

**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 164/2022, así como los Votos Concurrentes de las señoras Ministras Yasmín Esquivel Mossa y Loretta Ortiz Ahlf, y del señor Ministro Luis María Aguilar Morales, y Particular de la señora Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández.

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  
164/2022**

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

**PONENTE: MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT**

**SECRETARIA: IRLANDA DENISSE ÁVALOS NÚÑEZ**

**COLABORÓ: IVONNE KARILU MUÑOZ GARCÍA**

**ÍNDICE TEMÁTICO**

**Hechos:** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad en contra de la Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco expedida mediante Decreto 28849/LXIII/22 publicado el doce de noviembre de dos mil veintidós, en el Periódico Oficial de la entidad, al considerar que se vulneró el derecho a la consulta previa de las personas con discapacidad.

En ese sentido, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación debe resolver si la ley impugnada es constitucional o si transgredió el derecho de las personas con discapacidad a ser consultadas, en términos de lo dispuesto por el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

	<b>Apartado</b>	<b>Criterio y decisión</b>	<b>Págs.</b>
<b>I.</b>	<b>COMPETENCIA.</b>	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	6-7
<b>II.</b>	<b>OPORTUNIDAD.</b>	El escrito inicial es oportuno.	7-8
<b>III.</b>	<b>LEGITIMACIÓN.</b>	El escrito inicial fue presentado por parte legitimada.	8-9
<b>IV.</b>	<b>CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.</b>	Las partes no hicieron valer alguna causal de improcedencia y no se advierten de oficio.	9
<b>V.</b>	<b>ESTUDIO DE FONDO.</b>		9-34
	<b>A. Parámetro de regularidad constitucional del derecho a la consulta a las personas con discapacidad.</b>	Se reiteran los precedentes de este Alto Tribunal en relación con la obligación de los poderes legislativos de consultar a las personas con discapacidad previo a la emisión de normas que son susceptibles de afectarles.	10-17

	<b>B. Estudio de constitucionalidad de la ley impugnada.</b>	<p>La Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco es susceptible de afectar los derechos de las personas con discapacidad, por lo que el Congreso local tenía la obligación de consultarles.</p> <p>Sin embargo, del proceso legislativo se desprende que no cumplió con dicha obligación, a pesar de haber realizado un "Foro", por lo que se declara su invalidez.</p>	17-34
<b>VI.</b>	<b>EFFECTOS. Declaratoria de invalidez.</b>	Se declara la invalidez de la totalidad de la Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco.	34-35
	<b>Fecha a partir de la que surte efectos la declaratoria general de invalidez.</b>	La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a los doce meses siguientes de la notificación de los puntos resolutiveos al Congreso.	35
	<b>Vinculación al Congreso.</b>	Se vincula al Congreso para que dentro del plazo referido lleve a cabo la consulta a las personas con discapacidad y emita la legislación correspondiente.	35
<b>VII.</b>	<b>DECISIÓN.</b>	<p><b>PRIMERO.</b> Es <b>procedente y fundada</b> la presente acción de inconstitucionalidad.</p> <p><b>SEGUNDO.</b> Se <b>declara la invalidez</b> de la Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco, expedida mediante el DECRETO NÚMERO 28849/LXII/22, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el doce de noviembre de dos mil veintidós, por los motivos expuestos en el apartado V de esta decisión.</p> <p><b>TERCERO.</b> La declaratoria de invalidez decretada <b>surtirá sus efectos a los doce meses siguientes a la notificación de los puntos resolutiveos</b> al Congreso DEL Estado DE jalisco, 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 el apartado VI de esta sentencia.</p> <p><b>CUARTO. Publíquese</b> esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.</p>	36

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD  
164/2022****PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL  
DE LOS DERECHOS HUMANOS****PONENTE: MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT****SECRETARIA: IRLANDA DENISSE ÁVALOS NÚÑEZ**

COLABORÓ: IVONNE KARILU MUÑOZ GARCÍA

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

**SENTENCIA**

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 164/2022, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra la Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco expedida mediante Decreto 28849/LXIII/22 publicado el doce de noviembre de dos mil veintidós, en el Periódico Oficial de la entidad.

**ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA.**

1. **Publicación del Decreto.** El doce de noviembre de dos mil veintidós, se publicó en el Periódico Oficial de la entidad el Decreto 28849/LXIII/22 mediante el cual se expide la Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco.
2. **Presentación de la demanda.** Por oficio presentado el doce de diciembre de dos mil veintidós en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en contra del decreto señalado con anterioridad.
3. **Artículos constitucionales violados.** En la demanda, la accionante señaló como preceptos constitucionales y convencionales vulnerados los artículos 1° de la Constitución Política del país; 1° y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; y I, II y V de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.
4. **Conceptos de invalidez.** En su escrito inicial, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos expuso los siguientes conceptos de invalidez:
  - a) La Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco debe declararse inválida al vulnerar el derecho a la consulta previa de las personas con discapacidad.
  - b) La ley tiene como objeto salvaguardar la protección de la salud mental de la población de la entidad y regular las bases y modalidades para garantizar el acceso a la prestación de servicios por parte de las instituciones públicas, privadas y sociales, por lo que incide directamente en la esfera jurídica de las personas con discapacidad mental, en particular, en el ejercicio de su derecho de acceso a los servicios de salud.
  - c) El Congreso del Estado de Jalisco tenía la obligación de consultar a las personas con discapacidad, previo a la emisión de dicha ley, de conformidad con el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, a fin de conocer sus necesidades y puntos de vista. Sin embargo, del análisis del proceso legislativo que dio origen a la ley impugnada, es posible advertir que el legislativo no consultó a las personas con discapacidad, a través de sus representantes o de las asociaciones correspondientes.
  - d) El contenido de la ley no fue diseñado a partir de la perspectiva de las personas con discapacidad, por lo que se refleja una visión ajena a la realidad de este grupo y sus necesidades, lo que impacta en el ejercicio de sus derechos.
5. **Registro y turno.** El trece de diciembre de dos mil veintidós, el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, entonces Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, tuvo por recibida la demanda, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 164/2022 y turnó el asunto a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.

6. **Admisión y trámite.** Mediante proveído de quince de diciembre de dos mil veintidós, la Ministra instructora admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad y tuvo a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Jalisco como las autoridades que emitieron y promulgaron el decreto impugnado, por lo que se ordenó darles vista para que rindieran sus respectivos informes. Asimismo, se ordenó dar vista al Fiscal General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que manifestaran lo que a su esfera competencial conviniera.
7. **Informe del Poder Legislativo del Estado de Jalisco.** Por escrito presentado el veintiséis de enero de dos mil veintitrés, Mirelle Alejandra Montes Agredano, en su carácter de Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Jalisco, así como Julio César Hurtado Luna e Higinio del Toro Pérez, en su carácter de Secretarios de la Mesa Directiva, rindieron informe en los términos siguientes:
  - a) Son infundados e improcedentes los argumentos que sostiene la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en cuanto a la invalidez de la Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco por vulnerar el derecho a la consulta previa de las personas con discapacidad.
  - b) La publicación de la ley es conforme al artículo 35, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Jalisco que establece la competencia del Congreso local para la expedición de estos ordenamientos. Además, el legislativo tiene la potestad de proponer iniciativas de leyes y de decretos que permitan crear o reformar el marco jurídico de la entidad a fin de contribuir a la salud de todos los jaliscienses, de conformidad con el diverso 4º constitucional y con los tratados internacionales que tutelan los derechos fundamentales de las personas usuarias del servicio en su salud mental.
  - c) La Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco es constitucional ya que vela por la salud mental de las personas y de sus familiares con la finalidad de proteger, promover y mejorar la vida y el bienestar mental de la ciudadanía, así como garantizar en todo momento el pleno goce de sus derechos humanos a través de objetivos progresivos y no discriminatorios.
  - d) La norma impugnada no vulnera el derecho a la consulta previa, toda vez que el siete de junio de dos mil veintidós el Congreso del Estado de Jalisco llevó a cabo el Foro de Consulta de la Ley de Salud Mental y Educación Emocional, en el que se convocó a todos los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil, autoridades municipales y comunitarias, organizaciones no gubernamentales, académicos e investigadores, colegios de profesionistas, así como organizaciones sociales vinculadas con la salud mental e inteligencia emocional, con la finalidad de contar con propuestas que fortalecieran la propuesta de ley. Lo anterior fue publicado en distintos medios de comunicación digital tales como: la página web del Congreso y del Gobierno del Estado, ambos de Jalisco y del Colegio Nacional de Consejeros.
  - e) Derivado del foro, diversos organismos e instituciones públicas hicieron llegar sus aportaciones de manera escrita para fortalecer la propuesta de ley, mismas que fueron tomadas en consideración.
  - f) Por lo tanto, dentro del proceso legislativo se realizó un foro con la finalidad de consultar de manera previa, pública y abierta, así como con el objeto de enriquecer el proyecto de ley a partir de lo señalado por la sociedad civil, los especialistas en la materia y las fuerzas políticas.
8. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco.** Mediante escrito presentado el veintiséis de enero de dos mil veintitrés, Isidro Rodríguez Cárdenas, Director de lo Contencioso de la Dirección General Jurídica de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco rindió informe en los términos siguientes:
  - a) Es cierto el precepto normativo del que se demanda su invalidez. El Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco sancionó, promulgó y ordenó la publicación del Decreto número 28849/LXIII/22, mediante el cual se abroga la Ley de Salud Mental para el Estado de Jalisco y se crea la Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco.
  - b) La norma impugnada atiende a la obligación de todas las autoridades para promover, respetar, proveer y garantizar el derecho humano a la protección de la salud en todas sus vertientes, mismo que debe adaptarse a las consecuencias derivadas del colapso del sector salud y a las afectaciones en términos de salud mental que surgieron a raíz del virus SARS-CoV-2.

c) La Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco garantiza el derecho humano a la protección de la salud, reconocido por el artículo 4º de la Constitución Política del país, haciendo énfasis en que la acepción de la salud no sólo se limita a un estado completo de bienestar físico, sino también social y mental.

