos de las personas con discapacidad, de donde se destaca el modelo social de la discapacidad implementado por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que consiste en que la discapacidad debe ser vista como una desventaja causada por las barreras que la organización social genera, al no atender de manera adecuada las necesidades de las personas con discapacidad, por lo que las discapacidades no son enfermedades.
  - b. De esta forma, y atendiendo a los artículos 1° constitucional, 1° y 12 de la Convención citada, se deriva un igual reconocimiento de las personas con discapacidad ante la ley y la obligación del Estado de adoptar las medidas pertinentes para que puedan ejercer su capacidad jurídica. Lo anterior implica la implementación de un sistema de apoyos y salvaguardias en la toma de decisiones, que se traduce en que la persona con discapacidad no debe ser privada de su capacidad de ejercicio por otra persona que sustituya su voluntad, sino que sólo sea asistida para adoptar decisiones en diversos ámbitos, como cualquier persona, y que se realicen los ajustes razonables.
  - c. La ley local impugnada, establece en sus artículos 7 y 12 tres supuestos en los que la participación de la persona titular del bien a expropiar deberá llevarse a cabo a través de un representante, dentro de los que se encuentran los "incapacitados".
  - d. En esos casos, la norma autoriza la representación de otra persona en todo el procedimiento del acto administrativo de expropiación, por lo que los derechos del titular no podrán ser ejercidos directamente por éste, sino que se deberá estar a las reglas de tutela o representación del Código Civil de la entidad.
  - e. De esta forma, la referencia que hace la norma a los "incapacitados" deviene inconstitucional, por transgredir los derechos a la igualdad y no discriminación, así como al reconocimiento de la personalidad jurídica de las personas que viven con algún tipo de discapacidad.
  - f. Ello, porque la Convención en la materia reconoce la capacidad jurídica de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, y en caso de ser necesario, se debe adoptar un sistema de apoyo proporcional a las necesidades de cada persona, así como las salvaguardias necesarias que garanticen el respeto de su voluntad.

- g. Por tanto, negar o limitar la capacidad jurídica de las personas con discapacidad vulnera el derecho al igual reconocimiento como persona ante la ley y constituye una violación de los artículos 1° constitucional, 5 y 12 de la Convención.
- h. Ahora bien, las disposiciones impugnadas establecen que será obligatoria la representación en el procedimiento de expropiación de aquellas personas que el Código Civil de la entidad considere como “incapacitadas o incapaces”.
- i. Al respecto, la legislación civil local continúa regulando la capacidad jurídica de las personas con discapacidad desde un modelo asistencialista y paternalista, cuya principal característica es la sustitución y representación de esas personas por considerarlas “incapaces” para la toma de sus propias decisiones.
- j. La norma impugnada reproduce la concepción de que las personas con discapacidad no pueden llevar por sí mismos el trámite y todas las etapas del acto administrativo de expropiación, derivado de la discapacidad, por lo que es necesario que sea otra persona la que las lleve a cabo en su representación. Ello, no hace más que evidenciar que en realidad existe una sustitución de su voluntad y desconocimiento de su capacidad jurídica en igualdad de condiciones que las demás personas.
- k. De todo lo anterior, se estima que los artículos 7 y 12, en las porciones normativas “o incapacitados”, no son compatibles con el modelo social de la discapacidad, pues permiten el desconocimiento de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad y la consecuente representación a cargo de otra persona en el procedimiento de expropiación respecto del bien del que es titular, pues además del mensaje discriminatorio estigmatizante de la discapacidad que ello conlleva, lo cierto es que la norma autoriza que ese resultado restrictivo de la capacidad jurídica se actualice sin permitir que la persona con discapacidad cuente con los apoyos proporcionales que requiera para que se logre expresar y conocer su voluntad; es decir, no se opta por la eliminación de las barreras que posiblemente impidan que se conozcan las decisiones tomadas en su libre albedrío en torno al acto jurídico.
- l. Además, para el desarrollo de cada una de las etapas del procedimiento de expropiación, tratándose de personas con discapacidad, las autoridades están obligadas a llevar a cabo todos aquellos ajustes razonables que le permitan conocer cabalmente las etapas, derechos y consecuencias jurídicas del acto que realizarán. Y, finalmente, para asegurar que las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica respetan los derechos, voluntad y preferencias de la persona con discapacidad, así como que no exista conflicto de intereses ni influencia indebida, se deben establecer salvaguardias, mismas que deberán estar sujetas a exámenes periódicos.
- m. Por tanto, con base en el nuevo paradigma de la discapacidad, no existe justificación válida para que el legislador local haya establecido normas que impiden a las personas con discapacidad intervenir por sí mismas en el procedimiento de expropiación respecto de algún bien de su propiedad, y las obligue a hacerlo a través de su representante, por lo tanto, lo procedente es declarar su invalidez, por vulnerar sus derechos a la igualdad y no discriminación y de reconocimiento de su capacidad jurídica.
- n. **SEGUNDO.** La Comisión accionante desarrolla el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, destacando que la actuación de las autoridades debe estar determinada y consignada en el texto de normas que sean acordes con la Constitución Federal, así como con las leyes secundarias que resulten conformes con la misma, de otro modo, se les dotaría de un poder arbitrario incompatible con el régimen de legalidad. En ese sentido, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas, quien se encuentra obligado a establecer normas claras y precisas que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria, siempre guiadas bajo los cauces determinados en la Constitución Federal.
- o. Respecto al derecho de propiedad privada, la Comisión destaca que tiene dos puntos de vista: como un derecho fundamental, y como un derecho patrimonial. Así, visto como un derecho fundamental, implica acceder a la propiedad privada, por lo que su contenido es distinto al derecho patrimonial que se tiene cuando se es propietario de una cosa determinada.

- p. De esta manera, se reconoce en la propiedad privada los caracteres de ser un derecho absoluto, exclusivo y perpetuo en sí mismo, en el que confluye el principio básico de absoluta libertad, y que sólo por excepción puede ser afectado mediante su restricción, limitación o extinción, por disposición de la ley o por la voluntad del propietario en ejercicio de las facultades normativas que le confiere su derecho.
- q. Tanto la Constitución General como la Convención Americana coinciden en que este derecho puede ser restringido o limitado total o parcialmente, siempre y cuando se busque un beneficio colectivo y sea a través de la imposición de modalidades a la propiedad que deriven de causas de interés público y en beneficio de la sociedad. En ese sentido, la causa de utilidad pública y la indemnización no son derechos humanos sino garantías de protección del derecho humano a la propiedad privada, frente al interés expropiatorio por parte del Estado.
- r. Así, se considera que la fracción VII del artículo 8 impugnado que dispone como causa de utilidad pública “la prevención de cualquier tipo de alteración de la paz pública, la tranquilidad o seguridad sociales”, no es respetuosa de las garantías de protección del derecho de propiedad, pues en principio, el supuesto que prevé resulta demasiado amplio y ambiguo y por tanto, permite la discrecionalidad de la autoridad al momento de aplicarla, además de que la restricción, limitación o extinción del derecho de propiedad sobre un bien inmueble no guarda relación con el objetivo que justifica la expropiación.
- s. Si bien es cierto que el Congreso local tiene un amplio margen para legislar en la materia y que esta Suprema Corte ha enfatizado que el concepto de utilidad pública es demasiado amplio y su definición depende de diversos factores sociales, económicos, etcétera, también lo es que el legislador tiene que ser cuidadoso al momento de establecer los supuestos que serán considerados con tal carácter, a fin de evitar la arbitrariedad y discrecionalidad en la aplicación de la norma, buscando en todo momento el respeto a los derechos fundamentales.
- t. Sobre esa base, considera que la hipótesis prevista no es lo suficientemente acotada ni resulta la medida idónea para lograr la “prevención de cualquier tipo de alteración de la paz pública, la tranquilidad o seguridad sociales”; por lo tanto, no se constituye como una auténtica causa de utilidad pública, pues si bien esos supuestos pudieran considerarse como beneficios sociales o colectivos, lo cierto es que: la norma es demasiado amplia y ambigua, lo que permite que la autoridad decida cualquier supuesto que, a su juicio, ayude a la prevención de la alteración de la paz pública, la tranquilidad o seguridad social lo cual puede convalidarse por la autoridad ejecutiva revisora; además, es posible que se expropié un bien que de forma presumible pueda generar esa alteración, sin que sea necesario que tal inquietud realmente se actualice en los hechos; y finalmente, no se advierte una relación entre la expropiación de un bien y la prevención de cualquier tipo de alteración de la paz pública, la tranquilidad o seguridad sociales, pues de ninguna manera se podría llegar al fin buscado por el solo hecho de que se ejecute ese acto administrativo.
- u. Dicha situación ubica a los gobernados en un estado de incertidumbre jurídica, pues la norma no permite conocer y anticipar cuáles son los motivos que efectivamente alteran la tranquilidad, la paz o la seguridad sociales, ni tampoco precisa cuál será la forma o grado de esa posible alteración, permitiendo que sean las autoridades correspondientes quienes decidan, desde su apreciación, si se surte o no el supuesto, además de que tampoco se exige que exista realmente una alteración, sino únicamente una mera posibilidad de que el hecho a evitar acaezca.
- v. Además, se estima que la expropiación o limitación total o parcial de un bien inmueble de ninguna manera contribuirá *per se* a la prevención de situaciones que pudieran afectar o alterar la tranquilidad, paz o seguridad social, pues dentro del sistema jurídico local existen otros medios legales efectivamente destinados a preservar la tranquilidad, paz o seguridad social, como una acción de extinción de dominio.
- w. Con lo anterior, es evidente que la norma impugnada no guarda relación con el objetivo que se califica como causa de utilidad pública y también, que la limitación, restricción o extinción de la propiedad privada en esos términos, no se constituye como una auténtica causa de utilidad pública, por lo que ha quedado demostrado que la norma transgrede el derecho de propiedad del titular del bien sujeto a expropiación.
3. **Admisión y trámite.** El once de mayo de dos mil veintidós, el Ministro Presidente formó y registró el expediente de esta acción de inconstitucionalidad en el momento oportuno y ordenó su turno al Ministro instructor, quien admitió el presente medio de control y realizó los requerimientos y trámites ordenados por ley, mediante acuerdo de veintitrés de mayo siguiente.

4. **Informe del Poder Legislativo del Estado de Nayarit.** El poder local argumentó, en síntesis, lo siguiente:
- a. En primer lugar, solicita que los preceptos impugnados se interpreten de conformidad con la Constitución Federal, respetando la presunción de constitucionalidad con que cuentan las normas. Lo anterior, con la finalidad de salvaguardar la unidad del orden jurídico en el Estado de Nayarit, a partir del respeto y observancia de las disposiciones contenidas en el bloque de derechos humanos.
  - b. También señala que resulta aplicable el principio *in dubio pro legislatore*, que determina que en caso de duda razonable respecto a la concurrencia de un vicio en cuanto a la constitucionalidad de la norma, la duda debe resolverse a favor de la decisión mayoritaria adoptada por un cuerpo deliberante.
  - c. Además, argumenta que la ley sólo puede declararse inconstitucional cuando su contradicción con la Constitución Federal sea tan evidente que no permita dejar lugar a la “duda razonable”. Aunado a que, cuando una disposición legal esté redactada en términos tan amplios como para que pueda derivar de ella una interpretación inconstitucional, habrá que presumir que el legislador ha sobreentendido que la interpretación con la que habrá de aplicarse es la que permita mantenerse dentro de los límites constitucionales.
  - d. En ese tenor, señala que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene la carga de argumentar convincentemente que los artículos impugnados son evidentemente inconstitucionales, ante la necesidad de conservar el derecho, y no a partir de una hipótesis inversa, es decir, considerar lo impugnado en principio como inconstitucional.
  - e. Lo anterior, máxime que de los conceptos de invalidez, no se advierten razonamientos lógico-jurídicos que cuenten con la solidez para expoliar la presunción de constitucionalidad con que cuentan las normas impugnadas. Ello, pues el argumento de que “las disposiciones normativas son demasiado amplias y ambiguas” es insuficiente para abatir el principio *in dubio pro legislatore*.
  - f. Respecto al artículo 8, fracción VII, impugnado, la autoridad refiere que su constitucionalidad estriba a fin de que el Estado pueda satisfacer las necesidades sociales y económicas, por lo que lo correcto es interpretar esa fracción conforme a la Constitución, puesto que la “utilidad pública” sólo es determinable por las condiciones políticas, sociales y económicas que imperen en la época y lugar en que se lleve a cabo el procedimiento de expropiación, por ende, el constituyente otorgó al Congreso del Estado de Nayarit la facultad de establecer en la ley y dentro de sus respectivos ámbitos de competencia las causas de esa utilidad pública que, en aras del bien común, sustenten el acto administrativo expropiatorio.
  - g. Por tanto, la parte actora de forma inexacta considera inconstitucional la fracción impugnada, puesto que la misma al ser genérica y al ser interpretada de conformidad con la Constitución Federal y los Tratados Internacionales, guarda deferencia al parámetro de control de regularidad constitucional. Lo anterior, si se considera que este Alto Tribunal ha determinado que las autoridades administrativas deben estudiar el expediente de expropiación en concreto, y justificar debidamente si se actualiza alguna causa de utilidad pública que para las adquisiciones por vía de derecho público se exige.
  - h. Así, fue intención del legislador prever como causa de utilidad pública la prevención de cualquier tipo de alteración de la paz pública, la tranquilidad o seguridad sociales, por lo que la constitucionalidad de la norma no se abatirá, siempre y cuando la autoridad administrativa justifique plenamente la actualización de un supuesto de prevención, en el caso, de cualquier tipo de alteración a la paz pública, la tranquilidad o seguridad sociales, y por ende, quede en evidencia la causa de utilidad pública que tenga por objeto satisfacer las necesidades sociales y económicas de la población.
  - i. Respecto a los artículos 7 y 12 impugnados, señala que contrario a lo manifestado por la Comisión accionante, las normas son acordes al parámetro de control de regularidad constitucional, ya que el modelo social de asistencia en la toma de decisiones de personas con discapacidad entraña el pleno respeto a sus derechos, voluntad y preferencias e implica una protección reforzada a sus prerrogativas.
  - j. En esa tesitura, la existencia de una discapacidad debe ser motivo para brindar una protección adicional, con la finalidad de que las personas tengan la oportunidad de formar y expresar su voluntad y preferencias, a fin de vivir de forma independiente, tomar opciones y tener control sobre su vida diaria.

