

## 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 117/2021, así como el Voto Aclaratorio de la señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat.**

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 117/2021**

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

**VISTO BUENO**

**SR. MINISTRO**

**PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA**

**COTEJÓ**

**SECRETARIA: MARÍA DOLORES IGAREDA DIEZ DE SOLLANO**

**COLABORADOR: ALEJANDRO CASTAÑEDA BONFIL**

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

#### SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 117/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por conducto de su Presidenta, en contra del Decreto 385/2021, mediante el cual se modifica la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y los Municipios y la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas con Discapacidad, ambas del Estado de Yucatán, publicado el cinco de julio de dos mil veintiuno en el Diario Oficial del Gobierno de esa entidad federativa.

#### I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

##### Presentación de la demanda

1. María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad<sup>1</sup> en contra del Decreto 385/2021 mediante el cual se modifica la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y los Municipios y la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas con Discapacidad, ambas del Estado de Yucatán, publicado el cinco de julio de dos mil veintiuno en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Por escrito presentado el cuatro de agosto de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

<sup>2</sup> El contenido del decreto impugnado es el siguiente:

**Artículo Primero.-** Se adiciona un segundo párrafo a los artículos 24 y 26; se adiciona un cuarto párrafo recorriéndose el contenido de los actuales párrafos cuarto y quinto para quedar como párrafo quinto y sexto del artículo 32 Bis; se adiciona un segundo párrafo recorriéndose el contenido de los actuales párrafos tercero y cuarto para quedar como párrafo cuarto y quinto del artículo 110, todos de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y los Municipios, para quedar como sigue:

**Artículo 24.-...**

En el caso de los trabajadores con algún tipo de discapacidad, los superiores jerárquicos o titulares de las dependencias podrán establecer la jornada de trabajo que se adecúe a las necesidades y condiciones de dicho trabajador.

**Artículo 26.-...**

Para los efectos del artículo 24, en el caso de las personas con algún tipo de discapacidad, podrán quedar exceptuados de prestar dicho horario relativo a la jornada mixta.

**Artículo 32 Bis.-...**

...

Todos los trabajadores con algún tipo de discapacidad gozarán de permiso con goce de sueldo para acudir a sesiones de terapia. Para el caso de la justificación, ésta, será en los términos del párrafo anterior.

...

...

**Artículo 110.-...**

I.- a la III.-...

Para el caso de trabajadores con algún tipo de discapacidad, en cualquiera de los supuestos enunciados en las fracciones I, II y III de este artículo, el superior jerárquico inmediato o titular de la dependencia podrá extender dicha licencia hasta diez días adicionales.

...

...

**Artículo Segundo.-** Se reforma el primer párrafo y se adiciona un segundo párrafo al artículo 38 de la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas con Discapacidad del Estado de Yucatán para quedar como sigue:

**Artículo 38.-** En situaciones de riesgo, emergencias humanitarias y desastres naturales, las personas con discapacidad tienen derecho a que las autoridades estatales y municipales garanticen su seguridad, alimentación y protección en albergues, durante y hasta sesenta días después de haber cesado el riesgo, emergencia o desastre natural, declarado por la propia autoridad que la emitió.

En todos los casos, las citadas autoridades deberán prever en lo posible facilidades, así como recursos técnicos y humanos para garantizar una atención y trato digno a las personas según su discapacidad y a quienes las cuiden.

**Transitorios**

**Artículo Primero.- Entrada en vigor.**

Este decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán.

**Artículo Segundo.- Derogación tácita.**

Se derogan todas aquellas disposiciones de igual o menor jerarquía, que se opongan a este decreto.

### Preceptos que se consideran violados

2. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos señala que se transgreden los artículos 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante “CPEUM”); 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (en adelante, “CDPD” o “Convención”) y V de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (en adelante, “CIEFDPD”).

### Conceptos de invalidez

3. En su escrito de demanda, la CNDH presenta **un concepto de invalidez** en el cual manifiesta que el Decreto impugnado vulnera el artículo 4.3 de la Convención, en la que se reconoce el derecho a la consulta estrecha y colaboración activa de dicho sector de la población.