9. **Pedimento.** El Fiscal General de la República no formuló pedimento en el presente asunto. De igual forma, la Consejería Jurídica del Gobierno Federal no presentó opinión alguna.

10. **Cierre de instrucción.** Tras el trámite legal correspondiente y la presentación de alegatos, por acuerdo de veintiséis de abril de dos mil veintitrés, se cerró la instrucción del asunto y se envió el expediente a la Ministra instructora para la elaboración del proyecto de resolución.

### I. COMPETENCIA.

11. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política del país<sup>1</sup> y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación<sup>2</sup>. Lo anterior porque la Comisión Nacional de los Derechos Humanos planteó la posible contradicción entre la Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco y la Constitución Política del país, así como de los tratados internacionales.

### II. OPORTUNIDAD.

12. Conforme al artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política del país<sup>3</sup>, el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, computados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el medio oficial correspondiente.

13. En este caso, el Decreto 28849/LXIII/22 mediante el cual se expidió la Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco se publicó en Periódico Oficial de la entidad el doce de noviembre de dos mil veintidós. Por lo tanto, el plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad **transcurrió del trece de noviembre al doce de diciembre de dos mil veintidós.**

14. Consecuentemente, dado que la demanda se presentó el último día del plazo, es decir, el **doce de diciembre de dos mil veintidós**, su interposición resulta **oportuna.**

### III. LEGITIMACIÓN.

15. Este Tribunal Pleno advierte que la acción de inconstitucionalidad **se promovió por parte legitimada.**

16. El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política del país dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo legitimado para impugnar leyes expedidas por las legislaturas estatales que considere violatorias de derechos humanos.

17. En el caso, este requisito se cumple ya que la Comisión accionante impugnó el Decreto 28849/LXIII/22 mediante el cual se expidió la Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco por falta de consulta a personas con discapacidad.

<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 de la Nación conocerá funcionando en Pleno:

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

<sup>3</sup> **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.

18. Asimismo, se cumple con lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de la materia<sup>4</sup>, pues la demanda fue presentada por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, personalidad que acredita mediante el acuerdo de designación de doce de noviembre de dos mil diecinueve por el Senado de la República, suscrito por la Presidenta y el Secretario de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura del órgano legislativo<sup>5</sup>.

#### IV. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.

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

#### V. ESTUDIO DE FONDO.

20. Corresponde a este Alto Tribunal determinar si la Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco es constitucional o, de lo contrario, determinar su invalidez, en virtud de la omisión del Congreso local de llevar a cabo una consulta a personas con discapacidad.
21. En sus conceptos de invalidez, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos alegó que el Decreto 28849/LXIII/22 que abroga la Ley de Salud Mental para el Estado de Jalisco y crea la Ley de Salud Mental y Educación Emocional para dicha entidad vulnera el derecho a la consulta previa de las personas con discapacidad, de conformidad con el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
22. Por lo tanto, a fin de dar contestación al concepto de invalidez, por cuestión de metodología, el estudio se dividirá en dos apartados:
- A. Parámetro de regularidad constitucional del derecho a la consulta a las personas con discapacidad.
- B. Estudio de constitucionalidad de la ley impugnada.
- A. PARÁMETRO DE REGULARIDAD CONSTITUCIONALIDAD DEL DERECHO A LA CONSULTA A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.**
23. Este Alto Tribunal ha sostenido en reiteradas ocasiones que el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad obliga a las autoridades mexicanas a consultar a las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas, ya sea de forma directa o a través de las organizaciones que las representan, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.
24. Al resolver la **acción de inconstitucionalidad 33/2015**<sup>6</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 esas personas.

<sup>4</sup> **Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurren a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de Estado, por el jefe del departamento administrativo o por el Consejero Jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio Presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan.

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

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

[...]

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.

[...]

<sup>6</sup> Resuelta en sesión de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis, por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz por la invalidez de la totalidad de la ley, Franco González Salas obligado por la mayoría, Zaldívar Lelo de Larrea obligado por la mayoría, Pardo Rebolledo, Medina Mora 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. Las Ministras Luna Ramos y Piña Hernández, así como el Ministro Presidente Aguilar Morales votaron en contra.

25. En dicho precedente, este Alto Tribunal sostuvo que la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad involucra a la sociedad civil, en particular, 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 a los derechos humanos de personas con discapacidad, además de que colaboran para que la discapacidad sea vista como un tema fundamental de derechos humanos.
26. En la **acción de inconstitucionalidad 101/2016**<sup>7</sup>, el Tribunal Pleno invalidó la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down para el Estado de Morelos al existir una ausencia absoluta de consulta a las personas con discapacidad. Así, se reconoció el deber convencional del derecho a la consulta de las personas con discapacidad.
27. En el citado asunto, se precisó que, con anterioridad a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas se pronunció respecto de la necesidad de consultar a grupos representativos de las personas con discapacidad sobre decisiones que les conciernen<sup>8</sup>.
28. Después, al fallar la **acción de inconstitucionalidad 68/2018**<sup>9</sup>, este Alto Tribunal invalidó ciertos preceptos de la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado y Municipios de San Luis Potosí al considerar que el órgano legislativo no consultó a las personas con discapacidad.
29. En ese precedente se destacaron algunas cuestiones del contexto en el que surge la obligación de consulta y su importancia en la lucha del movimiento de las personas con discapacidad para exigir sus derechos. Parte de las razones de esa exigencia consiste en superar un modelo rehabilitador de la discapacidad —donde las personas con esta condición son sujetos pasivos de la ayuda que se les brinda— favoreciendo un modelo social en el que la causa de discapacidad es el contexto que la genera. Así, la ausencia de una consulta significa no considerar a las personas con discapacidad en la definición de sus propias necesidades regresando a un modelo asistencialista.
30. Al resolver la **acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018**<sup>10</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 con las personas con Síndrome de Down, ni con las organizaciones que conforman o con las que las representan.
31. En dicha acción, el Tribunal Pleno señaló los elementos mínimos para cumplir con la obligación convencional de consultar a las personas con discapacidad, establecida en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en el sentido de que su participación debe ser:
  - a) **Previa, pública, abierta y regular.** El órgano legislativo debe establecer reglas, plazos razonables y procedimientos en una convocatoria, en la que se informe de manera amplia, accesible y por distintos medios, la manera en que las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan podrán participar tanto en el proyecto de iniciativa, como en el proceso legislativo, dentro del cual se debe garantizar su participación, de manera previa al dictamen y ante el Pleno del órgano deliberativo, durante la discusión, por lo cual deben especificarse en las convocatorias los momentos de participación.
  - b) **Estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad.** Las personas con discapacidad no deben ser representadas sino que, en todo caso, 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 a los niños con discapacidad, así como a las organizaciones que representan a las personas con discapacidad.

<sup>7</sup> Resuelta el veintisiete de agosto de dos mil diecinueve por unanimidad de diez votos. Ausente el Ministro Pardo Rebolledo.

<sup>8</sup> Observación General No. 5, adoptada el nueve de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro.

<sup>9</sup> Resuelta el veintisiete de agosto de dos mil diecinueve por mayoría de nueve votos en contra del emitido por la Ministra Esquivel Mossa. Ausente el Ministro Pardo Rebolledo.

<sup>10</sup> Resuelta el veintiuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos.