- k. Por ende, la finalidad constitucionalmente válida de los artículos impugnados, radica en que cuando la solicitud de expropiación, ocupación temporal o limitación de dominio recaiga en bienes de personas con discapacidad, con el objeto de tutelar sus derechos, el procedimiento se lleve a cabo siempre y cuando cuenten con los representantes necesarios en términos de las disposiciones jurídicas aplicables. Esto, considerando que el tutor tiene la función de asistir en la toma de decisiones, pero no puede bajo ningún escenario sustituir la voluntad de la persona con discapacidad.
  - l. En consecuencia, una mayor protección a las personas con discapacidad no debe traducirse en una mayor restricción para que se expresen y se respete su voluntad. Por ello, en aras de respetar sus derechos es que ese Poder Legislativo previó medidas de protección adicionales, como la asistencia de un tutor, lo cual es acorde al modelo social.
5. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit.** El poder local argumentó, en síntesis, lo siguiente:
- a. Respecto a los artículos 7 y 12 impugnados, señala que la Comisión accionante deja ver que no alcanza a discernir ni a relacionar con claridad si interpreta la palabra “incapacitados” en el estricto sentido al que la Ley de Expropiación para el Estado de Nayarit refiere, pues entre sus argumentos hace referencia a personas con discapacidad. No obstante ello, sus argumentos no son propios de la ley que combate, pues el concepto “incapaz” a que hace referencia la ley no alude a una concepción discriminatoria, ni tampoco es atribuible a una autoridad administrativa, sino que tiene su origen en la legislación civil, misma a la que debe recurrirse para determinar la incapacidad y el grado de ésta.
  - b. Así, la Comisión accionante omite someter al estudio de la autoridad el hecho de que la “incapacidad” como figura jurídica es sujeto de la protección del Estado, atendiendo a las disposiciones internacionales, por lo que al ser la incapacidad un proceso por sí mismo que tiene lugar al arbitrio de una autoridad competente mediante el desarrollo de un proceso jurisdiccional en el que intervienen expertos en la materia, no se logra dilucidar la relación que la Comisión pretende entablar entre el concepto de “personas con discapacidad” e “incapacitado”, por lo que la denominación de “incapacitado” no es más que un mecanismo de protección mediante el cual se le dota al incapaz la posibilidad de proteger su patrimonio y comparecer al proceso de expropiación por conducto del tutor, curador y/o juez que mediante acto jurisdiccional previo, le tuvo por reconocido el carácter de incapaz, y en cumplimiento a la ley, se encuentra ejercitando el pleno goce de su capacidad por conducto de su representante.
  - c. En razón de lo anterior, sería inconstitucional conceder a una persona reconocida como incapaz el carácter de persona con pleno uso y goce de sus derechos sin estar asistido de su tutor, curador y/o del juez, pues el carácter de incapaz no se origina propiamente en el hecho de que una persona tenga una discapacidad, sino que tiene su fondo en la discapacidad de la que se duela y cómo afecta ésta su forma de percibir, entender, actuar y conocer la realidad.
  - d. Por consiguiente, las disposiciones impugnadas no solo son constitucionales, sino que motivan a impulsar la equidad e igualdad para quienes sean sujetos de un proceso de expropiación.
  - e. Respecto al artículo 8, fracción VII, impugnado, advierte que la Comisión accionante sustenta sus argumentos en hechos futuros en inciertos, pues se limita a aducir que el amplio margen de acción que le dota al Estado dicho precepto pudiera hacerlo incidir en conductas arbitrarias, no obstante, deja de observar que el numeral tiene la finalidad de ampliar el catálogo de posibilidades con las que la autoridad ejecutora pueda hacer uso de la figura de expropiación, siempre en beneficio de la población atendiendo a la figura de utilidad pública.
  - f. Con lo anterior, se deja de lado que la porción normativa atiende al principio *pro persona*, en el sentido de que no limita la concepción de paz y seguridad que el gobernado puede percibir en la inmediatez de su entorno, pues la paz y la seguridad no son un tema que puede delimitarse a solo cuestiones de seguridad pública, sino que también versan sobre los riesgos que cada calle, colonia, zona y/o porción de la población pueda percibir en su entorno inmediato.
6. **Pedimento de la Fiscalía General de la República.** Esta representación no formuló pedimento en este asunto.

7. **Alegatos.** El Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos formularon alegatos mediante escritos presentados en la Oficina de Correos de México de Tepic, Nayarit, el doce de septiembre de dos mil veintidós, y en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el veintiuno de septiembre del citado año, respectivamente.
8. **Cierre de la instrucción.** El veintinueve de septiembre de dos mil veintidós, habiéndose llevado a cabo el trámite legal correspondiente y al advertir que había concluido el plazo para formular alegatos, se declaró cerrada la instrucción del asunto y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución.

#### I. COMPETENCIA.

9. 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 Federal<sup>1</sup> y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación<sup>2</sup>, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea la posible vulneración a diversos derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal, como son la igualdad y no discriminación de las personas con discapacidad, su igual reconocimiento como persona ante la ley, y el reconocimiento a su capacidad jurídica, así como la seguridad jurídica, legalidad y propiedad privada.

#### II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS.

10. Del escrito de demanda se advierte que la Comisión accionante impugna los artículos 7, en su porción normativa “o incapacitados”, 8, fracción VII, y 12, en su porción normativa “o incapacitados”, de la Ley de Expropiación para el Estado de Nayarit, expedida mediante Decreto publicado el veintinueve de marzo de dos mil veintidós en el periódico oficial de la entidad.
11. Artículos cuyo texto es el siguiente:

*Artículo 7. Cuando la solicitud de expropiación, ocupación temporal o limitación de dominio recaiga en bienes de ausentes, menores o incapacitados, el procedimiento se entenderá con los representantes que se designen en términos de las disposiciones del Código Civil para el Estado de Nayarit, así como las disposiciones legales de la materia.*

*Artículo 8. Se consideran causas de utilidad pública para los efectos de la presente Ley:*

*I. El establecimiento, explotación, adecuación o conservación de un servicio público;*

*II. El establecimiento, conservación y desarrollo de áreas naturales protegidas conforme a las declaratorias previstas en la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Nayarit;*

*III. La apertura, prolongación, ampliación y alineamiento de arterias de circulación peatonal o vehicular, de cualquier naturaleza como calles, avenidas, bulevares, calzadas, puentes, caminos, pasos a desnivel, libramientos, andadores y túneles para facilitar el tránsito, así como los accesos que se requieran;*

*IV. La ampliación, saneamiento y mejoramiento de los servicios requeridos por las poblaciones y puertos; la construcción de hospitales, escuelas, bibliotecas, parques, jardines, cementerios, campos deportivos, aeródromos o pistas de aterrizaje; la edificación de oficinas para los entes públicos de los tres órdenes de gobierno, así como de cualquier otra obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo;*

---

<sup>1</sup> **Artículo 105.-** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: [...]

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

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: [...]

g). - La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; [...].

<sup>2</sup> **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; [...].

*Asimismo, la construcción de obras de infraestructura pública y la prestación de servicios públicos, que requieran de bienes inmuebles y sus mejoras, derivada de concesión, de contrato o de cualquier acto jurídico celebrado en términos de las disposiciones legales aplicables;*

*V. La conservación de los lugares de belleza panorámica, de las antigüedades y objetos de arte, de los edificios y monumentos arqueológicos o históricos, y de las cosas que se consideran como características notables de nuestra cultura nacional, regional y estatal;*

*VI. La construcción de centros de transportes, abasto y mercados;*

**VII. La prevención de cualquier tipo de alteración de la paz pública, la tranquilidad o seguridad sociales;**

*VIII. La superficie necesaria para la explotación, uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción estatal, y la superficie necesaria para la explotación, uso y aprovechamiento de las aguas nacionales asignadas al Estado o los Ayuntamientos, destinadas al uso doméstico en beneficio colectivo de una comunidad urbana o rural;*

*IX. La creación, establecimiento, impulso, promoción y fortalecimiento de áreas, zonas y lugares para el desarrollo turístico sustentable;*

*X. La constitución de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda;*

*XI. La creación, ampliación o mejoramiento de centros de población;*

*XII. La ejecución de acciones, obras o servicios tendientes a la seguridad de los asentamientos humanos, la delimitación de zonas de riesgo, la reubicación de población en riesgo y el establecimiento de polígonos de salvaguarda;*

*XIII. La creación, recuperación, mantenimiento y defensa del espacio público para uso comunitario y para la movilidad;*

*XIV. La creación, fomento o conservación de empresas para el beneficio de la colectividad;*

*XV. Las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad o bien cuando por cualquier medio se afecte el equilibrio ecológico, y*

*XVI. Los demás casos previstos en otros ordenamientos legales especiales.*

**Artículo 12.** *Cuando la solicitud de expropiación recaiga en bienes de ausentes, menores o incapacitados, el procedimiento se entenderá con los representantes que se designen en términos de lo dispuesto en el Código Civil para el Estado de Nayarit.*

Lo resaltado es lo efectivamente impugnado.

### III. OPORTUNIDAD.

12. 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>3</sup>, dispone que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales y el cómputo respectivo deberá hacerse a partir del día siguiente al en que se hubiere publicado la norma impugnada en el correspondiente medio oficial. Asimismo, señala que, si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.
13. Las normas impugnadas se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Nayarit el veintinueve de marzo de dos mil veintidós. Por tanto, el plazo de impugnación transcurrió del miércoles treinta de marzo al jueves veintiocho de abril de dos mil veintidós. Consecuentemente, dado que la acción de inconstitucionalidad se interpuso ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el veintiocho de abril del citado año, resulta inconcusos que es oportuna su promoción.

<sup>3</sup> **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.

**IV. LEGITIMACIÓN.**

14. De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional<sup>4</sup>, la promovente cuenta con legitimación para interponer la acción de inconstitucionalidad porque plantea la posible contradicción entre una ley expedida por la legislatura estatal que estima transgrede distintos derechos humanos consagrados en la Constitución Federal, pues considera que se vulneran los derechos de igualdad y no discriminación de las personas con discapacidad, su igual reconocimiento como persona ante la ley, y el reconocimiento de su capacidad jurídica, así como la seguridad jurídica, la legalidad, y la propiedad privada.
15. El escrito inicial de la acción de inconstitucionalidad 65/2022, está firmado por María del Rosario Piedra Ibarra, quien demostró tener el carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos mediante acuerdo de designación correspondiente emitido el doce de noviembre de dos mil diecinueve por la Presidenta y el Secretario de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.
16. La representación legal de la Presidenta de la referida Comisión está prevista en el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como en el numeral 18 del Reglamento Interno de la misma Comisión<sup>5</sup>.
17. En consecuencia, al ser la Comisión Nacional de los Derechos Humanos un órgano legitimado para ejercer la acción de inconstitucionalidad en este supuesto y habiéndose promovido por quien cuenta con facultades para representar a dicho órgano, debe reconocerse la legitimación activa en este medio de control constitucional.

**V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESIMIENTO.**

18. Las partes no hicieron valer alguna causal de improcedencia ni motivo de sobreseimiento. Este Pleno, de oficio, tampoco advierte que se actualice alguna, por lo que procede realizar el estudio de fondo.

**VI. ESTUDIO DE FONDO.****VI.1. Consideraciones previas.**

19. En su primer concepto de invalidez, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnó los artículos 7 en su porción normativa "o incapacitados" y 12, en su porción normativa "o incapacitados", de la Ley de Expropiación para el Estado de Nayarit, porque establecen que los trámites de expropiación, ocupación temporal o limitación de dominio de bienes propiedad de personas "incapaces", se llevará a cabo con sus representantes, de conformidad con la legislación civil.
20. Así, señala que el sistema normativo refiere a personas con discapacidad a quienes se les impide participar directamente en los temas y actos que afectan su esfera jurídica en igualdad que el resto de las personas, desconociendo los derechos a la igualdad y no discriminación, al igual reconocimiento como persona ante la ley, al ejercicio de su capacidad jurídica y la autonomía de su voluntad.
21. Sin embargo, llama la atención de este Tribunal Pleno que el proceso legislativo que culminó con la promulgación de la Ley de Expropiación cuyos preceptos se impugnan, no contó con una consulta específica y estrecha a las personas con discapacidad, siendo que esta consulta está ordenada por el artículo 4.3, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, con motivo de todas las leyes y políticas públicas relacionadas con dichas personas que expidan las autoridades del Estado Mexicano.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> **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. [...]