4. Divide sus argumentos en tres apartados: en primer lugar, expone el parámetro en materia de consulta a las personas con discapacidad; en segundo lugar, señala los requisitos mínimos en materia de consulta de las personas con discapacidad y, finalmente, realiza un análisis del decreto impugnado.

a) Por lo que se refiere al **parámetro de consulta** a las personas con discapacidad, expresa una de las obligaciones generales de los Estados, celebrar consultas a las personas con discapacidad y a las organizaciones que las representan en la elaboración de legislación, políticas públicas y otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con ese grupo de población.

(i) Las consultas deben ser previas, públicas, abiertas, regulares, estrechas, con participación preferentemente directa de las personas con esa condición, accesibles, informadas, significativas y con participación efectiva y transparente.

(ii) Los ordenamientos modificados en el Decreto 385/2021 contienen disposiciones que regulan cuestiones en materia de mejores condiciones laborales, salvaguarda en situaciones de riesgo, emergencias humanitarias y desastres naturales, del sector de las personas con discapacidad; no obstante, del análisis del proceso legislativo que dio origen, el Congreso del Estado de Yucatán omitió llevar a cabo una consulta que cumpliera con los parámetros referidos.

(iii) La Convención establece la obligación de los Estados de celebrar consultas previas, estrechas y de colaboración activas con las personas con discapacidad, incluidos las niñas y los niños, para la elaboración sobre cuestiones relacionadas con ellas.

(iv) El inciso o), del preámbulo de dicha Convención señala que las personas con discapacidad deben tener la oportunidad de participar activamente en los procesos de adopción de decisiones sobre las políticas y programas, incluidos los que les afecten directamente. En consecuencia, para la expedición o adopción de cualquier norma legislativa y política en materia de discapacidad deben celebrarse consultas estrechas, públicas y adecuadas, garantizando la plena participación e inclusión efectiva de las mismas.

(v) También, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad emitió la Observación General Número 7, en la que señala el alcance del artículo 4 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Ahí se advierte que los Estados deben considerar a las consultas y la integración de las personas con discapacidad como medida obligatoria antes de aprobar leyes, reglamentos y políticas, normas de carácter general o de otra índole, siempre y cuando sean cuestiones relativas a la discapacidad.

(vi) Los Estados deben contactar, consultar y colaborar de forma oportuna con las organizaciones de personas con discapacidad, por lo que deben dar acceso a toda la información pertinente, mediante formatos digitales, accesibles y ajustes razonables cuando se requiera, como la interpretación de lengua de señas, textos en lectura fácil y lenguaje claro.

(vii) En ese sentido, las cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad deben abarcar toda la gama de medidas legislativas, administrativas y de otra índole que puedan afectar de forma directa o indirecta a las personas con discapacidad.

(viii) El Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ha señalado que los Estados deben garantizar la consulta estrecha y la integración de las organizaciones de personas con discapacidad que representen a las mismas, incluidas las mujeres personas adultas mayores, niñas y niños, personas que requieren un nivel elevado de apoyo, migrantes, refugiados, solicitantes de asilo, desplazados internos, apátridas, personas con deficiencia psicosocial real o percibida, personas con discapacidad intelectual, personas neuro diversas, con diversidades funcionales visuales, auditivas y personas que viven con el VIH/Sida.

(ix) La consulta y colaboración en los procesos de adopción de decisiones para aplicar la Convención deben incluir a todas las personas con discapacidad y, cuando sea necesario, regímenes de apoyo para la adopción de decisiones.

(x) Los Estados deben contactar, consultar y colaborar sistemática y abiertamente, de forma sustantiva y oportuna con las organizaciones de personas con discapacidad, lo cual requiere de acceso a toda la información pertinente, incluidos los sitios web de los órganos públicos, mediante formatos accesibles y ajustes razonables cuando se requiera; de ahí que, las consultas abiertas a las personas atiende a todos los espacios de adopción de decisiones en el ámbito público en igualdad de condiciones.

(xi) Por ello estima necesario que deben cumplirse los lineamientos esenciales en la realización de consultas en materia de discapacidad, tales como:

- Acceso a toda la información pertinente, en formatos accesibles.
- Acceso a todos los espacios de adopción de decisiones en el ámbito público en igualdad de condiciones con las demás.
- Considerar, con la debida atención y prioridad, las opiniones y perspectivas de las organizaciones de personas con discapacidad.
- Deber de informar de los resultados de esos procesos, proporcionado una explicación clara, en un formato comprensible, de las conclusiones, consideraciones y razonamientos de las decisiones sobre el modo en que se tuvieron en cuenta sus opiniones y por qué.