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

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

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

- d) **Informada.** A las personas con discapacidad o comunidades involucradas se les debe informar de manera amplia y precisa sobre la naturaleza y consecuencia de la decisión que se pretende tomar.
- e) **Significativa.** Implica que en los referidos momentos del proceso legislativo se debata o se analicen las conclusiones obtenidas de la participación de las personas con discapacidad y los organismos que las representan.
- f) **Con participación efectiva.** Que abone a la participación eficaz de las personas con discapacidad y de las organizaciones y autoridades que los representan, en donde realmente se tome en cuenta su opinión y sea analizada 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 la que el Estado puede hacer real la eliminación de las barreras sociales para lograr su pleno desarrollo en las mejores condiciones. Lo anterior, principalmente, porque son quienes se enfrentan y pueden hacer notar las barreras sociales con las que se encuentran, a efecto de que se puedan diseñar mejores políticas para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales en igualdad de condiciones, no obstante el estado físico, psicológico o intelectual que presenten en razón de su discapacidad, así como por su género, minoría de edad, y con una cosmovisión amplia de las condiciones y dificultades sociales, como las condiciones de pobreza, de vivienda, salud, educación, laborales, entre otras.
- g) **Transparente.** Para lograr una participación eficaz es elemental garantizar la transparencia en la información que generen los órganos estatales, la que aporten las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan, así como del análisis y debate de sus aportaciones.
32. Además, en el señalado precedente se puntualizó que esta obligación no es oponible únicamente ante los órganos formalmente legislativos, sino a todo órgano del Estado Mexicano que intervenga en la creación, reforma o derogación de normas generales que incidan directamente en las personas con discapacidad.
33. El Tribunal Pleno destacó que la consulta debe suponer un ajuste en los procesos democráticos y representativos corrientes, los cuales no suelen bastar para atender a las preocupaciones particulares de las personas con discapacidad, que por lo general están marginados en la esfera política, por lo que es necesario que el órgano legislativo establezca previamente la manera en la que dará cauce a esa participación. En consecuencia, la consulta a personas con discapacidad constituye un requisito procedimental de rango constitucional, lo cual implica que su omisión constituye un vicio formal, invalidante del procedimiento legislativo y, consecuentemente, del producto legislativo.
34. Ahora bien, en la **acción de inconstitucionalidad 212/2020**, el Pleno declaró la invalidez del Capítulo VIII denominado "De la educación inclusiva" que se integra con los artículos 66 a 71 de la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala, al contener normas encaminadas a regular cuestiones relacionadas con la educación para personas con discapacidad, sin que se hubiera realizado la consulta previa exigida por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

35. Dicho asunto constituye un precedente importante en el sentido de que la falta de consulta previa no implica la invalidez de la totalidad del decreto, pero sí de determinados artículos. Dicho criterio ha sido reiterado en las acciones de inconstitucionalidad 193/2020<sup>11</sup>, 179/2020<sup>12</sup>, 214/2020<sup>13</sup>, 131/2020 y su acumulada 186/2020<sup>14</sup>, 121/2019<sup>15</sup>, 299/2020<sup>16</sup> y la 18/2021<sup>17</sup>.
36. Por otra parte, el siete de junio de dos mil veintidós, en la **acción de inconstitucionalidad 168/2021**<sup>18</sup>, este Tribunal Pleno declaró, de oficio, la invalidez de toda la **Ley de Salud Mental del Estado de Puebla** expedida mediante Decreto de doce de octubre de dos mil veintiuno toda vez que a partir de su objeto se desprendía que en su totalidad incidía en los derechos de las personas con discapacidad.
37. Lo anterior, pues reconocía el derecho a la salud mental y regulaba las bases y modalidades para garantizar el acceso a los servicios de salud mental, así como los mecanismos adecuados para la sensibilización, promoción, prevención, evaluación, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y fomento de la salud mental, además de que garantizaba y promovía el respeto y la protección efectiva de los derechos de las personas con “trastornos mentales y del comportamiento”.
38. Por lo tanto, en dicho precedente se concluyó que al no haberse llevado a cabo la consulta por el órgano legislativo debía declararse la invalidez de la citada legislación.

#### **B. ESTUDIO DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY IMPUGNADA.**

39. Como se señaló anteriormente, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos alega que el Decreto 28849/LXIII/22 que crea la Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco vulnera el derecho a la consulta previa de las personas con discapacidad, pues impacta directamente en sus derechos, por lo que el Congreso local tenía la obligación de realizar la consulta respectiva.
40. Este Tribunal Pleno considera **fundado** el argumento de la Comisión accionante con base en el parámetro de regularidad constitucional del derecho a la consulta a personas con discapacidad, antes descrito. Para ello, primero se analiza si la ley impugnada es susceptible de afectar los derechos e intereses de las personas con discapacidad y, posteriormente, si el Congreso del Estado de Jalisco realizó la consulta respectiva.
41. Pues bien, la Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco tiene por objeto salvaguardar la salud mental de la población, así como regular las bases y modalidades para garantizar el acceso a la prestación de servicios por parte de instituciones públicas, privadas y sociales<sup>19</sup>. Asimismo, su finalidad es proteger, promover y mejorar la vida y el bienestar mental de la ciudadanía, así como garantizar en todo momento el pleno goce de los derechos humanos de las personas usuarias, para lo cual establece nueve objetivos<sup>20</sup>.

<sup>11</sup> Resuelta en sesión de diecisiete de mayo de dos mil veintiuno. Por unanimidad de once votos se declaró la invalidez de los Capítulos “Educación Indígena” y “Educación Inclusiva” de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas.

<sup>12</sup> Resuelta en sesión de veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno. Por unanimidad de once votos se declaró la invalidez de los Capítulos “Educación Indígena” y “Educación Inclusiva” de la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí.

<sup>13</sup> Resuelta en sesión de veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno. Por unanimidad de once votos se declaró la invalidez de los Capítulos “Educación Indígena” y “Educación Inclusiva” de la Ley de Educación del Estado de Sonora.

<sup>14</sup> Resuelta en sesión de veinticinco de mayo de dos mil veintiuno. Por unanimidad de once votos se declaró la invalidez de los Capítulos “Educación Indígena” y “Educación Inclusiva” de la Ley de Educación del Estado de Puebla.

<sup>15</sup> Resuelta en sesión de veintinueve de junio de dos mil veintiuno. Por unanimidad de once votos se declaró la invalidez de los Capítulos “Educación Indígena” y “Educación Inclusiva” de la Ley General de Educación.

<sup>16</sup> Resuelta en sesión de diez de agosto de dos mil veintiuno. Por unanimidad de once votos se declaró la invalidez de los Capítulos “Educación Indígena” y “Educación Inclusiva” de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Guerrero.

<sup>17</sup> Resuelta en sesión de doce de agosto de dos mil veintiuno. Por unanimidad de once votos se declaró la invalidez de los Capítulos “Educación Indígena” y “Educación Inclusiva” de la Ley de Educación del Estado de Baja California.

<sup>18</sup> Resuelta en sesión de siete de junio de dos mil veintidós, por mayoría de nueve votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá (Ponente), Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. En contra, Ministra Esquivel Mossa y Ministro Pardo Rebolledo, quienes votaron únicamente por la invalidez de las normas reclamadas.

<sup>19</sup> **Artículo 1.** La presente Ley es de orden público, interés social y de observancia general, tiene por objeto salvaguardar la protección de la salud mental de la población, así como regular las bases y modalidades para garantizar el acceso a la prestación de servicios por parte de las instituciones públicas, privadas y sociales

<sup>20</sup> **Artículo 2.** La finalidad es proteger, promover y mejorar la vida y el bienestar mental de los ciudadanos, así como garantizar en todo momento el pleno goce de los derechos humanos de las personas usuarias de los servicios, a través de los siguientes objetivos:  
I.- Regular, diseñar y organizar los mecanismos para la promoción, prevención, evaluación, diagnóstico, conservación, tratamiento, rehabilitación y mejoramiento de la salud mental en el Estado;

42. Además, en el Título Primero de la citada ley se definen las acciones para la atención de la salud mental, la atención integral hospitalaria médico-psiquiátrica, la atención médica y psicológica, el derecho a la salud mental, el diagnóstico clínico y psicológico, la enfermedad mental, la evaluación psicológica, el expediente clínico, el fomento a la salud mental, la hospitalización parcial, la rehabilitación, la salud mental, entre otras.
43. Por su parte, en el Título Segundo se dispone lo relativo a los derechos y las obligaciones de las personas usuarias y de los familiares, la atención de niñas, niños y adolescentes, de personas en situación de vulnerabilidad y de personas adultas mayores, así como la atención a personas en los Centros de Reinserción Social y Especializados para Adolescentes. En el Título Tercero, se establece la promoción y prevención de la salud mental; la educación emocional; la prevención del suicidio y el respectivo protocolo de actuación.
44. Por otro lado, en el Título Cuarto se reglamenta lo relativo a los prestadores de servicios, la red estatal, y los niveles de atención e internamiento. En este aspecto, el artículo 91 señala que las actividades de atención consistirán en estancia breve<sup>21</sup> o prolongada<sup>22</sup>, así como hospitalización<sup>23</sup>.
45. Asimismo, la Ley impugnada **regula el internamiento en instituciones de salud públicas y privadas**, el cual es considerado como un recurso terapéutico de carácter restrictivo, que sólo puede llevarse a cabo cuando aporte mayores beneficios terapéuticos que el resto de las intervenciones realizables en su entorno familiar, comunitario o social.
46. El **internamiento puede ser voluntario, involuntario u obligatorio**. De conformidad con el artículo 100, para el **ingreso voluntario** se requiere la solicitud firmada de la persona usuaria y la indicación del personal profesional médico a cargo del servicio de admisión de la unidad. Para el **ingreso involuntario** se requiere un diagnóstico psicológico, neurológico, psiquiátrico y de aquellas especialidades médicas necesarias, según la condición clínica de la persona, dicho diagnóstico deberá acompañarse de un informe del área de trabajo social y la solicitud de un familiar responsable, tutor o representante legal. El **ingreso obligatorio** se llevará a cabo cuando lo solicite la autoridad judicial a fin de que se cumplan las acciones de *justicia terapéutica* y de medidas de seguridad para personas inimputables.
47. Al respecto, una persona sólo podrá egresar del internamiento si: i) se estabilizó su cuadro clínico o de curación; ii) se cumplieron los objetivos de la hospitalización; iii) hubo mejoría; iv) por traslado a otras instituciones; v) a solicitud de la persona internada, cuando se trata de ingreso voluntario; y, vi) a solicitud de los familiares legalmente autorizados y con el consentimiento de la persona internada, con excepción de los casos de ingreso involuntario; y por resolución de la autoridad judicial competente<sup>24</sup>.