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>5</sup> **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 [...]

**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. [...]

<sup>6</sup> **Artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.** 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.

22. La Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que, en términos del artículo 71 de la Ley Reglamentaria<sup>7</sup>, se debe suplir la queja del primer concepto de invalidez planteado en la demanda y entrar al estudio de los efectos de la posible falta de consulta previa a las personas con discapacidad, ya que ésta invalida las porciones normativas impugnadas de la Ley de Expropiación para el Estado de Nayarit, expedida mediante Decreto publicado en el Periódico Oficial de la Entidad el veintinueve de marzo de dos mil veintidós.
23. Una vez analizado lo anterior, este Tribunal Pleno procederá al estudio del segundo concepto de invalidez planteado por la Comisión accionante, en donde impugna el artículo 8, fracción VII, de la Ley de Expropiación para el Estado de Nayarit, por considerar, esencialmente, que se transgreden los derechos a la seguridad jurídica, legalidad y propiedad privada, pues el supuesto de utilidad pública ahí regulado, en su opinión, resulta ambiguo y da lugar a la arbitrariedad de las autoridades, aunado a que considera que dicha hipótesis no puede erigirse como una auténtica causa de utilidad pública.

**VI.2. Violación de estudio preferente. Consulta a personas con discapacidad. Análisis de las porciones normativas “o incapacitados” de los artículos 7 y 12 de la Ley de Expropiación para el Estado de Nayarit.**

24. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad establece como principios generales, entre otros, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones, igualdad de oportunidades, igualdad por razón de género, tanto en personas adultas como en menores de edad, no discriminación, accesibilidad, así como la participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad.<sup>8</sup> Además, dispone como obligaciones generales de los Estados tomar medidas legislativas pertinentes en la elaboración y aplicación de la legislación y políticas para hacer efectiva la Convención. Los Estados deberán celebrar 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.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> **Artículo 71 de la Ley Reglamentaria.** Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial. Igualmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaración de invalidez en la violación de los derechos humanos consagrados en cualquier tratado internacional del que México sea parte, haya o no sido invocado en el escrito inicial. [...].

<sup>8</sup> **Artículo 3.** Principios generales.

Los principios de la presente Convención serán:

- a) El respeto de la dignidad inherente, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones, y la independencia de las personas;
- b) La no discriminación;
- c) La participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad;
- d) El respeto por la diferencia y la aceptación de las personas con discapacidad como parte de la diversidad y la condición humanas;
- e) La igualdad de oportunidades;
- f) La accesibilidad;
- g) La igualdad entre el hombre y la mujer;
- h) El respeto a la evolución de las facultades de los niños y las niñas con discapacidad y de su derecho a preservar su identidad.

<sup>9</sup> **Artículo 4.** Obligaciones generales.

1. Los Estados Partes se comprometen a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. A tal fin, los Estados Partes se comprometen a:

- a) Adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos en la presente Convención;
- b) Tomar todas las medidas pertinentes, incluidas medidas legislativas, para modificar o derogar leyes, reglamentos, costumbres y prácticas existentes que constituyan discriminación contra las personas con discapacidad;
- c) Tener en cuenta, en todas las políticas y todos los programas, la protección y promoción de los derechos humanos de las personas con discapacidad;
- d) Abstenerse de actos o prácticas que sean incompatibles con la presente Convención y velar por que las autoridades e instituciones públicas actúen conforme a lo dispuesto en ella;
- e) Tomar todas las medidas pertinentes para que ninguna persona, organización o empresa privada discrimine por motivos de discapacidad;
- f) Empezar o promover la investigación y el desarrollo de bienes, servicios, equipo e instalaciones de diseño universal, con arreglo a la definición del artículo 2 de la presente Convención, que requieran la menor adaptación posible y el menor costo para satisfacer las necesidades específicas de las personas con discapacidad, promover su disponibilidad y uso, y promover el diseño universal en la elaboración de normas y directrices;
- g) Empezar o promover la investigación y el desarrollo, y promover la disponibilidad y el uso de nuevas tecnologías, incluidas las tecnologías de la información y las comunicaciones, ayudas para la movilidad, dispositivos técnicos y tecnologías de apoyo adecuadas para las personas con discapacidad, dando prioridad a las de precio asequible;
- h) Proporcionar información que sea accesible para las personas con discapacidad sobre ayudas a la movilidad, dispositivos técnicos y tecnologías de apoyo, incluidas nuevas tecnologías, así como otras formas de asistencia y servicios e instalaciones de apoyo;
- i) Promover la formación de los profesionales y el personal que trabajan con personas con discapacidad respecto de los derechos reconocidos en la presente Convención, a fin de prestar mejor la asistencia y los servicios garantizados por esos derechos.

2. Con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes se comprometen a adoptar medidas hasta el máximo de sus recursos disponibles y, cuando sea necesario, en el marco de la cooperación internacional, para lograr, de manera progresiva, el pleno ejercicio de estos derechos, sin perjuicio de las obligaciones previstas en la presente Convención que sean aplicables de inmediato en virtud del derecho internacional.

25. Por su parte, este Tribunal Pleno ha desarrollado el derecho a la consulta previa en materia de discapacidad a través de distintos precedentes mediante los cuales se ha pronunciado sobre esta obligación convencional.
26. Al resolver la **acción de inconstitucionalidad 33/2015**<sup>10</sup>, el Pleno determinó que la consulta previa en 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 de esos grupos.
27. En dicho asunto, se sostuvo 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.
28. En la **acción de inconstitucionalidad 101/2016**<sup>11</sup>, el Tribunal Pleno invalidó la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down para el Estado de Morelos al determinar que existió una ausencia absoluta de consulta a las personas con discapacidad. En el caso no se efectuó una consulta estrecha en la que participaran activamente las personas con discapacidad en torno a una legislación que les afectaba directamente.
29. En ese precedente, se señaló el deber convencional del derecho a la consulta de las personas con discapacidad. Además, refirió que incluso con anterioridad a la Convención, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, en la Observación General Número 5, adoptada el nueve de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, se pronunció respecto de la necesidad de consultar a grupos representativos de las personas con discapacidad sobre decisiones que les conciernen<sup>12</sup>. En el mismo sentido, en el ámbito interamericano, la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad dispone la participación de representantes de organizaciones de personas con discapacidad que trabajan en el campo o en su caso de personas con discapacidad.<sup>13</sup>

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

4. Nada de lo dispuesto en la presente Convención afectará a las disposiciones que puedan facilitar, en mayor medida, el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad y que puedan figurar en la legislación de un Estado Parte o en el derecho internacional en vigor en dicho Estado. No se restringirán ni derogarán ninguno de los derechos humanos y las libertades 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.

5. Las disposiciones de la presente Convención se aplicarán a todas las partes de los Estados federales sin limitaciones ni excepciones.

<sup>10</sup> Resuelta el dieciocho de febrero de dos mil dieciséis, por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz por la invalidez de la totalidad de la ley, Franco González Salas obligado por la mayoría, Zaldívar Lelo de Larrea obligado por la mayoría, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su punto 1: violación a los derechos humanos de igualdad y no discriminación, a la libertad de profesión y oficio, así como al trabajo digno y socialmente útil, consistente en declarar la invalidez de los artículos 3, fracción III, 10, fracción VI, en la porción normativa "al igual que de los certificados de habilitación de su condición", 16, fracción VI, en la porción normativa "los certificados de habilitación"; y 17, fracción VIII, de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista. Los Ministros Luna Ramos, Piña Hernández y Presidente Aguilar Morales votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. El Ministro Cossío Díaz anunció voto concurrente. Los señores Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Pardo Rebolledo reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

En dicho asunto se declaró la invalidez de los artículos 3, fracción III, 10, fracción VI -únicamente en la porción normativa que señala: "al igual que de los certificados de habilitación de su condición"-, 16, fracción VI -sólo en la porción normativa que señala: "los certificados de habilitación"-, y 17, fracción VIII, de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de abril de dos mil quince, por ser contrarios a los derechos humano de igualdad, libertad de profesión y oficio, así como al trabajo digno y socialmente útil, pues la circunstancia de que se pretenda requerir a las personas con la condición de espectro autista, un documento que avale sus aptitudes para poder ingresar al sector laboral y productivo, se traduce en una medida que lejos de coadyuvar a su integración a la sociedad en general y al empleo en particular, constituye un obstáculo injustificado para poder acceder a una vida productiva en las mismas condiciones y oportunidades que el resto de la población.

<sup>11</sup> Resuelta el veintisiete de agosto de dos mil diecinueve, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carranca, 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.

<sup>12</sup> "14. Además, la comunidad internacional ha reconocido en todo momento que la adopción de decisiones y la aplicación de programas en esta esfera deben hacerse a base de estrechas consultas con grupos representativos de las personas interesadas, y con la participación de dichos grupos. Por esa razón las Normas Uniformes recomiendan que se haga todo lo posible por facilitar el establecimiento de comités nacionales de coordinación, o de órganos análogos, para que actúen como puntos de convergencia respecto de las cuestiones relativas a la discapacidad. De esta manera los gobiernos tendrían en cuenta las Directrices de 1990 para el establecimiento y desarrollo de comités nacionales de coordinación en la esfera de la discapacidad u órganos análogos."

A/C.3/46/4, anexo I. También está en el informe sobre la Reunión Internacional sobre el papel y las funciones de los comités nacionales de coordinación en la esfera de la discapacidad en los países en desarrollo, Beijing, 5 a 11 de noviembre de 1990 (CSDHA/DDP/NDC/4). Véase también la resolución 1991/8 del Consejo Económico y Social, y la resolución 46/96 de la Asamblea General, de 16 de diciembre de 1991.

<sup>13</sup> **Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.**

#### ARTÍCULO V

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

30. Después, al fallar la **acción de inconstitucionalidad 68/2018**<sup>14</sup>, el Tribunal Pleno invalidó preceptos de la Ley para la Inclusión de Personas con Discapacidad en el Estado y Municipios de San Luis Potosí al considerar que existió una ausencia absoluta de consulta.
31. En ese precedente se destacaron algunas cuestiones del contexto en el que surge la obligación de consulta a personas con discapacidad y su importancia en la lucha del movimiento de personas con discapacidad por exigir sus derechos. Se señaló que parte de las razones de esa exigencia consiste en superar un modelo rehabilitador de discapacidad -donde las personas con estas condiciones son sujetos pasivos a la ayuda que se les brinda- favoreciendo un modelo social en el que la causa de discapacidad es el contexto que la genera. Entonces, la ausencia de una consulta en cuestiones relacionadas con discapacidad significaría no considerarlas en la definición de sus propias necesidades volviendo, de alguna forma, a un modelo rehabilitador o asistencialista.
32. También se señaló que el derecho a la consulta se relaciona estrechamente con los principios generales de autonomía e independencia que rigen la Convención (artículo 3.a), su derecho de igualdad ante la ley (artículo 12) y su derecho a la participación (artículos 3.c y 29) que se plasmó en el lema del movimiento de personas con discapacidad: “Nada de nosotros sin nosotros”. 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.<sup>15</sup>
33. Posteriormente, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 1/2017**,<sup>16</sup> el Tribunal Pleno invalidó la Ley para la Atención y Protección de las Personas con la Condición del Espectro Autista y/o Trastornos del Neurodesarrollo del Estado de Nuevo León en su totalidad, a pesar de haberse impugnado únicamente algunos de sus artículos, pues consideró que el proceso legislativo que culminó con la promulgación de la Ley impugnada no contó con una consulta específica y estrecha a las personas con condición del espectro autista y trastornos del neurodesarrollo. Si bien en este caso existió un proceso de mesas de diálogo con organizaciones que se especializan en el tema, éste fue deficiente pues no se ajustó a todos los requisitos que deben cumplir las consultas previas a las personas con discapacidad.
34. En ese asunto, el Tribunal señaló que: a) no se realizó una convocatoria abierta, pública, incluyente y accesible que sería necesaria para procurar la participación de las personas con discapacidad, en ese caso personas con condición del espectro autista y sus organizaciones; b) no se fijó un procedimiento para recibir y procesar las participaciones de las personas con dicha condición, ni que éste se les haya comunicado mediante la convocatoria; c) con independencia de la insuficiente convocatoria, tampoco se verificó la participación de las personas con tal condición ni sus organizaciones en las mesas de trabajo.
35. Al resolver la **acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018**<sup>17</sup>, esta Suprema Corte invalidó la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México al no haberse celebrado una consulta a las personas con Síndrome de Down, a las organizaciones que conforman ni a las que las representan.

<sup>14</sup> Resuelta el veintisiete de agosto de dos mil diecinueve, por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales en contra de las consideraciones, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek en contra de las consideraciones, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio, consistente en declarar la invalidez 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 veintisiete de julio de dos mil dieciocho. La señora Ministra Esquivel Mossa votó en contra. El señor Ministro Aguilar Morales anunció voto concurrente.