(xii) Se invoca como precedente la acción de inconstitucionalidad 68/2018, en la cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que la razón subyacente a la exigencia de la consulta consiste en superar un modelo rehabilitador de la discapacidad, donde las personas con estas condiciones son sujetos pasivos a la ayuda que se les brinda, y favorecer un modelo social en el cual la causa de la discapacidad es el contexto, es decir, las deficiencias de la sociedad en las que las personas se encuentran para generar servicios adecuados una vez consideradas las necesidades particulares.

(xiii) El derecho a la consulta de las personas con discapacidad está estrechamente relacionado con los principios generales de autonomía e independencia que rigen la Convención (artículo 3.a.), el derecho de igualdad ante la ley (artículo 12) y su derecho a la participación (artículos 3.c y 29).

(xiv) El derecho a la consulta es uno de los pilares de la Convención y es un requisito ineludible para asegurar la pertinencia y calidad de todas las acciones encaminadas a asegurar el pleno goce de los derechos de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con los demás.

b) En cuanto a los **requisitos mínimos en materia de consulta de las personas con discapacidad** señala que de una interpretación armónica de los instrumentos jurídicos internacionales en materia de protección de los derechos de las personas con discapacidad, así como el desarrollo jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se desprenden los estándares mínimos para el desarrollo de la consulta a ese sector de la población, por lo que éstas deberán ser previas, públicas, accesibles y adecuadas.

(i) Se elaboró el Manual para Parlamentarios de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo. En el capítulo quinto, denominado “La Legislación Nacional y la Convención”, se establece que debe incluirse a las personas con discapacidad a participar en el proceso legislativo.

(ii) La Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 101/2016 determinó que existe una obligación de consultar a las personas con discapacidad en todas aquellas cuestiones que les atañen, en términos del artículo 4.3 de la Convención. De igual forma, al resolver la acción de inconstitucionalidad 68/2018, se ha subrayado la obligación de realizar consultas en tratándose de personas con discapacidad.

(iii) La Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018, declaró la invalidez total de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, al considerar que se vulneró el derecho a la consulta de las personas con discapacidad. En dicha acción se ha precisado que ese ejercicio consultivo debe contar, al menos, con las siguientes características:

- Previa, pública, abierta y regular
- Estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad
- Accesible
- Informada
- Significativa
- Con participación efectiva
- Transparente

(iv) La consulta a las personas con discapacidad constituye un requisito procedimental de rango constitucional, lo cual implica que su omisión constituye un vicio formal con carácter invalidante del procedimiento parlamentario y, consecuentemente, del producto legislativo.

(v) El derecho humano de las personas con discapacidad a ser consultadas sobre las medidas legislativas que sean susceptibles de afectarles supone un ajuste en los procesos democráticos regulares, en virtud de que los mismos no bastan para atender las particularidades de las personas con algún tipo de discapacidad y es necesario que, de manera previa a la adopción de tales medidas, se les dé participación durante su elaboración.

c) En el **análisis del decreto** impugnado expone que las disposiciones impactan directamente en los derechos de las personas con discapacidad, pues su contenido atiende a los siguientes aspectos:

(i) Modificaciones a la **Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y los Municipios**:

- El artículo 24 establece que la duración máxima de la jornada de trabajo diurna será de siete horas.
- Con la reforma se precisa que, tratándose de trabajadores con algún tipo de discapacidad, su superior jerárquico podrá establecer que la jornada de trabajo se adecue a sus necesidades y condiciones.
- El artículo 26 prevé la definición de la jornada mixta que comprende períodos de tiempo de las jornadas diurna y nocturna, cuya duración máxima será de seis horas y media.
- Se añade que, en el caso de las personas con algún tipo de discapacidad, éstas podrán quedar exceptuados de prestar sus servicios en jornada mixta.
- El artículo 32 Bis establece el derecho de gozar de permisos por distintas situaciones en favor de las y los trabajadores.
- Con la reforma se incorpora que las y los trabajadores con algún tipo de discapacidad gozarán del permiso con goce de sueldo para acudir a sesiones de terapia.
- Finalmente, el artículo 110 prevé el derecho en favor de las trabajadoras y los trabajadores de gozar de licencias para dejar de concurrir a sus labores atendiendo al tiempo que lleven en servicio.
- Con la reforma se precisa que, cuando se trate de una persona con discapacidad, el superior jerárquico podrá extender la licencia hasta diez días adicionales.