II.- Desarrollar actividades educativas, socio-culturales y recreativas permanentes que contribuyan a la salud mental de las personas, y en especial énfasis a las niñas, niños adolescentes, jóvenes;

III.- Promover la calidad y el acceso a los servicios de salud mental en el Estado de Jalisco de manera equitativa, eficiente y orientada a la satisfacción del interés superior del usuario de los servicios de salud mental;

IV.- Normar el acceso y prestación de los servicios de salud mental en instituciones de salud pública del Estado, así como en lugares que operen personas físicas o morales de los sectores privado y social;

V.- Garantizar a las personas su integración en la comunidad y eliminando toda forma de discriminación y estigmatización;

VI.- Preservar una adecuada salud mental en las y los educandos a través de herramientas como la inteligencia emocional para que puedan identificar y expresar adecuadamente sus emociones;

VII.- Promover acciones para la universalidad en el acceso al tratamiento de todas las personas con algún padecimiento mental y del comportamiento en el Estado, en condiciones de Igualdad efectiva y con enfoque de perspectiva de género;

VIII.- Fomentar la participación de la población en el desarrollo de programas de salud mental en el Estado; y

IX.- Las demás que señale la presente ley y las disposiciones vigentes aplicables.

21 I. Estancia breve: se encarga de la atención de personas con episodios agudos de enfermedad mental, a través de las clínicas especializadas de atención a la depresión, de ansiedad, de la infancia y la adolescencia, de la conducta alimentaria, del adulto mayor y del fenómeno suicida.

22 II. Estancia prolongada: se encarga de llevar a cabo diversos programas de rehabilitación, mediante la hospitalización para lograr mejoría clínica en las personas usuarias, con la finalidad de reintegrarlas al medio familiar y social.

23 IV. Hospitalización de tercer nivel de atención: es la especializada con acreditación y certificación, especialmente acondicionada, que cuenta con un área equipada y de manera coordinada con médicos, psiquiatras, médicos generales, psicólogos, trabajadoras sociales, enfermeros y personal de otras disciplinas auxiliares de la salud.

24 **Artículo 113.** El egreso de la persona usuaria del servicio de hospitalización será avalado por el médico psiquiatra y podrá realizarse por los siguientes motivos:

I. Estabilización del cuadro clínico o curación;

II. Haberse cumplido los objetivos de la hospitalización;

III. Mejoría;

IV. Traslado a otras instituciones;

V. Voluntario a solicitud de la persona usuaria, cuando se trata de ingreso voluntario;

VI. A solicitud de los familiares legalmente autorizados y con el consentimiento de la persona usuaria, con excepción de los casos de ingreso involuntario, y

VII. Por resolución de la autoridad judicial competente.

48. En el Título Quinto, se establece el Sistema Único de Información, el cual funcionará como un centro de información técnico permanente y estratégico de consulta cuyo objetivo principal será llevar a cabo estudios científicos en materia de salud mental; así como las formas en las que se llevará a cabo la evaluación, diagnóstico y tratamiento en salud mental.
49. Finalmente, el Título VI dispone el Registro de los Centros y Módulos Integrales de Atención, su vigilancia sanitaria, las sanciones y el recurso de revisión contra actos que cometa la Secretaría en el ejercicio de sus funciones.
50. Ahora bien, una vez explicado el objeto y regulación de la ley impugnada, resulta importante señalar que el artículo 1° de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad señala que el término de personas con discapacidad comprende a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, pueden impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.
51. Como se observa, la definición de discapacidad mental o psicosocial está relacionada con los trastornos mentales que no tienen un diagnóstico oportuno ni un tratamiento adecuado, por lo que generan alteraciones significativas que desembocan propiamente en una deficiencia que, derivado de las barreras sociales y actitudinales, impiden que las personas puedan desenvolverse e incluirse en la sociedad en igualdad de condiciones que el resto de las personas, y que sean discriminadas y estigmatizadas<sup>25</sup>.
52. Al respecto, la Segunda Sala ha señalado que “cualquier persona que de manera genérica padezca lo que comúnmente se denomina ‘enfermedad mental’, ‘problema de salud mental’, ‘padecimiento mental’, ‘enfermedad psiquiátrica’ o que presente una ‘deficiencia mental’, ya sea comprobada o no, siempre que se enfrente con barreras sociales que le impiden participar de manera plena y efectiva, en igualdad de condiciones, **debe ser considerada como persona con discapacidad**. En este sentido, gozan de un marco jurídico particular de protección debido a su condición de especial vulnerabilidad y desigualdad de facto frente a la sociedad y el ordenamiento jurídico”<sup>26</sup>.
53. Por otro lado, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad establece, en su artículo 12, que los Estados parte reconocerán que las personas con discapacidad tienen capacidad jurídica en igualdad de condiciones con las demás en todos los aspectos de su vida. Con base en lo anterior, la Primera Sala ha determinado que la supresión de la capacidad jurídica supone una sustitución completa de la voluntad de las personas con discapacidad, lo que vulnera sus derechos humanos<sup>27</sup>.
54. Además, el Comité sobre Derechos de las Personas con Discapacidad, en su Observación General número 6, destacó que las personas con discapacidad pueden verse afectadas de manera desproporcionada por la violencia, los malos tratos y otros castigos crueles y degradantes que pueden ser formas de medidas de contención o segregación como el internamiento forzoso en instituciones, la privación de libertad, la administración forzosa de tratamientos tanto dentro como fuera de los centros de salud mental<sup>28</sup>.

<sup>25</sup> Al respecto, la 66ª. Asamblea Mundial de la Salud señaló: “13. Con frecuencia, los trastornos mentales hunden a las personas y a las familias en la pobreza. La carencia de hogar y la encarcelación impropia son mucho más frecuentes entre las personas con trastornos mentales que en la población general, y exacerban su marginación y vulnerabilidad. Debido a la estigmatización y la discriminación, las personas con trastornos mentales sufren frecuentes violaciones de los derechos humanos, y a muchas se les niegan derechos económicos, sociales y culturales y se les imponen restricciones al trabajo y a la educación, así como a los derechos reproductivos y al derecho a gozar del grado más alto posible de salud. Pueden sufrir también condiciones de vida inhumanas y poco higiénicas, maltratos físicos y abusos sexuales, falta de atención y prácticas terapéuticas nocivas y degradantes en los centros sanitarios. A menudo se les niegan derechos civiles y políticos, tales como el derecho a contraer matrimonio y fundar una familia, la libertad personal, el derecho de voto y de participación plena y efectiva en la vida pública, y el derecho a ejercer su capacidad jurídica en otros aspectos que les afecten, en particular el tratamiento y la atención. Así, las personas con trastornos mentales suelen vivir situaciones de vulnerabilidad y pueden verse excluidas y marginadas de la sociedad, lo cual representa un importante impedimento para la consecución de los objetivos de desarrollo nacionales e internacionales. La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, vinculante para los Estados Partes que la han ratificado o se han adherido a ella, protege y fomenta los derechos de todas las personas con discapacidad, incluidas las que padecen trastornos mentales e intelectuales, y también estimula su inclusión plena en la cooperación internacional, y en particular en los programas internacionales de desarrollo”.

<sup>26</sup> Cfr. Tesis 2a. LVI/2019 (10a.), de rubro: “**PERSONAS CON DEFICIENCIAS MENTALES. TIENEN UN MARCO JURÍDICO PARTICULAR DE PROTECCIÓN EN MATERIA DE SALUD.**”, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 70, septiembre de 2019, tomo I, página 421 y registro 2020600.

<sup>27</sup> Amparo en revisión 1368/2015, resuelto en sesión de trece de marzo de dos mil diecinueve, por unanimidad de cinco votos de la Ministra Piña Hernández y de los Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Gutiérrez Ortiz Mena y Presidente González Alcántara Carrancá.

<sup>28</sup> Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General núm. 6 sobre la igualdad y no discriminación, 26 de abril de 2018, CRPD/C/GC/6, párrs. 7 y 56.