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> Resuelta el uno de octubre de dos mil diecinueve, por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, Esquivel Mossa, Aguilar Morales apartándose de las consideraciones, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio, consistente en declarar la invalidez del Decreto Núm. 174 por el que se crea la Ley para la Atención y Protección de las Personas con la Condición del Espectro Autista y/o Trastornos del Neurodesarrollo del Estado de Nuevo León, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de diciembre de dos mil dieciséis. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra y anunció voto particular. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I. y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

<sup>17</sup> Resuelta el veintiuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los señores 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 señores 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.

36. En este precedente, el Tribunal Pleno se pronunció sobre los elementos mínimos para cumplir con la obligación convencional sobre consulta a personas con discapacidad, partiendo esencialmente de lo previsto en la propia Convención, incluyendo su preámbulo, de la interpretación que de su artículo 4.3. ha realizado el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la Organización de las Naciones Unidas, así como de otros instrumentos internacionales en la materia, sin perjuicio de que los órganos legislativos puedan ampliar los lineamientos para la participación.
37. Así, del Preámbulo de la mencionada Convención, se consideró conveniente tener presentes los incisos e), i), m), n), o), t) y v), que establecen lo siguiente:
- “Los Estados Partes en la presente Convención,
- (...)
- 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,
- i)** Reconociendo además la diversidad de las personas con discapacidad,
- (...)
- m)** Reconociendo el valor de las contribuciones que realizan y pueden realizar las personas con discapacidad al bienestar general y a la diversidad de sus comunidades, y que la promoción del pleno goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales por las personas con discapacidad y de su plena participación tendrán como resultado un mayor sentido de pertenencia de estas personas y avances significativos en el desarrollo económico, social y humano de la sociedad y en la erradicación de la pobreza,
- n)** Reconociendo la importancia que para las personas con discapacidad reviste su autonomía e independencia individual, incluida la libertad de tomar sus propias decisiones,
- o)** Considerando que las personas con discapacidad deben tener la oportunidad de participar activamente en los procesos de adopción de decisiones sobre políticas y programas, incluidos los que les afectan directamente,
- t)** Destacando el hecho de que la mayoría de las personas con discapacidad viven en condiciones de pobreza y reconociendo, a este respecto, la necesidad fundamental de mitigar los efectos negativos de la pobreza en las personas con discapacidad,
- (...)
- v)** Reconociendo la importancia de la accesibilidad al entorno físico, social, económico y cultural, a la salud y la educación y a la información y las comunicaciones, para que las personas con discapacidad puedan gozar plenamente de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales,
- (...).”
38. Se señaló que en los incisos reproducidos se obtienen elementos conforme a los cuales debe interpretarse la realización de la consulta a personas con discapacidad prevista en la misma Convención, en tanto que se reconoce que estas personas deben tener la oportunidad de participar plena, efectivamente, en igualdad de condiciones y de manera activa en los procesos de adopción de decisiones sobre políticas y programas, incluidos los que les afectan directamente, teniendo en cuenta la importancia que para ellas tiene su autonomía e independencia individual, incluyendo la libertad de tomar sus propias decisiones, así como la diversidad de las personas con discapacidad y que gran parte de ellas viven en condiciones de pobreza, así como la trascendencia de la accesibilidad que se debe garantizar, tanto al entorno físico, social, económico y cultural, a la salud, a la educación, a la información y a las comunicaciones, para que puedan gozar plenamente de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales.
39. Además, se indicó que el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la Organización de las Naciones Unidas, en la 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, en su fracción II, apartado C, interpretó, en lo que interesa, el alcance de su artículo 4, párrafo 3, y estableció expresamente lo siguiente:

“15. A fin de cumplir las obligaciones dimanantes del artículo 4, párrafo 3, los Estados partes deberían incluir la obligación de **celebrar consultas estrechas e integrar activamente a las personas con discapacidad, a través de sus propias organizaciones, en los marcos jurídicos y reglamentarios y los procedimientos en todos los niveles y sectores del Gobierno. Los Estados partes deberían considerar las consultas y la integración de las personas con discapacidad como medida obligatoria antes de aprobar leyes, reglamentos y políticas, ya sean de carácter general o relativos a la discapacidad.** Por lo tanto, **las consultas deberían comenzar en las fases iniciales y contribuir al resultado final en todos los procesos de adopción de decisiones. Las consultas deberían comprender a las organizaciones que representan a la amplia diversidad de personas con discapacidad a nivel local, nacional, regional e internacional.**

16. **Todas las personas con discapacidad**, sin exclusión alguna en razón del tipo de deficiencia que presenten, como las personas con discapacidad psicosocial o intelectual, **pueden participar eficaz y plenamente**, sin discriminación y en igualdad de condiciones con las demás<sup>8</sup>. El derecho a participar en las consultas, a través de las organizaciones que las representan, debería reconocerse a todas las personas con discapacidad en igualdad de condiciones, con independencia, por ejemplo, de su orientación sexual y su identidad de género. Los Estados partes deberían adoptar un marco general de lucha contra la discriminación para garantizar los derechos y las libertades fundamentales de todas las personas con discapacidad, y derogar la legislación que penalice a las personas y a las organizaciones de personas con discapacidad por motivos de sexo, género o condición social de sus miembros y les deniegue el derecho a participar en la vida política y pública.

17. La obligación jurídica de los Estados partes de garantizar las consultas con organizaciones de personas con discapacidad engloba el acceso a los espacios de adopción de decisiones del sector público y también a otros ámbitos relativos a la investigación, el diseño universal, las alianzas, el poder delegado y el control ciudadano<sup>9</sup>. Además, es una obligación que incluye a las organizaciones mundiales y/o regionales de personas con discapacidad.

#### **1. Cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad.**

18. 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. También **asegura que el conocimiento y las experiencias vitales de las personas con discapacidad se tengan en consideración al decidir nuevas medidas legislativas, administrativas o de otro tipo.** Ello comprende los procesos de adopción de decisiones, como las leyes generales y los presupuestos públicos, y las leyes específicas sobre la discapacidad, que podrían afectar a la vida de esas personas<sup>10</sup>.

19. Las consultas previstas en el artículo 4, párrafo 3, excluyen todo contacto o práctica de los Estados partes que no sea compatible con la Convención y los derechos de las personas con discapacidad. En 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.

20. Algunos ejemplos de cuestiones que afectan directamente a las personas con discapacidad son la desinstitucionalización, los seguros sociales y las pensiones de invalidez, la asistencia personal, los requerimientos en materia de accesibilidad y las políticas de ajustes razonables. Las medidas que afectan indirectamente a las personas con discapacidad podrían guardar relación con el derecho constitucional, los derechos electorales, el acceso a la justicia, el nombramiento de las autoridades administrativas a cargo de las políticas en materia de discapacidad o las políticas públicas en los ámbitos de la educación, la salud, el trabajo y el empleo.

## 2. “Celebrar consultas estrechas y colaborar activamente”.

21. La “celebración de **consultas estrechas y la colaboración activa**” con las personas con discapacidad a través de las organizaciones que las representan es una obligación dimanante del derecho internacional de los derechos humanos que exige el **reconocimiento de la capacidad jurídica de todas las personas para participar en los procesos de adopción de decisiones sobre la base de su autonomía personal y libre determinación**. La consulta y colaboración en los procesos de adopción de decisiones para aplicar la Convención, así como en otros procesos de adopción de decisiones, deberían **incluir a todas las personas con discapacidad y, cuando sea necesario, regímenes de apoyo para la adopción de decisiones**.

22. Los Estados deberían contactar, consultar y colaborar sistemática y abiertamente, de forma sustantiva y oportuna, con las organizaciones de personas con discapacidad. Ello requiere **acceso a toda la información pertinente, incluidos los sitios web de los órganos públicos, mediante formatos digitales accesibles y ajustes razonables cuando se requiera, como la interpretación en lengua de señas, los textos en lectura fácil y lenguaje claro, el braille y la comunicación táctil**. Las consultas **abiertas** dan a las personas con discapacidad acceso a todos los espacios de adopción de decisiones en el ámbito público en igualdad de condiciones con las demás, lo cual incluye los fondos nacionales y todos los órganos públicos de adopción de decisiones competentes para la aplicación y el seguimiento de la Convención.

23. Las autoridades públicas deberían considerar, con la debida atención y prioridad, las **opiniones y perspectivas** de las organizaciones de personas con discapacidad cuando examinen cuestiones relacionadas directamente con esas personas. Las autoridades públicas que dirijan procesos de adopción de decisiones tienen el **deber de informar a las organizaciones de personas con discapacidad de los resultados de esos procesos, en particular proporcionando una explicación clara, en un formato comprensible, 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**.

## 3. Inclusión de los niños y las niñas con discapacidad.

24. El artículo 4, párrafo 3, reconoce también la importancia de “incluir a los niños y las niñas con discapacidad” de forma sistemática en la elaboración y la aplicación de la legislación y las políticas para hacer efectiva la Convención, así como en otros procesos de adopción de decisiones, **a través de las organizaciones de niños con discapacidad o que apoyan a esos niños**. Esas organizaciones son fundamentales para facilitar, promover y garantizar la autonomía personal y la participación activa de los niños con discapacidad. Los Estados partes deberían crear un entorno favorable para el establecimiento y funcionamiento de organizaciones que representen a niños con discapacidad, como parte de su obligación de defender el derecho a la libertad de asociación, entre otras cosas mediante recursos adecuados para el apoyo.

25. Los Estados partes deberían aprobar leyes y reglamentos y elaborar programas para asegurar que todas las personas entiendan y respeten la voluntad y las preferencias de los niños y tengan en cuenta su capacidad personal evolutiva en todo momento. El **reconocimiento y la promoción del derecho a la autonomía personal** reviste capital importancia para que todas las personas con discapacidad, incluidos los niños, sean respetadas como titulares de derechos<sup>11</sup>. Los niños con discapacidad son los que están mejor situados para expresar qué es lo que requieren y cuáles son sus experiencias, lo cual es necesario para elaborar leyes y programas adecuados en consonancia con la Convención.

26. Los Estados partes pueden organizar seminarios y reuniones en los que se invite a los niños con discapacidad a expresar su opinión. También podrían formular invitaciones abiertas a los niños con discapacidad para que envíen redacciones sobre temas concretos, alentándoles a exponer sus experiencias personales y sus expectativas vitales. Las redacciones podrían resumirse e incluirse directamente, como una contribución de los propios niños, en los procesos de adopción de decisiones.

#### 4. Participación plena y efectiva.

27. La “participación plena y efectiva” (art. 3 c)) en la sociedad se refiere a la colaboración con todas las personas, incluidas las personas con discapacidad, a fin de que sientan que pertenecen a la sociedad y forman parte de ella. Comprende alentarles y proporcionarles el apoyo adecuado, entre otras cosas apoyo de sus pares y apoyo para participar en la sociedad, así como no estigmatizarlas y hacer que se sientan seguras y respetadas cuando hablen en público. La participación plena y efectiva requiere que los Estados partes **faciliten la participación y consulta de personas con discapacidad que representen a la amplia diversidad de deficiencias.**

28. El derecho a participar es un derecho civil y político y una obligación de cumplimiento inmediato, sin sujeción a ninguna forma de restricción presupuestaria, aplicable a los procesos de adopción de decisiones, implementación y seguimiento, en relación con la Convención. Al garantizar la participación de las organizaciones de personas con discapacidad en cada una de esas etapas, las personas con discapacidad pueden determinar y señalar mejor las medidas susceptibles de promover u obstaculizar sus derechos, lo que, en última instancia, redundará en mejores resultados para esos procesos decisorios. La participación plena y efectiva **debería entenderse como un proceso y no como un acontecimiento puntual aislado.**

29. La participación de las personas con discapacidad en la aplicación y el seguimiento de la Convención es posible cuando esas personas pueden ejercer sus derechos a la libertad de expresión, reunión pacífica y asociación, consagrados en los artículos 19, 21 y 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Si las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan participan en los procesos públicos de adopción de decisiones para aplicar y supervisar la Convención, hay que reconocer su papel de defensores de los derechos humanos<sup>13</sup> y protegerlas contra la intimidación, el acoso y las represalias, en particular cuando manifiesten opiniones divergentes.

30. El derecho a participar engloba también las obligaciones relativas al derecho a las debidas garantías procesales y al derecho a ser oído. Los Estados partes que celebran consultas estrechas y colaboran activamente con las organizaciones de personas con discapacidad en la adopción de decisiones en el ámbito público también hacen efectivo el derecho de las personas con discapacidad a una participación plena y efectiva en la vida política y pública, lo que incluye el derecho a votar y a ser elegidas (art. 29 de la Convención).

31. La participación plena y efectiva entraña la inclusión de las personas con discapacidad en distintos órganos de decisión, tanto a nivel local, regional y nacional como internacional, y en las instituciones nacionales de derechos humanos, los comités especiales, las juntas y las organizaciones regionales o municipales. Los Estados partes deberían reconocer, en su legislación y práctica, que todas las personas con discapacidad pueden ser designadas o elegidas para cualquier órgano representativo: por ejemplo, asegurando que se nombre a personas con discapacidad para formar parte de las juntas que se ocupan de cuestiones relativas a la discapacidad a nivel municipal o como responsables de los derechos de las personas con discapacidad en las instituciones nacionales de derechos humanos.

32. Los Estados partes deberían fortalecer la participación de las organizaciones de personas con discapacidad en el plano internacional, por ejemplo, en el foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible, así como en los mecanismos regionales y universales de derechos humanos. De ese modo, la participación de las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, propiciará una mayor eficacia y una utilización equitativa de los recursos públicos y, por consiguiente, mejores resultados para esas personas y sus comunidades.