(ii) Modificación a la **Ley de Protección de los Derechos de las Personas con Discapacidad del Estado de Yucatán**:

- El artículo 38 establece que, en situaciones de riesgo, emergencias humanitarias y desastres naturales, las personas con discapacidad tienen derecho a que las autoridades estatales y municipales garanticen su seguridad, alimentación y protección en albergues, durante y hasta sesenta días después de haber cesado el riesgo, emergencia o desastre natural, declarado por la propia autoridad que la emitió. Por tanto, las autoridades deberán prever en lo posible facilidades, así como recursos técnicos y humanos para garantizar una atención y trato digno a las personas según su discapacidad y a quienes las cuiden.

(iii) El Congreso del Estado de Yucatán estableció normas encaminadas específicamente a garantizar: 1) mejores condiciones laborales de las personas con discapacidad que laboran en instituciones al servicio de esa entidad federativa, y 2) su salvaguarda ante situaciones de riesgo.

(iv) Del procedimiento legislativo, esto es, del análisis del dictamen emitido por la Comisión Permanente de Salud y Seguridad Social del Congreso del Estado de Yucatán, se advierte en su tercer considerando que, a través de las reformas se refuerzan los derechos de los grupos con discapacidad, pues se les brindan mejores condiciones en el desarrollo y cuidado dada su situación especial ante la ley; por lo que, las modificaciones inciden en el desarrollo de las actividades laborales de las personas con discapacidad, así como la obligación de las autoridades en garantizar su protección y seguridad ante situaciones de riesgo.

(v) Para determinar la validez del decreto impugnado, a la luz del parámetro de regularidad constitucional, no basta con que las disposiciones prevean cuestiones en beneficio de las personas con discapacidad, sino que es necesario analizar si durante las fases que componen el proceso legislativo correspondiente se cumplieron los requisitos que como mínimo deben satisfacerse en un ejercicio participativo de esa naturaleza, de acuerdo con lo sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018.

(vi) Del análisis del proceso legislativo se advierte que no existió consulta estrecha y participación activa a las personas con discapacidad, pese a que contiene disposiciones que atañen directamente a ese grupo de población, por lo que era obligatorio que el Congreso estatal realizara la consulta a las personas con discapacidad en términos del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

(vii) Resulta innecesario pronunciarse sobre si se cumplieron los requisitos de que la consulta sea previa, pública, abierta y regular, así como que fuera informada y permitiera la participación efectiva de los sujetos implicados, pues no obra constancia alguna que acredite que se realizó ese ejercicio participativo en alguna fase del proceso legislativo que culminó con la expedición del Decreto 385/2021 impugnado.

#### **Admisión y trámite**

5. El entonces Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente de la acción de inconstitucionalidad 117/2021<sup>3</sup> y designó al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena como instructor en el procedimiento<sup>4</sup>.

6. El Ministro instructor **admitió** la presente acción de inconstitucionalidad<sup>5</sup>, tuvo por designados a los autorizados y delegados, así como por recibidas las pruebas **documentales** aportadas por la promovente y ordenó dar vista a los poderes Legislativo y Ejecutivo de Yucatán para que rindieran sus respectivos informes y señalaran domicilio para oír y recibir notificaciones en esta ciudad. De igual forma se previno a la promovente para que exhibiera el documento en copia certificada con el cual acredita su personería.

7. Asimismo, requirió a los poderes demandados (legislativo y ejecutivo) para que, al momento de rendir el informe solicitado enviaran copia certificada de todos los antecedentes legislativos de la norma impugnada, así como de un ejemplar del Periódico Oficial del Estado de Yucatán. Por último, se ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.

#### **Informe del Poder Legislativo del Estado de Yucatán**

8. El Presidente de la Diputación Permanente del Honorable Congreso del Estado de Yucatán<sup>6</sup>, Luis Enrique Borjas Romero, rindió el informe requerido<sup>7</sup>, en el cual expresó diversos razonamientos en defensa de la constitucionalidad de las normas impugnadas:

a) El Poder Legislativo local realizó un proceso legislativo con estricto apego a las facultades que le confiere la Constitución Federal y la Constitución estatal, por lo que es constitucional el Decreto 385/2021, pues el órgano legislativo cuenta con las facultades para expedir las leyes que rigen en la entidad.

b) El Congreso estatal en su labor legislativa prevé en todo momento que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse.