55. En ese sentido, sin emitir un pronunciamiento sobre la inconstitucionalidad o no del contenido de la ley impugnada, este Alto Tribunal advierte, *prima facie*, que diversas disposiciones están basadas en el modelo médico de la discapacidad en el que se explica a ésta desde causas científicas y médicas, por lo que las diversidades funcionales son vistas en términos de salud o enfermedades. En este modelo, se considera que las personas con discapacidad pueden aportar algo a la sociedad en la medida en que sean *rehabilitadas*. La diversidad funcional se considera un hecho natural y biológico. Cuando se trata a la persona con discapacidad, el factor central es el *déficit* de la persona<sup>29</sup>. Asimismo, en este modelo se considera que la persona con discapacidad debe ser objeto de protección.
56. Sobre este punto, la Primera Sala ya se ha pronunciado sobre que el modelo médico de discapacidad es incompatible con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, pues impide reconocerles como titulares de derechos, se diagnostica una deficiencia y se considera que la toma de sus decisiones tiene consecuencias negativas. Ello, pues en este modelo es en el que se basan las figuras que buscan proteger a la persona con discapacidad, mediante la sustitución de su voluntad y la negación de su capacidad jurídica<sup>30</sup>.
57. En virtud de lo anterior, es claro que **la Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco es susceptible de afectar a las personas con discapacidad** de la entidad, pues regula aspectos relacionados con la salud mental los cuales, invariablemente, trastocan los derechos humanos de este grupo, por ejemplo, al prever normas que podrían implicar la sustitución de su voluntad y la negación de su capacidad jurídica. Por lo tanto, **el órgano legislativo jalisciense tenía la obligación de consultares en forma previa a la emisión del decreto impugnado**.
58. Ahora bien, del análisis del proceso legislativo que dio origen al Decreto 28849/LXIII/22 que expidió la Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco, se observa lo siguiente:
- En sesión ordinaria de doce de mayo de dos mil veintidós, el Diputado Abel Hernández Márquez **presentó la “Iniciativa de Ley que abroga la Ley de Salud Mental para el Estado de Jalisco y crea la Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco** y se reforman los artículos 10, 11, 13, 16, 54 y 60 de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Jalisco y el artículo 56 de la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios”, ante el Pleno del Congreso del Estado.
  - En dicha sesión, **la Asamblea legislativa turnó a las Comisiones** de Higiene, Salud Pública y Prevención de las Adicciones; Educación, Cultura, Deporte y Juventud; y de Competitividad, Desarrollo Económico, Innovación y Trabajo, **para el estudio, análisis y dictamen de la Iniciativa**.
  - El siete de junio de dos mil veintidós, las citadas Comisiones, con el apoyo del diputado Abel Hernández, llevaron a cabo el **Foro de Consulta de la Ley de Salud Mental y Educación Emocional**. En su informe, el Congreso del Estado de Jalisco señala que se convocó a todos los ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil, autoridades municipales y comunitarias, organizaciones no gubernamentales, académicos e investigadores, colegios de profesionistas, organizaciones sociales vinculadas con la salud mental e inteligencia emocional a fin de contar con propuestas que fortalecieran la propuesta de Ley.
  - El trece de octubre de dos mil veintidós, **la Comisión de Higiene, Salud Pública y Prevención de las Adicciones discutió y aprobó el “Dictamen de Decreto que resuelve la Iniciativa de Ley que Abroga la Ley de Salud Mental para el Estado de Jalisco y crea la Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco** y se reforman los artículos 10, 11, 13, 16, 54 y 60 de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Jalisco y el artículo 56 de la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios” (en adelante, Dictamen de Decreto).

<sup>29</sup> *Ibidem*.

<sup>30</sup> **Amparo en revisión 415/2022**, resuelto en sesión de doce de abril de dos mil veintitrés, por mayoría de tres votos de los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, González Alcántara Carrancá (Ponente) y Gutiérrez Ortiz Mena, en contra, Ministra Ríos Farjat y Ministro Presidente Pardo Rebolledo; **amparo en revisión 410/2012** resuelto en sesión de veintiuno de noviembre de dos mil doce por unanimidad de cinco votos de la Ministra Sánchez Cordero de García Villegas y de los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea (Ponente); Cossío Díaz, Ortiz Mayagoitia y Presidente Pardo Rebolledo.

- e) Una vez aprobado el Dictamen de Decreto, se remitió a la Comisión de Educación, Cultura y Deporte, y a la Comisión de Competitividad, Desarrollo Económico, Innovación y Trabajo para que se adhirieran al mismo o, en su caso, emitieran uno diverso. El catorce de octubre de dos mil veintidós, **dichas Comisiones, respectivamente, se adhirieron al Dictamen propuesto**. Las Comisiones adherentes remitieron el Dictamen de Decreto a la Coordinación de Procesos Legislativos para que se agendara en la próxima sesión del Congreso del Estado.
- f) El catorce de octubre de dos mil veintidós, se llevó a cabo la sesión extraordinaria número setenta y seis del Pleno del Congreso del Estado de Jalisco en la que **se dio primera lectura del Dictamen de Decreto**, mismo que fue aprobado, por lo que pasó a segunda lectura.
- g) El quince de octubre de dos mil veintidós, tuvo verificativo la sesión extraordinaria número setenta y ocho del Pleno del Congreso del Estado de Jalisco en la que **se dispensó la segunda lectura del Dictamen de Decreto**, toda vez que fueron publicados oportunamente en la Gaceta Parlamentaria. En la sesión, la Presidencia hizo del conocimiento del Pleno que recibió una propuesta de modificación del dictamen la cual se sometió a consideración de las Comisiones dictaminadoras, quienes la aceptaron por lo que se integró al dictamen de referencia. Finalmente, **se discutió y aprobó dicho Dictamen de Decreto**.
- h) En esa misma sesión, **se aprobó la “Minuta de Decreto 28849 que abroga la Ley de Salud Mental para el Estado de Jalisco y crea la Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco** y se reforman los artículos 10, 11, 13, 16, 54 y 60 de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Jalisco y el artículo 56 de la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios”.
- i) El diecinueve de octubre de dos mil veintidós, **la Secretaría General de Gobierno remitió la minuta de Decreto 28849/LXIII/22** para que el Gobernador del Estado de Jalisco, Enrique Alfaro Ramírez, lo publicara, de conformidad con el artículo 31 de la Constitución Política de Jalisco<sup>31</sup>.
- j) El doce de noviembre de dos mil veintidós, **se publicó el Decreto 28849/LXIII/22** que abroga la Ley de Salud Mental para el Estado de Jalisco y crea la Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco; se reforman los artículos 10, 11, 13, 16, 54 y 60 de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Jalisco; y el artículo 56 de la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios”, en el Periódico Oficial de la entidad.
59. De lo anterior se observa que **en las fases del proceso legislativo no se introdujo la consulta exigida**, pues sólo consistió en la presentación de la iniciativa por parte de un diputado, su turno a las Comisiones legislativas correspondientes para la aprobación del dictamen y posteriormente del Pleno del Congreso local y, finalmente, su promulgación y publicación por parte del Gobernador de la entidad.
60. No pasa inadvertido para este Tribunal Pleno lo señalado por el Congreso local en su informe en cuanto a que se llevó a cabo el **“Foro de Consulta de la Ley de Salud Mental y Educación Emocional”** con la finalidad de contar con propuestas que fortalecieran la propuesta de ley. Sin embargo, dicho ejercicio no puede considerarse como una consulta a las personas con discapacidad o a las organizaciones de personas con discapacidad o que las representen, pues **no cumple con los criterios definidos por este Alto Tribunal en la materia** (que fueron explicados previamente en el apartado de parámetro de regularidad constitucional).
61. Para explicar lo anterior, conviene precisar que el citado Foro de Consulta inició con la emisión de la “Convocatoria” en la que se señaló que podrían participar los ciudadanos, sus organizaciones, las autoridades municipales y comunitarias, las organizaciones no gubernamentales, los académicos e investigadores, los colegios de profesionistas, las organizaciones sociales vinculadas a salud mental e inteligencia emocional, e interesados en aportar propuestas y puntos de vista, como se ilustra con la siguiente imagen:

<sup>31</sup> **Artículo 31.** Los proyectos de ley aprobados se remitirán al Ejecutivo, firmados por el presidente y los secretarios del Congreso, o por los diputados que los suplan en sus funciones de conformidad a su Ley Orgánica.

## Foro Ley de Salud Mental y Educación Emocional

### El Congreso del Estado de Jalisco

#### Convocan al foro de la Ley de Salud Mental y Educación Emocional A través del parlamento abierto

El foro de consulta se realizará el día **7 de junio de 2022** a las **10:00** horas en el **Patio Constituyentes** del Congreso del Estado de Jalisco, ubicado en calle Hidalgo 222, Zona centro, Guadalajara, Jalisco.