33. La participación plena y efectiva puede ser también una herramienta de transformación para cambiar la sociedad y promover el empoderamiento y la capacidad de acción de las personas. La integración de las organizaciones de personas con discapacidad en todas las formas de adopción de decisiones refuerza la capacidad de esas personas para negociar y defender sus derechos, y las empodera para que expresen sus opiniones de forma más firme, hagan realidad sus aspiraciones y fortalezcan sus voces colectivas y diversas. Los Estados partes deberían asegurar la participación plena y efectiva de las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, **como medida para alcanzar su inclusión en la sociedad y combatir la discriminación de que son objeto.** Los Estados partes que garantizan la participación plena y efectiva y colaboran con las organizaciones de personas con discapacidad **mejoran la transparencia** y la rendición de cuenta, y consiguen responder mejor a los requerimientos de esas personas.”

40. De igual forma se destacó, aunque bajo un enfoque de prohibición de discriminación por este motivo, que la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad dispone:

**“ARTÍCULO V**

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

41. Por lo anterior, este Pleno señaló que deben tomarse en cuenta los lineamientos contenidos en los documentos elaborados por organismos internacionales en su labor de interpretación de la Convención, de los que conviene destacar el informe de la Relatora Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad presentado al Consejo de Derechos Humanos de la ONU el doce de enero de dos mil dieciséis, en el que, en relación con los procedimientos legislativos, se señala lo siguiente:

**“Principales ámbitos de participación.**

**1. Armonización jurídica.**

83. Los Estados partes en instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos tienen la obligación de velar por que la legislación interna sea conforme con las normas internacionales. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad pide a los Estados que adopten todas las medidas legislativas pertinentes para hacer efectivos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad y que deroguen los instrumentos jurídicos que no sean conformes. Por lo tanto, los Estados deberían realizar un examen holístico de la idoneidad de la legislación vigente en vista de las obligaciones contraídas en virtud de la Convención. **Durante ese proceso, los Estados deben consultar estrechamente con las personas con discapacidad a través de sus organizaciones y fomentar una participación más activa de estas.**

84. Las personas con discapacidad pueden participar en los procesos legislativos de distintas maneras. En muchos países, los ciudadanos tienen derecho a proponer iniciativas legislativas, referendos y peticiones, sin el respaldo de los partidos políticos o las autoridades públicas. Los Estados deben asegurar que sus procedimientos de democracia directa sean plenamente accesibles a las personas con discapacidad.

**85. Aunque el proceso legislativo puede variar de un país a otro, los órganos legislativos deberían garantizar la participación de las personas con discapacidad en todo el proceso, incluso en las reuniones de deliberación celebradas por las cámaras para debatir y votar proyectos de ley sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad. Los órganos legislativos nacionales deberían incluir disposiciones concretas en sus reglamentos para dar cabida a la participación de las organizaciones que representan a personas con discapacidad en los grupos consultivos y los comités legislativos, así como en las audiencias públicas y las consultas en línea. También debe asegurarse la accesibilidad de las instalaciones y los procedimientos.”**

42. En el mismo sentido, en el referido precedente se señaló que el Manual para Parlamentarios sobre la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y su protocolo facultativo, elaborado conjuntamente por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (NU-DAES), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y la Unión Interparlamentaria (UIP), apunta:

**“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.”

43. Se destacó que en un documento sobre buenas prácticas parlamentarias, la Unión Interparlamentaria establece los siguientes lineamientos para la participación ciudadana en los procesos legislativos<sup>18</sup>:
- Contar con un registro público de organizaciones no gubernamentales organizado en función de su ámbito de interés, así como alfabéticamente.
  - Contar con un registro similar de expertos.
  - Publicar de manera efectiva a través de distintos medios, información oportuna sobre los procesos legislativos.
  - Hacer invitaciones dirigidas a organizaciones relevantes y expertos, incluyendo a representantes de grupos marginados.
  - Establecer procedimientos para la recepción de promociones provenientes de ciudadanos en lo individual.
  - Elaborar un manual o de sesiones de entrenamiento sobre cómo someter escritos o pruebas al órgano legislativo.
  - Asegurar la disponibilidad pública en línea de todos los documentos recibidos.
  - Llevar a cabo audiencias públicas en distintas localidades, con resúmenes escritos de las participaciones orales.
44. Por último, 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.
45. De esta forma, atendiendo a lo anterior, en el precedente citado se concluyó que la participación de las personas con discapacidad 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 personas con discapacidad.** Las personas con discapacidad no deben ser representadas, sino que, en todo caso, deben contar 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.

<sup>18</sup> Parliament and Democracy in the Twenty-first Century: A Guide to Good Practice (Ginebra, Unión Interparlamentaria, 2006), págs. 79-87

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. Además, resulta importante puntualizar 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.
46. Por otro lado, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 109/2016**<sup>19</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, publicados mediante Decreto 1447/2016 XX P.E., de dieciséis de noviembre de dos mil dieciséis, ante la falta de consulta a personas con discapacidad.
47. Finalmente, este Tribunal Pleno ha continuado sentando el parámetro de las consultas a personas con discapacidad de manera reciente en las **acciones de inconstitucionalidad 239/2020**<sup>20</sup>, **129/2020 y sus acumuladas 170/2020 y 207/2020**<sup>21</sup>, y **168/2021**<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> Resuelta el veinte de octubre de dos mil veinte, por unanimidad de once votos.

<sup>20</sup> Resuelta el veintiuno de octubre de dos mil veintiuno, por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos del 77 al 87 y del 88 al 91 de la Ley de Educación para el Estado de Guanajuato, expedida mediante el Decreto número 203, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintidós de julio de dos mil veinte. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto aclaratorio. La señora Ministra y los señores Ministros Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

<sup>21</sup> Resuelta el veintiocho de octubre de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores 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 la declaración de invalidez de diversas disposiciones de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes expedida mediante el Decreto número 341 publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticinco de mayo del año dos mil veinte.

<sup>22</sup> Resuelta el siete de junio de dos mil veintidós, por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahif, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán con precisiones y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de la Ley de Salud Mental del Estado de Puebla, expedida mediante el DECRETO publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el doce de octubre de dos mil veintiuno. La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro Pardo Rebolledo votaron únicamente por la invalidez de las normas reclamadas. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. Las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

48. Ahora bien, establecido el parámetro de la consulta a personas con discapacidad, este Tribunal Pleno considera que las porciones normativas “o incapacitados” de los artículos 7 y 12 de la Ley de Expropiación para el Estado de Nayarit, sí son susceptibles de incidir en los derechos humanos de las personas con discapacidad, como se verá a continuación.

49. Las normas tildadas inconstitucionales, señalan:

**“Artículo 7.** Cuando la solicitud de expropiación, ocupación temporal o limitación de dominio recaiga en bienes de ausentes, menores o **incapacitados**, el procedimiento se entenderá con los representantes que se designen en términos de las disposiciones del Código Civil para el Estado de Nayarit, así como las disposiciones legales de la materia.”

**“Artículo 12.** Cuando la solicitud de expropiación recaiga en bienes de ausentes, menores o **incapacitados**, el procedimiento se entenderá con los representantes que se designen en términos de lo dispuesto en el Código Civil para el Estado de Nayarit.”

Las porciones resaltadas son las impugnadas.

50. Como se observa, las normas establecen una hipótesis similar, consistente en que para el caso de que una solicitud de expropiación, ocupación temporal o limitación de dominio recaiga en bienes de personas “incapacitadas”, el procedimiento se entenderá con sus representantes que sean designados de conformidad con la legislación civil local.

51. Dicha legislación civil establece, en lo que interesa:

“Artículo 23.- La minoría de edad, el estado de interdicción y demás incapacidades establecidas por la ley, son restricciones a la personalidad jurídica que no deben menoscabar la dignidad de la persona ni atentar contra la integridad de la familia; pero los incapaces pueden ejercitar sus derechos o contraer obligaciones por medio de sus representantes.”

“Artículo 442.- Tienen incapacidad natural y legal:

I.- Los menores de edad;

II.- Los mayores de edad disminuidos o perturbados en su inteligencia, aunque tengan intervalos lúcidos; y aquellos que padezcan alguna afección originada por enfermedad o deficiencia persistente de carácter físico, psicológico o sensorial o por la adicción a sustancias tóxicas como el alcohol, los psicotrópicos o los estupefacientes; siempre que debido a la limitación, o la alteración en la inteligencia ésto les provoque que no pueden gobernarse y obligarse por sí mismos, o manifestar su voluntad por algún medio.”

52. De lo transcrito se destaca que la legislación civil del Estado de Nayarit define a una persona “incapaz” o “incapacitada” como aquella que padezca afecciones por enfermedad o deficiencia física, psicológica o sensorial, por la que la persona no pueda gobernarse y obligarse por sí misma o manifestar su voluntad, lo que genera una restricción a su personalidad jurídica y por ende, sus derechos y obligaciones se ejercitan y contraen por medio de sus representantes.

53. Por otro lado, tenemos que el artículo 1° de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad señala que el término personas con discapacidad comprende: “a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás”.<sup>23</sup>

<sup>23</sup> Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

**Artículo 1**  
**Propósito**

[...]

Las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás. Definición que también es reiterada en la Ley General de Salud:

**Artículo 173.** Para los efectos de esta Ley, se entiende por discapacidad a la o las deficiencias de carácter físico, mental, intelectual o sensorial, ya sea permanente o temporal que por razón congénita o adquirida, presenta una persona, que al interactuar con las barreras que le impone el entorno social, pueda impedir su inclusión plena y efectiva, en igualdad de condiciones con los demás.

54. Además, de acuerdo con la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra las Personas con Discapacidad, la discapacidad: "significa una deficiencia física, mental o sensorial, ya sea de naturaleza permanente o temporal, que limita la capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, que puede ser causada o agravada por el entorno económico y social".<sup>24</sup>
55. La discapacidad entonces, son deficiencias que tiene una persona que, al interactuar con las barreras sociales y actitudinales, le impiden gozar de sus derechos humanos en igualdad de circunstancias que el resto de las personas. Dichas deficiencias pueden ser de diferentes tipos: mentales, sensoriales, físicas o intelectuales.
56. De acuerdo con lo expuesto, una persona "incapacitada" es una persona con discapacidad, por ende, las porciones normativas impugnadas, al regular el procedimiento de expropiación, ocupación temporal o limitación de dominio de bienes propiedad de personas con discapacidad, sí debieron ser consultadas.
57. Precisado lo anterior, se debe analizar si el Congreso del Estado de Nayarit consultó a las personas con discapacidad de esa entidad.
58. De la revisión de las documentales que remitió el Poder Legislativo del Estado de Nayarit, así como del informe que le fue solicitado, que dan cuenta del proceso legislativo que dio origen al Decreto impugnado, no existe evidencia alguna de que ese Poder haya consultado a las personas con discapacidad de forma previa, pública, abierta, regular, estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad, accesible, informada, significativa, con participación efectiva y transparente.
59. Al respecto, se advierte que el tres de marzo de dos mil veintidós se recibió en la Secretaría General una iniciativa presentada por parte del Gobernador Constitucional del Estado de Nayarit, Miguel Ángel Navarro Quintero, que fue turnada en Sesión Pública Ordinaria celebrada en esa misma fecha y remitida el siete de marzo siguiente a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.
60. Posteriormente, el veintitrés de marzo de dos mil veintidós, dicha Comisión celebró una reunión virtual en la que se dio lectura, se discutió y aprobó por unanimidad el Dictamen con Proyecto de Ley de Expropiación para el Estado de Nayarit.
61. En Sesiones Públicas Ordinarias celebradas el veinticuatro de marzo de dos mil veintidós, en el Pleno del Congreso del Estado de Nayarit se dio primera lectura al Dictamen con Proyecto de Ley de Expropiación para el Estado de Nayarit, se dispensó por unanimidad de votos la segunda lectura del Dictamen, y se aprobó por unanimidad con veintisiete votos a favor, el cual fue enviado al Ejecutivo del Estado para su publicación.
62. De la revisión del procedimiento legislativo esta Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que el Poder Legislativo local no cumplió con su deber de llevar a cabo una consulta previa a personas con discapacidad, antes de que expidiera la Ley de Expropiación para el Estado de Nayarit.
63. Por tanto, este Tribunal Pleno estima que se transgrede el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ante la omisión de llevar a cabo la consulta, y, conforme a lo sostenido en la acción de inconstitucionalidad 212/2020<sup>25</sup>, **se declara la invalidez** de la porción normativa "o incapacitados" del artículo 7, así como la porción "o incapacitados" del artículo 12, ambos de la Ley de Expropiación para el Estado de Nayarit, que regulan aspectos concernientes a personas con discapacidad.

---

<sup>24</sup> **Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra las Personas con Discapacidad.**

**ARTÍCULO I**

Para los efectos de la presente Convención, se entiende por:

**1. Discapacidad**

El término "discapacidad" significa una deficiencia física, mental o sensorial, ya sea de naturaleza permanente o temporal, que limita la capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, que puede ser causada o agravada por el entorno económico y social. [...].

<sup>25</sup> Resuelta el uno de marzo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores 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, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 62, 63 y del 66 al 71 de la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala, expedida mediante el Decreto No. 208, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de mayo de dos mil veinte. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y González Alcántara Carrancá anunciaron sendos votos concurrentes. La señora Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto aclaratorio.