<sup>3</sup> Mediante acuerdo de nueve de agosto de dos mil veintiuno.

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

<sup>4</sup> Acción de inconstitucionalidad 117/2021, fojas 34 y 35.

<sup>5</sup> Por auto de diez de agosto de dos mil veintiuno.

<sup>6</sup> Mediante escrito recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte el tres de septiembre de dos mil veintiuno.

<sup>7</sup> Acción de inconstitucionalidad 117/2021, fojas 147 a 164.

c) Atendiendo a los considerandos establecidos en la Agenda Legislativa 2018-2021 (en el apartado relativo a los Derechos Humanos, Igualdad y No discriminación), creada mediante el consenso, pluralidad y voluntad política por atender temas prioritarios para modernizar y fortalecer el estado de derecho en Yucatán fue publicado en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán el Decreto 385/2021, por el que se modificó la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y los Municipios de Yucatán y la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas con Discapacidad del Estado de Yucatán, en materia de mejores condiciones laborales y salvaguarda.

d) La modificación surge de la necesidad de reconocer los derechos laborales de las personas con discapacidad y a su vez, garantizar el pleno acceso a la salud en condiciones de seguridad y certeza jurídica a través de la creación de mejores condiciones de estabilidad laboral, económica y protección para ese sector de población. Por ello, resulta necesario que el Estado adopte los mecanismos necesarios a través de políticas públicas que garanticen dicha protección y a su vez aseguren su cumplimiento<sup>8</sup>.

e) La modificación de dichas leyes representa acciones positivas, pues su objetivo es a favor de las personas con discapacidad: representa un avance y mejora para personas trabajadoras pertenecientes a la administración pública, la posibilidad que gocen de una mejor protección y estabilidad en el ámbito laboral, así como en los escenarios de desastres naturales y de salud.

f) La modificación se llevó a cabo con estricto apego a lo previsto en el artículo 3 de la Convención pues reconoce el principio de igualdad de oportunidades, lo cual constituye un paso importante en la transición de un modelo de igualdad formal a un modelo de igualdad sustantiva<sup>9</sup>.

g) La pandemia del virus SARS-COV-2 se ha vuelto un problema de salud pública de todos los niveles sociales, por lo que corresponde a la administración pública una de las primeras acciones para proteger la salud de sus trabajadores, lo cual se actualiza al salvaguardar la integridad de aquellos con alguna discapacidad, su incorporación gradual se debe al avance normativo para asegurar su inclusión laboral en todas las áreas, pero con el debido cuidado y respeto a su acceso y actividades.

h) Las mujeres y hombres con discapacidad se encuentran laborando y prestando sus servicios en secretarías y dependencias del orden estatal y municipal en igualdad de circunstancias en relación con las funciones y actividades, sin ningún tipo de preferencia; no obstante, es una realidad que merecen un avance sustancial en los derechos y prerrogativas que la ley les concede.

i) Las reformas cumplen con ampliar la justicia laboral y maximizar los derechos fundamentales de las personas trabajadoras al servicio del Estado y sus municipios al incluir prerrogativas que se traduzcan en mejores condiciones respecto de su entorno laboral, considerando cambios que proyecten, respalden y brinden estabilidad a las cotidianas actividades que cientos de personas realizan por el Estado de Yucatán en sus instituciones.

j) Con respecto a que el Congreso estatal vulneró el derecho a la consulta, la Comisión accionante omitió tomar en consideración la pandemia mundial del COVID-19. El órgano legislativo local no perdió de vista las medidas preventivas emanadas por las autoridades internacionales, nacionales y estatales, ya que resultarían incongruentes los esfuerzos realizados por las mismas.

k) Así pues, debió ponderarse entre valores tales como la vida, la consulta y el costo beneficio de mantener el trabajo de áreas esenciales, como son los congresos locales, los cuales mantuvieron sus labores precisamente para evitar una interrupción de la gobernabilidad, la paz social y la vigencia de los mandatos constitucionales y legales.

l) Las modificaciones representan acciones afirmativas para ese sector de la sociedad, su objetivo es consolidar un avance y mejora para las y los trabajadores pertenecientes a la administración pública al dotarles protección y estabilidad en el ámbito laboral, así como en los escenarios de desastres naturales y salud.

m) La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido criterios en donde reconocen la existencia que en ocasiones el incumplimiento de una obligación no puede ser imputable al deudor, cuestión que puede ser considerada por analogía, pues existen acontecimientos que se encuentran fuera del alcance legislativo e imposibilitan su cumplimiento.