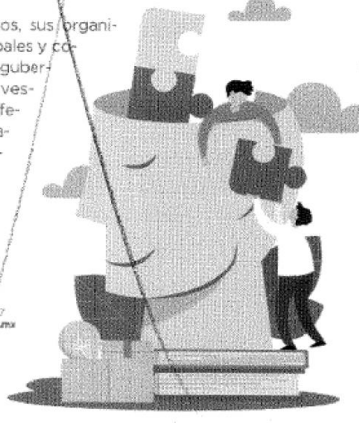
Podrán participar: Los ciudadanos, sus organizaciones, las autoridades municipales y comunitarias, las organizaciones no gubernamentales, los académicos e investigadores, los colegios de profesionistas, las organizaciones sociales vinculados a Salud Mental e Inteligencia Emocional, interesados en aportar propuestas y puntos de vista.

**#LeyPsique**  
**#SaludableMENTE**

Favor de confirmar su asistencia al teléfono 33-36 79 19 37 o al correo electrónico [abel.hernandez@congresojal.gob.mx](mailto:abel.hernandez@congresojal.gob.mx) y [maria.oros@congresojal.gob.mx](mailto:maria.oros@congresojal.gob.mx).

**Jun 7**

Comisión de Higiene, Salud Pública y Prevención de Adicciones



62. De las constancias proporcionadas por el Poder Legislativo se advierte que se enviaron diversas invitaciones a autoridades estatales del Estado de Jalisco y federales como el Director General de Prevención y Reinserción Social, el Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes, el Centro Integral de Salud Mental, Protección Civil y Bombero, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, la Fiscalía General del Estado, las fuerzas armadas, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Hacienda Pública, la Secretaría General de Gobierno, la Delegación Estatal de la Cruz Roja Mexicana, entre otras. Asimismo, se invitó a asociaciones civiles como el Colegio Estatal de Psicólogos en Intervención de Jalisco, la Asociación Mexicana de Psicólogos y Psicólogas de Jalisco, la Asociación Médica de Jalisco y diversos psicólogos<sup>32</sup>.
63. La orden del día del citado Foro de Consulta fue la siguiente<sup>33</sup>:
- **10:15-10:20. Bienvenida** – Dip. José María Martínez Martínez, Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado.
  - **10:20-10:30. Intervención** – Dip. Abel Hernández Márquez, Convocante del presente foro y autor de la Iniciativa de la Ley de Salud Mental y Educación Emocional.
  - **10:30-10:40. “A qué nos enfrentamos en Salud Mental”** – Dr. Fernando Petersen Aranguren, Secretario de Salud del Gobierno del Estado de Jalisco.
  - **10:40-10:50. “La educación emocional en las niñas, niños y adolescentes”** – Mtro. Juan Carlos Flores Miramontes, Secretario de Educación del Estado de Jalisco.
  - **10:50-11:00. “La promoción de la salud mental”** – Dr. Francisco Javier Ramírez Barreto, Director del Instituto Jaliscienses de Salud Mental.

<sup>32</sup> Informe del Poder Legislativo de Jalisco, Anexo, pp. 496-315 y 321-389.

<sup>33</sup> *Ibidem*, p. 237.

- **11:00-11:05. Intervención Comisión Dictaminadora** – Dip. Ana Angelita Degollado, Presidenta de la Comisión de Higiene, Salud y Prevención de las Adicciones.
  - **11:05-11:10. Intervención de Comisión Dictaminadora** – Dip. Edgar Enrique Velázquez González, Presidente de la Comisión de Educación, Cultura y Deporte.
  - **11:10-11:15. “Educación Emocional”** – Dip. Rocío Aguilar Tejada.
  - **11:15-11:20. “Educación Emocional”** – Dip. Lourdes Celenia Contreras González.
  - **11:20-11:25. “El suicidio y la sociedad”** – Dip. Flavio Miramontes Montoya, Presidente del Colegio de Psiquiatría, A.C.
  - **11:25-11:30. “Retos a los que se enfrentan usuarios y profesionales de la salud mental”** – Lic. Sonia González Arteaga, Coordinadora del CISAME Colotlán.
  - **11:30-11:33. “Las personas usuarias y los familiares”** – Dr. Blas S. Jasso Hinojosa, Presidente del Colegio de Psicólogos en Intervención de Jalisco, A.C.
  - **11:33-11:35. “Las personas usuarias y los familiares”** – Mtra. Delia Pérez Guerrero, Vicepresidenta del Colegio de Psicólogos en Intervención de Jalisco, A.C.
  - **11:35-11:50. Clausura** – Dip. Abel Hernández Márquez.
64. En su informe, el Congreso del Estado de Jalisco informó que participaron “organismos defensores de los derechos humanos de las personas especialistas, investigadores, psicólogos, personas de la sociedad civil y personas que representan algún tipo de enfermedad mental”.
65. Posteriormente, se publicaron tres notas en las páginas web del Congreso y del Gobierno del Estado de Jalisco, así como en el blog del Colegio Nacional de Consejeros en las que se informó sobre la realización del Foro de Consulta de la Ley de Salud Mental y Educación Emocional<sup>34</sup>.
66. De lo anterior, este Alto Tribunal advierte que el citado Foro de Consulta **no cumple con las características de ser previo, público, abierto y regular** ya que el Congreso del Estado de Jalisco no estableció reglas ni plazos razonables o procedimientos en la convocatoria para que las personas con discapacidad y las organizaciones que la representan pudieran participar en el proyecto de iniciativa, sino que únicamente se emitió una convocatoria genérica que no tenía mayor contenido sobre la materia que se estaba consultando.
67. La **convocatoria no fue accesible** pues no se realizó con un lenguaje en formato de lectura fácil o claro, no fue adaptado para ser entendible de acuerdo con las necesidades de los distintos tipos de discapacidad y, no se cuenta con información de que se hayan realizado los ajustes razonables requeridos como interpretación en lengua de señas, braille y comunicación táctil, por citar unos. Además, tampoco se observa que durante el trascurso del foro se hayan hecho dichos ajustes.
68. **Tampoco fue informada**, pues no se proporcionó el contenido de la iniciativa a las personas con discapacidad o a las organizaciones que la representan, y no se les informó de manera amplia y precisa sobre la naturaleza y las consecuencias de las decisiones que se pretendían tomar.
69. Sobre todo, este Alto Tribunal observa que **no hubo una participación directa, significativa ni efectiva de las personas con discapacidad ni de las organizaciones que las representan** toda vez que la convocatoria no se dirigió a ellas, no se enviaron invitaciones a este grupo, y en la realización del Foro no se desprende que alguna de éstas haya podido emitir sus observaciones respecto a la iniciativa de ley.
70. Por lo tanto, **el Foro de Consulta de la Ley de Salud Mental y Educación Emocional no cumple con las características establecidas por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para considerar que el Congreso jalisciense cumplió con su obligación de consultar a las personas con discapacidad de la entidad**, previo a la emisión de la Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco.
71. La necesidad de que en este tipo de medidas sean consultadas directamente y conforme a los procedimientos de consulta que ha reconocido esta Suprema Corte, radica en que las personas con discapacidad constituyen grupos que históricamente han sido discriminados e ignorados, por lo que es necesario consultarlos para conocer si las medidas legislativas constituyen, real y efectivamente, una medida que les beneficie, pero sobre todo para escuchar nuevas aportaciones y opiniones que el legislador no tuvo en cuenta para emitir las normas ahora impugnadas.

72. Este Tribunal Pleno no desconoce que de una lectura empática de la Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco puede llevar a considerar, *prima facie*, que se buscó establecer previsiones positivas para las personas con discapacidad, como es el promover la calidad y el acceso a los servicios de salud mental en la entidad, de manera equitativa, eficiente y orientada, o garantizar a las personas su integración en la comunidad, eliminando toda forma de discriminación y estigmatización, y que su invalidez por falta de consulta implicaría, en principio, la extracción del orden jurídico de esas disposiciones que pudieran constituir un avance en los derechos de estos grupos.
73. Sin embargo, el derecho a la consulta resulta fundamental en este caso, pues implica el respeto de la dignidad de las personas con discapacidad para que ellas determinen cuál es la forma ideal de salvaguardar su salud mental y garantizar sus derechos, para que les sea realmente funcional. Por ende, permitir la subsistencia de lo ya legislado sin haberse consultado, presuponiendo la benevolencia de los artículos impugnados, representaría de facto la supresión del carácter obligatorio del derecho a la consulta establecido en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
74. Por lo anterior, este Tribunal Pleno considera que la emisión de la Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el doce de noviembre de dos mil veintidós, **vulneró de manera directa el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.**
75. En consecuencia, en virtud de que la ley impugnada regula cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, la falta de consulta lleva a **declarar su invalidez total.**