64. Finalmente, en virtud de lo antes resuelto, es innecesario abordar los restantes argumentos del concepto de invalidez de la Comisión actora<sup>26</sup>.

**VI.3. Causa de utilidad pública. Análisis del artículo 8, fracción VII, de la Ley de Expropiación para el Estado de Nayarit.**

65. En su segundo concepto de invalidez, la Comisión accionante señala, en esencia, que el artículo 8, fracción VII, de la Ley de Expropiación para el Estado de Nayarit, que considera como causa de utilidad pública: "la prevención de cualquier tipo de alteración de la paz pública, la tranquilidad o seguridad sociales", no es respetuosa de los derechos a la seguridad jurídica, legalidad y propiedad, pues el supuesto que prevé es muy amplio y ambiguo y permite la discrecionalidad de la autoridad al momento de aplicarla, además de que la restricción, limitación o extinción del derecho de propiedad sobre un bien inmueble no guarda relación con el objetivo que justifica la expropiación.
66. Así, señala que dicha situación ubica a los gobernados en un estado de incertidumbre jurídica, pues la norma no permite conocer y anticipar cuáles son los motivos que efectivamente alteran la tranquilidad, la paz o la seguridad sociales, ni tampoco precisa cuál será la forma o grado de esa posible alteración, permitiendo que sean las autoridades correspondientes quienes decidan, desde su apreciación, si se surte o no el supuesto, además de que tampoco se exige que exista realmente una alteración, sino únicamente una mera posibilidad de que el hecho a evitar acaezca.
67. Este Alto Tribunal considera que el concepto es **fundado**. El principio de seguridad jurídica ya ha sido motivo de pronunciamiento en innumerables ocasiones por parte de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, tanto en Pleno como en Salas.
68. Este Tribunal Pleno ha señalado que los principios de legalidad y seguridad jurídica reconocidos en los artículos 14 y 16 constitucionales se respetan por las autoridades legislativas cuando las disposiciones de observancia general que emiten generan certidumbre en los gobernados sobre las consecuencias jurídicas que producirán. En particular, en cuanto a las normas que confieren alguna facultad a una autoridad, esa certidumbre se genera cuando acotan en la medida necesaria y razonable sus atribuciones impidiéndoles actuar de manera arbitraria o caprichosa.
69. Así, el principio de seguridad jurídica se debe entender en el sentido de que las normas jurídicas deben ser ciertas y claras, de manera que el gobernado sepa a qué atenerse en caso de su inobservancia, los elementos mínimos para hacer valer sus derechos y las facultades y obligaciones que le corresponden a la autoridad para evitar que cometan arbitrariedades o conductas injustificadas.<sup>27</sup>
70. Por su parte, la Primera Sala ha sostenido que el principio de seguridad jurídica previsto en los artículos 14, párrafo segundo<sup>28</sup>, y 16, párrafo primero<sup>29</sup>, de la Constitución Federal es la base sobre la cual descansa el sistema jurídico mexicano, de manera tal que lo que tutela es que el gobernado jamás se encuentre en una situación de incertidumbre jurídica y, por tanto, en estado de indefensión. En ese sentido, el contenido esencial de dicho principio radica en "saber a qué atenerse" respecto de la regulación normativa prevista en la ley y a la actuación de la autoridad.
71. Bajo la misma línea argumentativa, la Primera Sala ha considerado que este principio implica el conocimiento *ex ante* de las consecuencias de las conductas reguladas por las leyes, a fin de generar certeza de ellas antes de su actualización, y garantizar que los particulares conozcan las facultades y límites de la autoridad; ello con la finalidad de evitar la actualización de conductas arbitrarias o desproporcionadas y excesivas y, en el supuesto de suscitarse, los ciudadanos tengan la certeza de hacer valer sus derechos.

<sup>26</sup> Se cita en apoyo la tesis P.J.J. 37/2004, de rubro y texto siguiente: "**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.** Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto. Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XIX, junio de dos mil cuatro, página 863 y registro digital 181398.

<sup>27</sup> Tal y como se determinó al resolver la contradicción de tesis 169/2018, el veintinueve de octubre de dos mil diecinueve, Se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo por consideraciones distintas, Piña Hernández por consideraciones distintas, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al criterio que debe prevalecer. Los señores Ministros Franco González Salas y Pérez Dayán votaron en contra. El señor Ministro Pardo Rebolledo anunció voto concurrente. Los señores Ministros Piña Hernández y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

<sup>28</sup> Artículo 14. ...Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

<sup>29</sup> Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento...

72. Apoya a esta determinación, la jurisprudencia 1a./J. 139/2012 (10a.) emitida por esta Primera Sala de rubro: **“SEGURIDAD JURÍDICA EN MATERIA TRIBUTARIA. EN QUÉ CONSISTE.”**
73. La Segunda Sala ha señalado que el principio de seguridad jurídica radica en poder tener pleno conocimiento sobre la regulación normativa prevista en la ley y sobre sus consecuencias. De esta forma, las manifestaciones concretas de este principio se pueden compendiar en la certeza en el derecho y en la interdicción de la arbitrariedad; la primera, a su vez, en la estabilidad del ordenamiento normativo, esto es, que tenga un desarrollo suficientemente claro, sin ambigüedades o antinomias, y la certidumbre sobre los remedios jurídicos a disposición de las personas en caso de no cumplir con las previsiones de las normas; y la segunda, a través de los principios de proporcionalidad y jerarquía normativa.<sup>30</sup>
74. Ahora bien, desarrollado el principio de seguridad jurídica, ahora corresponde analizar el derecho de la propiedad privada y las restricciones que se le han impuesto por el constituyente, las cuales han sido interpretadas por este Tribunal Pleno en asuntos como la acción de inconstitucionalidad 18/2004<sup>31</sup>, el amparo en revisión 16/2019<sup>32</sup>, y de manera reciente en el amparo directo en revisión 881/2021.<sup>33</sup>
75. El artículo 27 de la Constitución Federal, establece lo siguiente:

Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. [...]

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones: [...]

VI. Las entidades federativas, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

<sup>30</sup> Tesis 2a./J. 140/2017 (10a.), de rubro y texto: **“PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA EN MATERIA FISCAL. SU CONTENIDO ESENCIAL.** Dicho principio constituye uno de los pilares sobre el cual descansa el sistema fiscal mexicano y tutela que el gobernado no se encuentre en una situación de incertidumbre jurídica y, por tanto, en estado de indefensión. En ese sentido, el contenido esencial del principio de seguridad jurídica en materia fiscal radica en poder tener pleno conocimiento sobre la regulación normativa prevista en la ley y sobre sus consecuencias. De esta forma, las manifestaciones concretas del principio aludido se pueden compendiar en la certeza en el derecho y en la interdicción de la arbitrariedad; la primera, a su vez, en la estabilidad del ordenamiento normativo, esto es, que tenga un desarrollo suficientemente claro, sin ambigüedades o antinomias, respecto de los elementos esenciales de la contribución y la certidumbre sobre los remedios jurídicos a disposición del contribuyente, en caso de no cumplirse con las previsiones de las normas; y la segunda, principal, mas no exclusivamente, a través de los principios de proporcionalidad y jerarquía normativa.” Consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 47, Octubre de 2017, Tomo II, página 840, registro digital: 2015246.

<sup>31</sup> Resuelta el veinticuatro de noviembre de dos mil cinco, por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Margarita Beatriz Luna Ramos, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero, Juan N. Silva Meza y Presidente Mariano Azuela Güitrón. Los señores Ministros José Ramón Cossío Díaz y José de Jesús Gudiño Pelayo votaron en contra y reservaron su derecho de formular voto de minoría.

<sup>32</sup> Resuelto el tres de abril de dos mil diecinueve, por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I. (ponente), José Fernando Franco González Salas y Presidente Javier Laynez Potisek. La señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa emitió su voto en contra. El señor Ministro José Fernando Franco González Salas emitió su voto en contra de consideraciones.

<sup>33</sup> Resuelto el once de agosto de dos mil veintiuno, por mayoría de cuatro votos de las Ministras y de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández (Ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat, en contra del emitido por el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reserva el derecho de formular voto particular.

Las leyes de la Federación y de las entidades federativas en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas. [...].

76. Por su parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, establece en su artículo 21 lo siguiente:

Artículo 21

Derecho a la Propiedad Privada.

1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social.
2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley.
3. Tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre, deben ser prohibidas por ley.

77. De los preceptos transcritos se destaca que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, quien tiene el derecho a transmitir el dominio a los particulares, constituyendo así la propiedad privada. Sin embargo, la propiedad privada no es un derecho absoluto, por lo que puede ser legítimamente limitado o restringido por el Estado por razones de utilidad pública o de interés social. Estas restricciones o limitaciones pueden consistir en: 1) la expropiación por causa de utilidad pública y mediante indemnización, vía que implica una recuperación absoluta de la propiedad originaria de la Nación extinguiendo el derecho de propiedad privada sobre el bien expropiado; y, 2) la imposición de modalidades al ejercicio del derecho de propiedad particular, en razón del interés público, mediante limitaciones o restricciones a las facultades normativas inherentes al derecho de propiedad, como son el uso, goce o disfrute y disposición, pero sin extinguir el derecho del particular en favor del Estado.<sup>34</sup>

78. No obstante tales restricciones o limitaciones, de los propios artículos transcritos, se desprende que los propietarios cuentan con salvaguardas para evitar que su patrimonio sea disminuido de manera arbitraria por parte de las autoridades estatales o afectado de forma injustificada o desmedida. Esas salvaguardas consisten en que toda privación de la propiedad debe realizarse: i) en las formas previstas en la ley; ii) por razones de utilidad pública o de interés social; y, iii) mediante el pago de una indemnización. Estas dos últimas han sido consideradas por este Alto Tribunal como garantías de protección del derecho humano a la propiedad privada, frente al interés de expropiación por parte del Estado.<sup>35</sup>

<sup>34</sup> Se cita en apoyo la tesis P./J. 37/2006, de rubro y texto: "**PROPIEDAD PRIVADA. EL DERECHO RELATIVO ESTÁ LIMITADO POR SU FUNCIÓN SOCIAL.** La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 14, 16 y principalmente el 27, reconoce como derecho fundamental el de la propiedad privada; sin embargo, lo delimita fijando su contenido, a fin de garantizar otros bienes o valores constitucionales, como el bien común o el respeto al ejercicio de los derechos de los demás integrantes de la sociedad. Luego, tratándose de aquel derecho, la Constitución Federal lo limita a su función social, toda vez que conforme al indicado artículo 27, el Estado puede imponer modalidades a la propiedad privada por causas de interés público o bien, podrá ser objeto de expropiación por causas de utilidad pública y, por tanto, es ella la que delimita el derecho de propiedad en aras del interés colectivo, por lo que no es oponible frente a la colectividad sino que, por el contrario, en caso de ser necesario debe privilegiarse a esta última sobre el derecho de propiedad privada del individuo, en los términos que dispone expresamente la Norma Fundamental." Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIII, Marzo de 2006, página 1481, registro digital 175498.

<sup>35</sup> Se cita en apoyo la tesis 1a. CCLXXXVIII/2014 (10a.), de rubro y texto: "**EXPROPIACIÓN. LA CAUSA DE UTILIDAD PÚBLICA Y LA INDEMNIZACIÓN RELATIVA SON GARANTÍAS DE PROTECCIÓN DEL DERECHO DE PROPIEDAD (INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 27, PÁRRAFO SEGUNDO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y 21.2 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS).** El artículo 27, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos determina que las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización. Por su parte, el artículo 21.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de una indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley. En dichos términos, la afectación a la propiedad privada, por parte del Estado, es constitucionalmente posible al reconocerse la figura de la

79. De esta manera, se ha señalado que las garantías de los derechos humanos pueden entenderse como mecanismos de protección de los intereses o de las necesidades que constituyen el objeto de tales derechos fundamentales. Constituyen, por ende, mecanismos de protección y tutela de los derechos encomendados a órganos institucionales y que, lógicamente, tienden a reforzar su vigencia y a salvaguardar su eficacia dentro del sistema normativo. En ese sentido, las garantías se traducen en aquellos instrumentos jurídicos que tienen como finalidad lograr la consecución, vigencia y efectividad de los derechos humanos, al tiempo que aseguran que tales pretensiones subjetivas absolutas, conserven su carácter ontológico, como límites jurídicos infranqueables para la potestad de la autoridad.<sup>36</sup>
80. Así, ante la preponderancia y el riesgo de una afectación tan relevante al derecho humano a la propiedad privada, derivada de la figura administrativa de la expropiación -como restricción a ese derecho-, es que el operador jurídico debe velar porque tal actuación estatal cumplimente con las salvaguardas o garantías mencionadas, en aras de no dejar en estado de indefensión al particular.
81. Finalmente, de los artículos transcritos también es de destacarse que el constituyente estableció que serán las leyes que la Federación y las entidades federativas expidan en el ámbito de su jurisdicción, las que determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente.
82. Al respecto, este Tribunal Pleno ha señalado que el Constituyente no fijó un concepto de utilidad pública, sino que confirió la facultad a las Legislaturas de las entidades federativas y al Congreso de la Unión para que determinaran los casos de utilidad pública en sus respectivas competencias, dados sus propios requerimientos sociales, económicos, de desarrollo, etcétera.
83. Lo anterior, dado que la “utilidad pública” es un concepto abstracto o relativo y, por ello, difícil de definir, en tanto que no es inmutable ni universal, sino que habrá de determinarse según el tiempo y el espacio, es decir, de acuerdo con las condiciones políticas, sociales y económicas que imperen en determinada época y lugar, de ahí que el Constituyente dejara al Congreso de la Unión y a las Legislaturas estatales la facultad de determinar en la ley las causas de utilidad pública que sustenten el acto expropiatorio, dentro de sus respectivas jurisdicciones, siempre y cuando tales causas se justifiquen en el bien común, pues sólo en ese supuesto debe sacrificarse el derecho fundamental de propiedad privada.<sup>37</sup>

expropiación. No obstante, dicho acto implica la afectación del derecho de propiedad, el cual no puede ser arbitrario porque, en el caso contrario, el derecho de propiedad no tendría vigencia real. Es decir, el titular de la propiedad no puede considerar protegido su bien si el Estado tuviera la posibilidad de afectarlo sin estar sujeto a restricciones que autoricen su actuación. Por ello, si la propiedad privada se encuentra protegida frente al interés de expropiación por parte del Estado, se debe a que la actuación de este último está sujeta a dos elementos que le exigen ejercer la afectación sólo cuando existe justificación y se realice una reparación al titular de la propiedad privada. Es decir, la causa de utilidad pública y la indemnización no son derechos humanos sino garantías de protección del derecho humano a la propiedad privada, frente al interés de expropiación por parte del Estado. Consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 9, Agosto de 2014, Tomo I, página 529, registro digital 2007058.