<sup>8</sup> Cita en apoyo Cita en apoyo la tesis de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1ª XLIII/2014 (10ª), de rubro: "DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. CONTENIDO Y ALCANCES DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO."

<sup>9</sup> Invoca la 2ª XLVIII/2020 (10ª) de rubro: "DERECHO A LA IGUALDAD SUSTANTIVA. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS LO TRANSGREDEN CUANDO DESCONOCEN LAS NECESIDADES Y DESVENTAJAS A LAS QUE SE ENFRENTAN LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD."

n) Existen ocasiones en que el incumplimiento de una obligación no es imputable al actor ya que se encuentra impedido a dar cumplimiento a la obligación, debido a que está fuera del dominio de su voluntad, pues no lo ha podido prever o aun previéndolo no lo ha podido evitar, ante lo cual puede actualizarse un caso fortuito o fuerza mayor.

ñ) Atendiendo a diversos criterios contenidos en tesis de Tribunales Colegiados de Circuito, al no ser hechos imputables directa o indirectamente por culpa y cuya afectación no se pudo evitar con los instrumentos que normalmente se dispone en el medio social, al legislar respecto a derechos de las personas con discapacidad, el Congreso del Estado no vulneró el derecho a la consulta; por el contrario, ponderó, reconoció y protegió el derecho a la salud de las personas con discapacidad al continuar con las medidas de prevención y así evitar afectar la vida de las personas por la pandemia ocasionada por el COVID-19, salvaguardando la integridad y vida como derechos fundamentales por encima de condicionantes.

o) No existe razonamiento válido que demuestre la inconstitucionalidad de los preceptos: las modificaciones materia de análisis son a favor de las personas con discapacidad y se apegan a los principios constitucionales y a los ordenamientos legales que de la Constitución derivan.

p) En suma, resulta improcedente la acción de inconstitucionalidad intentada, pues la promovente realiza una interpretación errónea sobre la base de que las reformas violan el derecho a la consulta previa, lo cual es equívoco: la modificación busca reconocer los derechos laborales de las personas con discapacidad y, a su vez, garantizar el pleno acceso a la salud en condiciones de seguridad y certeza jurídica, para lo cual fue esencial establecer medidas de prevención al evitar la concentración de personas y así proteger el derecho humano a la salud.

#### **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán**

9. El Consejero Jurídico del Gobierno del Estado de Yucatán<sup>10</sup>, Mauricio Tappan Silveira, en representación de Poder Ejecutivo de esa entidad federativa, rindió el informe requerido y expresó los razonamientos que se exponen a continuación:

a) **Improcedencia de la acción de inconstitucionalidad:** lo único que le corresponde al poder ejecutivo estatal es la promulgación y orden de publicación del Decreto 385/2021.

(i) La acción de inconstitucionalidad es improcedente, pues al promulgar y ordenar la publicación del decreto impugnado, el Poder Ejecutivo local lo único que hizo fue cumplir con la obligación que, como gobernador del Estado de Yucatán, le imponen los artículos 38, 55, fracción II, y 60 de la Constitución Política del Estado de Yucatán y 14 fracciones VII y IX del Código de la Administración Pública de Yucatán.

(ii) Los actos legislativos se encuentran debidamente fundados y motivados, en términos del artículo 30, fracción V, de la Constitución Política del Estado de Yucatán, pues el Congreso local actuó dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución local prevé, al ser la autoridad competente para legislar sobre los ramos relativos a la competencia del Estado y reformar, abrogar y derogar las leyes y decretos que se expidieron, así como participar en las reformas a dicha Constitución.

(iii) El requisito de fundamentación que debe cumplir el acto legislativo se refiere a que el congreso que expida las leyes esté constitucionalmente facultado para ello. Tal requisito se satisface cuando se actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución estatal le confiere, lo cual se cumplió en términos de los artículos 29 y 30, fracción V, de la Constitución de Yucatán, los cuales establecen la facultad legislativa del Congreso estatal, así como los artículos 38, 55, fracción II, y 60 de la referida Constitución local, que faculta y obliga al gobernador estatal a promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida el congreso de esta entidad.