#### VI. EFECTOS.

76. 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.
77. **Declaratoria de invalidez:** En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la invalidez de la totalidad de la Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco, expedida mediante Decreto 28849/LXII/22 publicado el doce de noviembre de dos mil veintidós.
78. Cabe señalar que el Decreto 28849/LXII/22 también reformó los artículos 10, 11, 13, 16, 54 y 60 de la Ley de Educación y el diverso 56 de la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, ambos del Estado de Jalisco, sin embargo, la Comisión accionante únicamente impugnó la constitucionalidad de la Ley de Salud Mental y Educación Emocional de la entidad, por lo que **la declaratoria de invalidez sólo se limita a esta última ley.**
79. **Fecha a partir de la cual surtirá efectos la declaratoria general de invalidez:** Conforme a lo dispuesto por el artículo 45, párrafo primero, de la ley Reglamentaria, esta resolución y la declaratoria de invalidez surtirán sus efectos **a los doce meses** siguientes de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Jalisco, con el objeto de que la regulación respectiva continúe vigente, hasta en tanto el órgano legislativo local cumpla con los efectos vinculativos precisados en el siguiente párrafo.
80. **Vinculación al Congreso local.** Se vincula al Congreso del Estado de Jalisco 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 el Considerando Quinto de esta decisión, la consulta a las personas con discapacidad y, dentro del mismo plazo, emita la legislación correspondiente.
81. El plazo establecido permite que no se prive a las personas con discapacidad de los posibles efectos benéficos de las normas, y al mismo tiempo, permite al Congreso del Estado de Jalisco atender a lo resuelto en la presente ejecutoria. Sin perjuicio de que en un tiempo menor la legislatura local pueda legislar en relación con la ley declarada inconstitucional, bajo el presupuesto ineludible de que efectivamente se realice la consulta en los términos fijados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

#### VII. DECISIÓN.

82. 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 la Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco, expedida mediante el DECRETO NÚMERO 28849/LXIII/22, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el doce de noviembre de dos mil veintidós, por los motivos expuestos en el apartado V de esta decisión.

**TERCERO.** La declaratoria de invalidez decretada **surtirá sus efectos** a los doce meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Jalisco, 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 el apartado VI de esta sentencia.

**CUARTO. Publíquese** esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco, 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 resolutiveo 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 IV relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento (votación realizada en la sesión celebrada el siete de noviembre de dos mil veintitrés).

**En relación con el punto resolutiveo segundo:**

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado V, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de la Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco. La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro Pérez Dayán votaron en contra y por la invalidez parcial del ordenamiento. El señor Ministro Aguilar Morales anunció voto concurrente. El señor Ministro Pardo Rebolledo anunció voto aclaratorio.

**En relación con el punto resolutiveo tercero:**

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Laynez Potisek, respecto del apartado VI, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta sus efectos a los doce meses siguientes a la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Jalisco. La señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández votaron en contra. La señora Ministra Ortiz Ahlf anunció voto concurrente. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Laynez Potisek, respecto del apartado VI, relativo a los efectos, consistente en: 2) vincular al Congreso del Estado de Jalisco para que lleve a cabo la consulta a las personas con discapacidad conforme a los parámetros fijados por esta Suprema Corte y emita la legislación correspondiente. La señora Ministra y los señores Ministros Aguilar Morales, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández votaron en contra. La señora Ministra Ortiz Ahlf anunció voto concurrente. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto particular.

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

Se aprobó 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, Pardo Rebolledo, 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 precisados.

Firman las señoras Ministras Presidenta y la Ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

Presidenta, Ministra **Norma Lucía Piña Hernández.**- Firmado electrónicamente.- Ponente, Ministra **Ana Margarita Ríos Farjat.**- 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 veintitrés 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 164/2022, 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 treinta de noviembre de dos mil veintitrés. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintisiete de febrero de dos mil veinticuatro.- Rúbrica.

**VOTO CONCURRENTENTE****QUE FORMULA EL MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES EN RELACIÓN CON LA EJECUTORIA PRONUNCIADA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 164/2022.**

En sesión celebrada el treinta de noviembre de dos mil veintitrés, el Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad 164/2022, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que se declaró la invalidez de la Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco, expedida mediante el Decreto número 28849/LXIII/22, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el doce de noviembre de dos mil veintidós. Esto, porque el legislador local omitió llevar a cabo una consulta a las personas con discapacidad, previo a la expedición de dicho ordenamiento, lo que constituye una violación directa a lo previsto en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Como lo expuse en las sesiones correspondientes, considero que en este caso resultaba adecuado declarar la invalidez únicamente de determinados artículos del ordenamiento impugnado, tomando en cuenta que no todas sus disposiciones afectaban de manera diferenciada a las personas con discapacidad, sino que existían porciones claramente identificables dirigidas a regular, en términos generales, aspectos relacionados con el *"bienestar mental"* de los destinatarios previstos en el Título II, entre los que se incluye a niñas, niños y adolescentes; personas en situación vulnerable; personas adultas mayores; así como personas en centros de reinserción social y especializados para adolescentes.

Por ello, me posicioné por la declaratoria de invalidez de las disposiciones relacionadas con el *"internamiento de personas"*, en concreto, los artículos 20, fracción VIII; 28; 34; y 39; el capítulo quinto, denominado *"Del internamiento en instituciones de salud públicas y privadas"* del Título IV, que comprende los diversos 95 a 115; así como el artículo 125, último párrafo, parte final, todos de la Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco, por falta de consulta previa a las personas con discapacidad.

Con independencia de lo anterior, en la votación me sumé a la postura de declarar la invalidez de la totalidad de la ley impugnada, con el objeto de que se alcanzara la mayoría calificada necesaria para tal efecto y evitar que se desestimara la acción de inconstitucionalidad. Esto, considerando que, por unanimidad, los integrantes del Tribunal Constitucional consideramos que por lo menos ciertas porciones del ordenamiento combatido debieron ser materia de consulta previa –la cual no se realizó–, por lo que, en estas condiciones, advertí que en este caso la declaratoria de invalidez integral resultaba lo más adecuado para garantizar el derecho a la consulta previa de las personas con discapacidad.

Ministro **Luis María Aguilar Morales**.- 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, en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro Luis María Aguilar Morales, en relación con la sentencia del treinta de noviembre de dos mil veintitrés, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 164/2022, 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 veintisiete de febrero de dos mil veinticuatro.- Rúbrica.

**VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA LA MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 164/2022.**

En sesiones de siete, nueve y treinta de noviembre de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó y resolvió el asunto citado al rubro, promovido por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos demandando la invalidez de la Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco, publicada el doce de noviembre de dos mil veintidós, en el Periódico Oficial de la entidad.

**Resolución del Tribunal Pleno.** Por mayoría de ocho votos, se declaró la inconstitucionalidad de toda la Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco,<sup>1</sup> al considerar que el Congreso Local no cumplió con su obligación de consultar a las personas con discapacidad de la entidad, previo a emitir dicha Ley.

<sup>1</sup> Aprobado por mayoría de ocho votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández. El Ministro Pérez Dayán y la Ministra Esquivel Mossa si bien estuvieron de acuerdo con que debía consultarse a las personas con discapacidad, consideraron que solo debía invalidarse los artículos 40 a 43 y no toda la ley impugnada.

Si bien estoy de acuerdo con la conclusión a la que llegó el Tribunal Pleno, en el presente voto desarrollaré mi opinión sobre la discusión suscitada respecto de la invalidez de toda la ley y no solamente determinados artículos de ésta.

**Proyecto original.** En el proyecto original, se proponía invalidar toda la Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco, pues no se había llevado la consulta a las personas con discapacidad previo a emitir dicha norma, a pesar de que el Congreso local tenía la obligación de hacerlo toda vez que se regulaban aspectos relacionados con la salud mental, los cuales estaban vinculados con los derechos humanos de este grupo.

No obstante, en la discusión de los días siete y nueve de noviembre de dos mil veintitrés, sólo seis Ministros y Ministras estuvimos de acuerdo con la invalidez total de la norma impugnada.<sup>2</sup> El resto de los integrantes del Pleno si bien estuvieron de acuerdo con que debió haberse consultado a las personas con discapacidad, consideraron que solo procedía la invalidez de aquellas normas que a su criterio impactaban directamente sobre los derechos de este grupo, específicamente, del Capítulo Cuarto “De la Atención a Personas en Situación Vulnerable” del Título Segundo “Usuarios del Servicio”, correspondiente a los artículos 40 a 43.

**Proyecto sustituto.** Como consecuencia de lo anterior, la Ministra Ponente presentó una propuesta alterna, en la cual se proponía invalidar parcialmente la ley impugnada, al considerar que de una lectura puntual del todo el cuerpo normativo, sólo los artículos 40 a 43 podían tener una afectación preponderante respecto de este grupo.

Tras discutir y analizar esta nueva propuesta en la sesión de treinta de noviembre de dos mil veintitrés, cuatro Ministros y Ministras estuvieron de acuerdo con invalidar parcialmente la ley impugnada.<sup>3</sup> En cambio, la mayoría seguíamos considerando que debía invalidarse la totalidad de la norma.<sup>4</sup>

Con la finalidad de alcanzar un consenso, dos Ministros de la minoría sumaron su voto a la invalidez total de la Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco.

En ambos proyectos, me posicioné por la invalidez de toda la ley pues, a mi consideración, ésta trastocaba de manera transversal los derechos de las personas con discapacidad, lo que hacía imposible fragmentar su estudio y limitar su análisis en lo individual de aquellas normas que hacen alusión expresa a este grupo.