<sup>36</sup> Tal como se analizó en el amparo en revisión 1174/2017, páginas 35 a 38, resuelto el nueve de mayo de dos mil dieciocho, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Presidente Eduardo Medina Mora I.

<sup>37</sup> Se cita en apoyo la tesis P/J. 38/2006, de rubro y texto: **“EXPROPIACIÓN. ES FACULTAD DEL CONGRESO DE LA UNIÓN Y DE LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS ESTABLECER LEGALMENTE LAS CAUSAS DE UTILIDAD PÚBLICA QUE LA JUSTIFIQUEN.** El artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé la expropiación de la propiedad privada por causa de utilidad pública y mediante indemnización, así como que corresponde a las leyes de la Federación y de los Estados, en sus respectivos ámbitos competenciales, señalar los casos en que sea de utilidad pública expropiar un bien, correspondiendo a la autoridad administrativa realizar dicha declaración y fijar las reglas generales sobre el precio e indemnización. Esto es, la expropiación constituye un acto de carácter administrativo mediante el cual se priva a los particulares de la propiedad de un bien inmueble, en aras del interés, necesidad o utilidad social, es decir, se trata de una figura a través de la cual el Estado logra determinados fines relacionados con el interés colectivo, de ahí que se sujete la expropiación a causas de utilidad pública. Ahora bien, toda vez que la Constitución Federal no establece un concepto de utilidad pública, el que por abstracto, mutable y relativo es difícil de definir y sólo es determinable por las condiciones políticas, sociales y económicas que imperen en cierta época y lugar, el Constituyente otorgó al Congreso de la Unión y a las Legislaturas Estatales la facultad de establecer, en la ley y dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, las causas de esa utilidad pública que, en aras del bien común, sustenten el acto administrativo expropiatorio. Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIII, Marzo de 2006, página 1414, registro digital 175592.

Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Salvador Chiriboga vs. Ecuador, sentencia de 6 de mayo de 2008, Excepción Preliminar y Fondo*, señaló:

“73. Las razones de utilidad pública e interés social a que se refiere la Convención comprenden todos aquellos bienes que por el uso a que serán destinados, permitan el mejor desarrollo de una sociedad democrática. Para tal efecto, los Estados deberán emplear todos los medios a su alcance para afectar en menor medida otros derechos, y por tanto asumir las obligaciones que esto conlleva de acuerdo a la Convención.

74. De manera análoga al interés social, esta Corte ha interpretado el alcance de las razones de interés general comprendido en el artículo 30 de la Convención Americana (alcance de las restricciones), al señalar que “[e]l requisito según la cual las leyes han de ser dictadas por razones de interés general significa que deben haber sido adoptadas en función del ‘bien común’ (artículo 32.2 [de la Convención]), concepto que ha de interpretarse como elemento integrante del orden público del Estado democrático, cuyo fin principal es ‘la protección de los derechos esenciales del hombre y la creación de circunstancias que le permitan progresar espiritualmente y alcanzar la felicidad’ (Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Considerandos, párr. 1)”<sup>73</sup>.

75. Asimismo, este Tribunal ha señalado que los conceptos de “orden público” o el “bien común”, derivados del interés general, en cuanto se invoquen como fundamento de limitaciones a los derechos humanos, deben ser objeto de una interpretación estrictamente ceñida a las “justas exigencias” de “una sociedad democrática” que tenga en cuenta el equilibrio entre los distintos intereses en juego y la necesidad de preservar el objeto y fin de la Convención.<sup>74</sup>.

84. Asimismo, se ha dicho que el concepto de utilidad pública no debe ser restringido, sino amplio, a fin de que el Estado pueda satisfacer las necesidades sociales y económicas, y, por ello, genéricamente comprende tres causas: a) La pública propiamente dicha, o sea cuando el bien expropiado se destina directamente a un servicio u obra públicos; b) La social, que satisface de una manera inmediata y directa a una clase social determinada, y mediatamente a toda la colectividad; y, c) La nacional, que satisface la necesidad que tiene un país de adoptar medidas para hacer frente a situaciones que le afecten como entidad política o internacional.<sup>38</sup>
85. Sentado el parámetro anterior, se procede a analizar la normativa impugnada, cuyo texto es:

**CAPÍTULO SEGUNDO**

**DE LAS CAUSAS DE UTILIDAD PÚBLICA**

*Artículo 8. Se consideran causas de utilidad pública para los efectos de la presente Ley:*

[...]

*VII. La prevención de cualquier tipo de alteración de la paz pública, la tranquilidad o seguridad sociales;*

[...].

86. De la lectura del artículo impugnado se desprende la regulación de las causas de utilidad pública que el legislador local consideró para efecto de sustentar un acto expropiatorio, de ocupación temporal o limitación de dominio, particularmente, determinó que constituía una causa de utilidad pública la “prevención de cualquier tipo de alteración de la paz pública, la tranquilidad o seguridad sociales”.
87. Ahora bien, como se ha señalado anteriormente, el constituyente optó por otorgar libertad configurativa a la Federación y a las entidades federativas para establecer las causas de utilidad pública, atendiendo a la realidad de cada jurisdicción, sin embargo, las causas de utilidad pública deben ser lo suficientemente claras para que la autoridad administrativa pueda sustentar el acto expropiatorio, salvaguardando así la vigencia real del derecho a la propiedad privada, pues la restricción de este derecho debe ser excepcional<sup>39</sup>.

<sup>38</sup> Tal como se estableció en la tesis P./J. 39/2006, de rubro y texto: **“EXPROPIACIÓN. CONCEPTO DE UTILIDAD PÚBLICA.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuanto al concepto de utilidad pública, ha sustentado diversos criterios, en los que inicialmente señaló que las causas que la originan no podrían sustentarse en dar a otro particular la propiedad del bien expropiado, sino que debía ser el Estado, en cualquiera de sus tres niveles, quien se sustituyera como propietario del bien a fin de conseguir un beneficio colectivo a través de la prestación de un servicio o realización de una obra públicos. Posteriormente amplió el concepto comprendiendo a los casos en que los particulares, mediante la autorización del Estado, fuesen los encargados de alcanzar los objetivos en beneficio de la colectividad. Así, esta Suprema Corte reitera el criterio de que el concepto de utilidad pública es más amplio, al comprender no sólo los casos en que el Estado (Federación, Entidades Federativas, Distrito Federal o Municipios) se sustituye en el goce del bien expropiado a fin de beneficiar a la colectividad, sino además aquellos en que autoriza a un particular para lograr ese fin. De ahí que la noción de utilidad pública ya no sólo se limita a que el Estado deba construir una obra pública o prestar un servicio público, sino que también comprende aquellas necesidades económicas, sociales, sanitarias e inclusive estéticas, que pueden requerirse en determinada población, tales como empresas para beneficio colectivo, hospitales, escuelas, unidades habitacionales, parques, zonas ecológicas, entre otros, dado que el derecho a la propiedad privada está delimitado en la Constitución Federal en razón de su función social. Por ello, atendiendo a esa función y a las necesidades socioeconómicas que se presenten, es evidente que no siempre el Estado por sí mismo podrá satisfacerlas, sino que deberá recurrir a otros medios, como autorizar a un particular para que preste un servicio público o realice una obra en beneficio inmediato de un sector social y mediato de toda la sociedad. En consecuencia, el concepto de utilidad pública no debe ser restringido, sino amplio, a fin de que el Estado pueda satisfacer las necesidades sociales y económicas y, por ello, se reitera que, genéricamente, comprende tres causas: a) La pública propiamente dicha, o sea cuando el bien expropiado se destina directamente a un servicio u obra públicos; b) La social, que satisface de una manera inmediata y directa a una clase social determinada, y mediatamente a toda la colectividad; y c) La nacional, que satisface la necesidad que tiene un país de adoptar medidas para hacer frente a situaciones que le afecten como entidad política o internacional. Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIII, Marzo de 2006, página 1412, registro digital 175593.

<sup>39</sup> Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Salvador Chiriboga vs. Ecuador, sentencia de 6 de mayo de 2008, Excepción Preliminar y Fondo*, adujo:

“62. A su vez, este Tribunal ha señalado que “la restricción de los derechos consagrados en la Convención debe ser proporcional al interés de la justicia y ajustarse estrechamente al logro de ese objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio de [un] derecho [..]”<sup>57</sup>.

63. La Corte considera que a fin de que el Estado pueda satisfacer legítimamente un interés social y encontrar un justo equilibrio con el interés del particular, debe utilizar los medios proporcionales a fin de vulnerar en la menor medida el derecho a la propiedad de la persona objeto de la restricción. En este sentido, el Tribunal considera que en el marco de una privación al derecho a la propiedad privada, en específico en el caso de una expropiación, dicha restricción demanda el cumplimiento y fiel ejercicio de requerimientos o exigencias que ya se encuentran consagradas en el artículo 21.2 de la Convención.

64. De otra parte, este Tribunal observa que en la normativa interna del Ecuador se encontraban consagrados en el entonces artículo 62<sup>58</sup> de la Constitución Política, actualmente artículo 33<sup>59</sup> de la Constitución, los requisitos para ejercer la función expropiatoria del Estado. Entre dichos requisitos se destaca la necesidad de seguir el procedimiento establecido por ella, dentro de los plazos señalados en las normas procesales, previa valoración, pago e indemnización. En este sentido, la Corte Europea de Derechos Humanos (en adelante “Corte Europea”) ha señalado en casos de expropiación que el principio de legalidad es una condición determinante para efectos de verificar la concurrencia de una vulneración al derecho a la propiedad y ha insistido en que este principio supone que la legislación que regule la privación del derecho a la propiedad deba ser clara, específica y previsible<sup>60</sup>.

88. Ello, pues como se dijo, la causa de utilidad pública constituye una de las garantías del derecho a la propiedad privada frente al acto expropiatorio, resaltando que dicha causa debe tener como objetivo un bien común y no uno particular, así como la búsqueda del desarrollo de una sociedad democrática, por tanto, atendiendo al artículo 27, fracción VI, constitucional, debe estar delimitada por el legislador en la norma, evitando que sea la autoridad administrativa quien termine definiendo la causa de utilidad pública, pues a ésta únicamente corresponde hacer la declaración de ocupación de la propiedad privada atendiendo a la causa de utilidad pública establecida en la ley.
89. En estas condiciones, la causa de utilidad pública sólo puede establecerse a través de una ley, para que su determinación no quede al arbitrio de la autoridad administrativa, a la que sólo corresponderá la aplicación de la ley.<sup>40</sup>
90. En ese tenor, de la lectura del precepto impugnado, llama la atención de este Tribunal Pleno, que la hipótesis de utilidad pública atiende a: prevenir cualquier tipo de alteración, ya sea a la paz pública, a la tranquilidad o seguridad sociales, lo cual, como lo señaló la Comisión accionante, resulta ambiguo y genera un amplio margen de discrecionalidad a la autoridad administrativa para determinar qué alteraciones encuadran en la hipótesis normativa para sustentar un acto expropiatorio.
91. Ello, pues permite la restricción del derecho a la propiedad privada como una medida para anticipar una posible alteración, es decir, por la mera posibilidad de una alteración, aunado a que no se define qué tipo de alteración a la paz pública, tranquilidad y seguridad sociales encuadra en la hipótesis normativa, ni la gravedad que pudiera tener para que la autoridad administrativa pueda sustentar un acto expropiatorio; lo cual, deja en incertidumbre a los gobernados, pues desconocen qué tipo de alteraciones son las que generarían la privación de la propiedad privada, dejando así de lado la vigencia real de este derecho y la excepcionalidad de su restricción.
92. Si bien, el legislador nayarita cuenta con libertad configurativa, debe atender a los principios constitucionales, por lo que al señalar las causas de utilidad pública que sustenten un acto restrictivo de la propiedad privada, como lo es la expropiación, éstas deben ser claras y delimitadas en cuanto a la actuación de la autoridad administrativa, además de que dichas causas deben perseguir un bien común y el desarrollo de una sociedad democrática.
93. Lo anterior atiende, esencialmente, a que la restricción al derecho de propiedad privada debe ser excepcional, y las causas de utilidad pública son una de las garantías de este derecho, por lo que, atendiendo al principio de seguridad jurídica, el legislador, al conferir una facultad a la autoridad - restringir la propiedad privada-, debe acotar en la medida necesaria y razonable sus atribuciones, impidiéndole actuar de manera arbitraria o caprichosa.
94. En conclusión, la hipótesis normativa impugnada, al prever como una causa de utilidad pública “la prevención de cualquier tipo de alteración de la paz pública, la tranquilidad o seguridad sociales”, resulta incierta y ambigua, pues no acota el actuar de la autoridad, ya que se sostiene en una mera posibilidad de la actualización de cualquier alteración, dejando realmente al arbitrio de la autoridad administrativa determinar la causa de utilidad pública, por lo que se transgrede el principio de seguridad jurídica de los gobernados, y debe declararse su inconstitucionalidad.
95. Por lo anterior, es que se declara la **invalidez** del artículo 8, fracción VII, de la Ley de Expropiación para el Estado de Nayarit impugnado. En virtud de lo antes resuelto, es innecesario abordar los restantes argumentos del concepto de invalidez de la Comisión actora<sup>41</sup>.