Antes que nada, vale la pena destacar que la resolución de este asunto se basa en lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 168/2021, donde se analizó la Ley de Salud Mental del Estado de Puebla. En aquella ocasión, la Comisión Nacional accionante solo había impugnado la constitucionalidad de determinados artículos de la ley al considerar la regulación sobre el internamiento involuntario en hospitales de atención médico-psiquiatra. vulnera los derechos al reconocimiento de la capacidad jurídica, al consentimiento informado, libertad y seguridad personal y no discriminación de las personas con discapacidad

No obstante, el Tribunal Pleno en suplencia de la queja advirtió que el proceso legislativo que culminó con la promulgación de la ley impugnada no contó con una consulta a las personas con discapacidad. En este sentido, se determinó que debía invalidarse toda la ley por falta de consulta a las personas con discapacidad, toda vez que a partir de su objeto se podía desprender que en su **totalidad** incidía en los derechos de este grupo pues era el marco jurídico particular de protección del derecho a la salud mental y regulaba las bases y modalidades para garantizar el acceso a los servicios de salud mental; mecanismos para el diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y fomento de la salud mental, y garantizar y promover el respeto y la protección efectiva de los Derechos Humanos de las personas con trastornos mentales y del comportamiento<sup>5</sup>.

En ese sentido, tal como la mayoría resolvimos el precedente en cuestión,<sup>6</sup> en este caso la ley afecta e incide de manera diferenciada en las personas con discapacidad, al regular el derecho a la salud mental y establecer las bases para el acceso a los servicios de salud, los mecanismos adecuados para la sensibilización, promoción, prevención, evaluación, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación. Por lo tanto, la ley sí es susceptible de afectarles a pesar de que no se les mencione expresamente en todo el cuerpo normativo.

---

<sup>2</sup> Voto a favor de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández

<sup>3</sup> Ministra Esquivel Mossa y Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán.

<sup>4</sup> Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández

<sup>5</sup> Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 168/2021, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, siete de junio de dos mil veintidós, párr. 57.

<sup>6</sup> Mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro Pardo Rebolledo votaron únicamente por la invalidez de las normas reclamadas.

En contraste, un análisis fragmentado de la ley y ceñirnos únicamente a las normas que hagan alusión expresa a las personas con discapacidad, les privaría a éstas de manifestar su opinión sobre todas las normas que son susceptibles de afectarles.

Además, en todo caso, el Capítulo Cuarto “De la atención a personas en situación vulnerable” del Título Segundo, que comprende los artículos 40 a 43, que se proponía invalidar en el proyecto alterno, eran las normas que menos incidían directamente en las personas con discapacidad, pues se abordaban otro tipo de grupos en situación de vulnerabilidad, por ejemplo, el artículo 40 refiere a los programas para atender el abuso infantil, acoso sexual, bullying, violencia familiar, entre otros;<sup>7</sup> y, el artículo 41 refiere a las personas en pobreza extrema y/o en situación de calle.<sup>8</sup> En cualquier caso, existían otras normas que impactaban más en la esfera de derechos de las personas con discapacidad, por ejemplo, el Capítulo Quinto “Del internamiento en instituciones de salud públicas y privadas” del Título IV, pues las personas con discapacidad son un grupo que históricamente ha sido sometido a estos internamientos forzados bajo el modelo médico de la discapacidad.

Aunado a lo anterior, ha sido mi criterio que con el sólo hecho de haber una afectación, sea indirecta o directa, es suficiente para que se actualice el derecho de las personas con discapacidad a la consulta previa, por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 168/2021 mencionada en párrafos anteriores.

Por todo lo anterior, estimo que debe de invalidarse toda la Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco, toda vez que a partir de su objeto se desprende que en su totalidad incide en los derechos de las personas con discapacidad y, por lo tanto, sí debía haberse consultado.

Atentamente

Ministra **Loretta Ortiz Ahlf**.- 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 tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por la señora Ministra Loretta Ortiz Ahlf, en relación con la sentencia del treinta de noviembre de dos mil veintitrés, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 164/2022, 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 veintisiete de febrero de dos mil veinticuatro.- Rúbrica.

**VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA LA SEÑORA MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 164/2022, FALLADA EN SESIÓN DE TREINTA DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTITRÉS.**

Mi concurrencia es para expresar que la invalidez de la Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco no debió ser total, sino que únicamente se debieron invalidar los artículos 40 a 43 que integran el Capítulo Cuarto denominado “*De la Atención a Personas en Situación Vulnerable*”; los cuales abordan las siguientes temáticas:

- La coordinación del Consejo Estatal de Salud Mental para la promoción de la salud mental, y la prevención y rehabilitación de sus padecimientos; así como la detección precoz de violencia contra la infancia y dentro de la familia.
- La atención especializada a personas de grupos vulnerables, y la coordinación con asociaciones que los atienden.
- La coordinación entre el Instituto Jalisciense de Salud Mental y la Secretaría de Educación (local) para un plan de asignaturas, estrategias y programas de salud mental en todos los niveles educativos, para identificar y prevenir algún tipo de afectación en la salud mental en las niñas, niños y adolescentes.

<sup>7</sup> **Artículo 40.** Las autoridades que integran el Consejo Estatal de Salud Mental se coordinarán, según su ámbito de competencia, para el diseño e implementación de programas de: promoción de la salud mental, prevención de padecimientos, rehabilitación psicosocial; detección precoz y prevención temprana de diferentes problemáticas infantiles como abuso infantil, acoso sexual, bullying, violencia familiar, entre otros.

<sup>8</sup> **Artículo 41.** Los servicios públicos de salud mental darán atención especializada a personas usuarias en todas las etapas de la vida buscando dar prioridad a las personas de grupos vulnerables, pobreza extrema y/o en situación de calle, de emergencia o de desastres. Para tal efecto, deberán vincularse y trabajar en coordinación con asociaciones que atienden a estos grupos vulnerables.

- El estatus de los programas y protocolos de promoción y prevención de salud mental para las escuelas, y la obligación de brindar atención oportuna a las personas que sugieran sintomatología de enfermedad mental.

Como se aprecia, esas cuatro disposiciones son susceptibles de afectar a las personas con discapacidad, en tanto regulan aspectos relacionados con las personas que presentan alguna discapacidad mental, de ahí que el Congreso del Estado de Jalisco tenía la obligación de consultar, en forma previa a la emisión del decreto impugnado, a ese sector de la población y a sus organizaciones representativas.

Por tanto, bajo mi óptica, tales preceptos eran los únicos que debieron ser invalidados.

Atentamente

Ministra **Yasmín Esquivel Mossa**.- 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, en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por la señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa, en relación con la sentencia del treinta de noviembre de dos mil veintitrés, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 164/2022, 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 veintisiete de febrero de dos mil veinticuatro.- Rúbrica.

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA MINISTRA PRESIDENTA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 164/2022, RESUELTA POR EL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN DE TREINTA DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTITRÉS.**

El Tribunal Pleno resolvió el asunto que se indica, promovido por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de la Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco, por la omisión de consultar a las personas con discapacidad previo a su emisión.

Si bien, compartí la decisión adoptada por la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno en cuanto a la invalidez de la ley, voté en contra y anuncié un voto particular en lo relativo a dos efectos específicos.

**Razones del voto particular.**

A mi juicio, es procedente vincular al Congreso a legislar cuando estamos frente a una omisión legislativa derivada de un mandato constitucional. En ese sentido, no hay obligación del Congreso para legislar sobre la materia de las normas, cuando éstas no derivan de una omisión legislativa relativa de ejercicio obligatorio.

Lo anterior, es lo que daría pauta para vincularle a emitir una regulación específica, y no así cuando la emisión de las normas fue en ejercicio de facultades potestativas propias del legislador. En ese caso, conforme a sus obligaciones constitucionales y convencionales, serán ellos quienes decidan o no ejercer libremente sus competencias para volver a legislar.

En ese marco, si el Congreso volviera a regular sobre el contenido de normas invalidadas por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, tendría que hacerlo sin incurrir nuevamente en los vicios advertidos.

Así, si en el presente asunto, la emisión de la ley impugnada no deriva de un mandato constitucional, sino que se realizó en ejercicio potestativo de la facultad legislativa del Congreso, no considero que sea procedente la vinculación que contiene la sentencia.

Además, también estuve en contra de que se postergara por doce meses los efectos de la invalidez de la sentencia, puesto que, si no existe el deber de legislar, no tiene caso postergar los efectos de la invalidez por el plazo mencionado, además de que conceder ese plazo, permite que se encuentre vigente, aunque sea de forma temporal, una norma que se declaró inconstitucional.

Presidenta, Ministra **Norma Lucía Piña Hernández**.- 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, en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular formulado por la señora Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández, en relación con la sentencia del treinta de noviembre de dos mil veintitrés, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 164/2022, 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 veintisiete de febrero de dos mil veinticuatro.- Rúbrica.