#### VII. EFECTOS.

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

---

65. A este respecto, la Corte ha considerado que no es necesario que toda causa de privación o restricción al derecho a la propiedad esté señalada en la ley, sino que es preciso que esa ley y su aplicación respeten el contenido esencial del derecho a la propiedad privada. Este derecho supone que toda limitación a éste deba ser excepcional. De la excepcionalidad se deriva que toda medida de restricción debe ser necesaria para la consecución de un objetivo legítimo en una sociedad democrática<sup>61</sup>, de conformidad con el propósito y fin de la Convención Americana. Por lo tanto, es necesario analizar la legitimidad de la utilidad pública y el trámite o proceso que se empleó para perseguir dicho fin.”

40.

Tal como se sostuvo en el amparo en revisión 216/1996, que se cita a título ilustrativo.

41 Se cita en apoyo la tesis P.JJ. 37/2004, de rubro y texto siguiente: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.** Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto. Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XIX, junio de dos mil cuatro, página 863 y registro digital 181398.

97. **Declaratoria de invalidez:** En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la invalidez de los siguientes artículos de la Ley de Expropiación para el Estado de Nayarit, publicada el veintinueve de marzo de dos mil veintidós en el Periódico Oficial del Gobierno de dicha entidad federativa:
- a. 7, en su porción normativa “o incapacitados”.
  - b. 8, fracción VII.
  - c. 12, en su porción normativa “o incapacitados”.
98. **Efectos específicos de las declaraciones de invalidez.** Atendiendo a la facultad de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para determinar los efectos de las sentencias estimatorias que emite, conforme a lo dispuesto en los citados artículos 41 y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y la jurisprudencia P./J. 84/2007, cuyo rubro es: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUENTA CON AMPLIAS FACULTADES PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS.”**<sup>42</sup>
99. 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).
100. Lo anterior determina que este Tribunal Pleno cuenta con un amplio margen de apreciación para salvaguardar eficazmente la norma constitucional o convencional violada.
101. En ese tenor, en relación con la declaratoria de invalidez del artículo 8, fracción VII, de la Ley de Expropiación para el Estado de Nayarit, ésta surtirá sus efectos generales a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso de dicha entidad.
102. Por otra parte, en relación con las declaratorias de invalidez de los artículos 7, en su porción normativa “o incapacitados”, y 12, en su porción normativa “o incapacitados”, de la Ley de Expropiación para el Estado de Nayarit, derivadas de la falta de consulta a personas con discapacidad, este Tribunal estima que, en atención a lo resuelto en la **acción de inconstitucionalidad 168/2020 y su acumulada 177/2020**<sup>43</sup>, deben postergarse por doce meses con el objeto de que la regulación respectiva continúe vigente en tanto el Congreso de esa entidad cumpla con los efectos vinculatorios precisados en el siguiente apartado de este considerando, lo que permitirá, incluso, la eficacia del derecho a la consulta de las personas con discapacidad.

<sup>42</sup> Cuyo texto es: “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).” Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVI, Diciembre de 2007, pág. 777, registro digital 170879.

<sup>43</sup> Resuelta el treinta y uno de mayo de dos mil veintidós, por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado IV, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada al artículos 19, en la porción normativa respectiva, surta efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo; así como por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado IV, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que la declaratoria de invalidez decretada a los artículos restantes surta efectos a los doce meses siguientes a la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, en la inteligencia de que, dentro del referido plazo, previo desarrollo de las respectivas consultas indígena y afromexicana, así como a las personas con discapacidad, ese Congreso deberá legislar en las materias de educación indígena y de educación inclusiva, en los términos precisados en esta sentencia. La señora Ministra y el señor Ministro González Alcántara Carrancá y Piña Hernández votaron en contra. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto aclaratorio.

103. **Efectos vinculantes para el Congreso del Estado de Nayarit.** Tomando en cuenta que el Congreso de la referida entidad, en ejercicio de su libertad de configuración, determinó regular en los artículos declarados inválidos en esta ejecutoria, aspectos relacionados con el procedimiento de expropiación, ocupación temporal o limitación de dominio de bienes de personas con discapacidad, debe estimarse que la invalidez de dicha regulación derivada de la ausencia de consulta a las personas con discapacidad, debe traducirse en una consecuencia acorde a la eficacia de ese derecho humano, por lo que se impone concluir que la declaración de invalidez de la referida regulación no se limita a su expulsión del orden jurídico sino que conlleva la obligación constitucional de que el referido órgano legislativo desarrolle la consulta correspondiente, cumpliendo con los parámetros establecidos en esta determinación, y dentro del plazo de postergación de los efectos de invalidez antes precisado, y, con base en los resultados de dicha consulta, emita la regulación que corresponda en materia de expropiación, ocupación temporal o limitación de dominio de bienes de personas con discapacidad.
104. Por lo expuesto, se vincula al Congreso del Estado de Nayarit, para que dentro de los doce meses siguientes a la notificación que se le haga de los puntos resolutive de esta resolución lleve a cabo, conforme a los parámetros fijados en esta decisión, la consulta a las personas con discapacidad y, dentro del mismo plazo, emita la regulación correspondiente.
105. Lo anterior, en el entendido de que la consulta no debe limitarse a los artículos declarados inconstitucionales, sino que deberá tener un carácter abierto, a efecto de otorgar la posibilidad de que se facilite el diálogo democrático y se busque la participación de las personas con discapacidad, en relación con cualquier aspecto regulado en la Ley de Expropiación para el Estado de Nayarit que esté relacionado directamente con su condición de discapacidad.
106. 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, permitir al Congreso del Estado de Nayarit 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 realice la consulta en los términos fijados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

#### VIII. DECISIÓN.

107. Por lo antes expuesto, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

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

**SEGUNDO.** Se declara la **invalidez** de los artículos 7, en su porción normativa “o incapacitados”, 8, fracción VII, y 12, en su porción normativa “o incapacitados”, de la Ley de Expropiación para el Estado de Nayarit, publicada en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de marzo de dos mil veintidós, tal como se establece en el apartado VI de esta decisión.

**TERCERO.** La declaratoria de invalidez del referido artículo 8, fracción VII, surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Nayarit, como se precisa en el apartado VII de esta determinación.

**CUARTO.** La declaratoria de invalidez de los citados artículos 7, en su porción normativa “o incapacitados”, y 12, en su porción normativa “o incapacitados” surtirá sus efectos a los doce meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Nayarit, en la inteligencia de que, dentro del referido plazo, previo desarrollo de la consulta a las personas con discapacidad, ese Congreso deberá legislar en los términos precisados en los apartados VI y VII de esta ejecutoria.

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

**Notifíquese;** mediante 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 resolutive 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, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados del I al V relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas reclamadas, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

**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 por consideraciones distintas, Zaldívar Lelo de Larrea con consideraciones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek por razones adicionales, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández por razones adicionales y separándose del párrafo 48, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en sus subapartados 1, denominado "Consideraciones previas", y 2, denominado "Consulta a personas con discapacidad", consistentes en declarar la invalidez de los artículos 7, en su porción normativa "o incapacitados", y 12, en su porción normativa "o incapacitados", de la Ley de Expropiación para el Estado de Nayarit. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto aclaratorio. El señor Ministro Pardo Rebolledo anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa por consideraciones distintas, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales por consideraciones distintas, Pardo Rebolledo por consideraciones distintas, Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, Ríos Farjat por consideraciones distintas, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado 3, denominado "Causa de utilidad pública", consistente en declarar la invalidez del artículo 8, fracción VII, de la Ley de Expropiación para el Estado de Nayarit.

**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, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez del artículo 8, fracción VII, de la Ley de Expropiación para el Estado de Nayarit surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso de ese Estado.

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

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, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que la declaratoria de invalidez de los artículos 7, en su porción normativa "o incapacitados", y 12, en su porción normativa "o incapacitados", de la Ley de Expropiación para el Estado de Nayarit surta sus efectos a los doce meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso de ese Estado. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Presidenta Piña Hernández votaron en contra.

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, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 3) vincular al Congreso del Estado para que, dentro de los doce meses siguientes a la notificación de los puntos resolutivos de esta resolución, lleve a cabo la consulta a las personas con discapacidad conforme a los parámetros fijados en esta decisión y emita la legislación respectiva, en el entendido de que la consulta no debe limitarse a la porción normativa declarada inconstitucional, sino que deberá tener un carácter abierto.

**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, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

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

Presidenta, Ministra **Norma Lucía Piña Hernández**.- Firmado electrónicamente.- Ponente, Ministro **Juan Luis González Alcántara Carrancá**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Licenciado **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de treinta y siete fojas útiles en las que se cuenta esta certificación concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 65/2022, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del seis de junio de dos mil veintitrés. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a cuatro de septiembre de dos mil veintitrés.- Rúbrica.

**VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 65/2022.**

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de seis de junio de dos mil veintitrés, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, donde se determinó declarar la invalidez de los artículos 7, en su porción normativa “o incapacitados”, 8, fracción VII, y 12, en su porción normativa “o incapacitados”, de la Ley de Expropiación para el Estado de Nayarit.

Lo anterior, al considerar que se vulneró el derecho a la consulta previa de las personas con discapacidad, así como por transgredir el principio de seguridad jurídica en cuanto a las hipótesis normativas para sustentar un acto expropiatorio.

Si bien comparto el sentido de la resolución, me separo del estándar rígido propuesto para tener por constitucional una consulta a las personas con discapacidad establecido, principalmente en el párrafo 45 del engrose; puesto que como he expresado, sostengo que los méritos de cada proceso deben analizarse en cada caso concreto, ya que un estándar inflexible y único para todos los casos podría resultar inadecuado para las particularidades de cada situación, lo que será un desincentivo para los esfuerzos que llevan a cabo las autoridades para realizar cualquier acción en beneficio de las personas con discapacidad.

Ello incluso, pues es posible que en un caso concreto se cumpla con el parámetro de regularidad constitucional señalado en precedentes y en la normativa internacional, relativo a que la consulta debe ser previa, pública, abierta y regular; estrecha y con participación preferente directa de las personas con discapacidad; accesible; informada; significativa; con participación efectiva y transparente; pero no cumplirse con el estándar específico señalado en la sentencia, lo cual llevaría a la declaratoria de invalidez de la norma de manera innecesaria, con la consecuente afectación a los propios derechos e intereses de las personas con alguna discapacidad.

En el mismo sentido, me separo de las consideraciones de la causa de utilidad pública por las que se invalida el artículo 8, fracción VII, de la Ley de Expropiación para el Estado de Nayarit.

Considero que la referida fracción es inconstitucional, en tanto que introduce a las causas de utilidad pública, un supuesto de realización futura cuya valoración abre una gama de posibilidades de interpretación y valoración a las autoridades administrativas. Lo que es contrario a los estándares de seguridad jurídica que en la materia esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en precedentes.

Sin embargo, en el contexto de la afectación a un derecho fundamental, el orden público no puede tener un efecto de prevención, porque ello significaría tanto como presumir, ex ante, que el ejercicio del derecho a la propiedad ocasionará una alteración de la paz pública, presunción que resulta incompatible con la seguridad jurídica, como elemento de salvaguarda de los gobernados frente a la facultad de afectación que la Constitución concede al Estado.

En ese contexto, una alteración a la paz y al orden público es algo que, en un Estado democrático de derecho, sólo puede precisarse ex post y a la luz de las pruebas sobre lo sucedido en un caso concreto. Elementos con los que se podría justificar objetivamente cómo, mediante la afectación a la propiedad determinada, se enmienda el orden público.

Así, por las razones expresadas, es que comparto las determinaciones tomadas en este asunto, separándome de la consideración que se precisa en el cuerpo del presente voto.

Ministro **Jorge Mario Pardo Rebolledo**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de dos fojas útiles concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente del señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, formulado en relación con la sentencia del seis de junio de dos mil veintitrés, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 65/2022, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a cuatro de septiembre de dos mil veintitrés.- Rúbrica.