(iv) Son infundados los conceptos de invalidez ya que los actos de autoridad legislativa sí cumplen con los requisitos fundamentales y de motivación, sin que pueda exigirse a cada una de las autoridades que participaron en el proceso de creación que expliquen los motivos que tuvieron en cuenta para ejercitar la función legislativa encomendada.

<sup>10</sup> Recibido de manera electrónica por el SEPJF, con uso de la firma electrónica, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte el ocho de septiembre de dos mil veintiuno. Fojas 165 a 190.

b) **Contestación *ad cautelam* a los principios de invalidez:** el concepto de invalidez planteado por la accionante debe desecharse de plano por infundado.

(i) Las disposiciones no vulneran el derecho a la consulta de las personas con discapacidad, porque puede constatarse que se enfocan en el reconocimiento y garantía de los derechos de las personas con discapacidad, sin establecer medidas específicas, ni restricciones o limitaciones a sus derechos, ni ningún otro tipo de injerencia que pudiera dañarlos, por lo que no se detecta la posibilidad de dañar los derechos de las personas con discapacidad.

(ii) Los artículos 24 y 26 señalan que los trabajadores con algún tipo de discapacidad, los superiores jerárquicos o titulares de las dependencias podrán establecer la jornada de trabajo que se adecúe a las necesidades y condiciones de dicho trabajador y, en el caso de las personas con algún tipo de discapacidad, podrán quedar exceptuados de prestar dicho horario relativo a la jornada mixta, sin que esto implique medidas o acciones específicas o concretas que sean susceptibles de dañar o menoscabar los derechos de las personas con discapacidad.

(iii) Por lo tanto, es necesario destacar que del artículo 4.3 de la Convención y el Contenido de la Observación General 7 (2018) sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, se desprende que el propósito que tiene la consulta es que solo aquellos procesos que incorporen cuestiones nuevas sean consultadas, tanto en los casos en los que se hace efectiva la Convención, como en las demás cuestiones que les afectan de manera específica, lo cual, también cobra aplicación, de conformidad con la última parte del párrafo 1.18 de la referida observación.

(iv) La consulta debe realizarse cuando hay una nueva deliberación que les afecte y cuando se toman provisiones legales para que una disposición ya decidida surta sus efectos en distintos ámbitos normativos. Por lo tanto, el propio Comité se refiere a que los Estados deben atender a la obligación de consultar “al decidir nuevas medidas legislativas, administrativas o de otro tipo”.

(v) El legislador tiene la obligación de consultar a las personas con discapacidad cuando se va a modificar su régimen de derechos u obligaciones; es decir, cuando el contenido normativo impugnado es novedoso. Por el contrario, las disposiciones neutras, que mantienen el estatus jurídico que tenían las personas con discapacidad antes de que estas disposiciones fueran introducidas, no ocurre en el presente caso.

(vi) En el proceso legislativo no era necesaria la consulta previa, al no tratarse de impactos significativos en su vida o entorno, ni de la regulación de casos concretos que impacten de forma negativa a las personas con discapacidad al no tratarse de alguno de los supuestos reconocidos por las tesis y jurisprudencias nacionales e internacionales, ni a las personas con discapacidad.

### **Informe de la Fiscalía General de la República y opinión de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal**

10. El Fiscal General de la República no emitió una opinión en el presente asunto y, por su parte, el Consejero Jurídico del Gobierno Federal no realizó manifestación alguna.

#### **Cierre de la instrucción**

11. Tras el trámite legal correspondiente y la presentación de alegatos, se declaró cerrada la instrucción del asunto<sup>11</sup> y se envió el expediente al ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución<sup>12</sup>.

## **II. COMPETENCIA**

12. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es **competente** para resolver la presente acción de inconstitucionalidad<sup>13</sup>, al plantearse la posible contradicción entre la Constitucional Federal y el Decreto 385/2021<sup>14</sup> por el que se modifica la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y los Municipios y la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas con Discapacidad, ambas del Estado de Yucatán.

<sup>11</sup> Por acuerdo de tres de noviembre de dos mil veintiuno.

<sup>12</sup> *Ibid.*, fojas 490 y 491.

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

<sup>14</sup> Publicado el cinco de julio de dos mil veintiuno en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán.

### III. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

13. La materia del presente asunto se circunscribe al estudio de la regularidad constitucional de los artículos 24, 26, 32 Bis y 110 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y los Municipios del Estado de Yucatán; así como el diverso 38 de la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas con Discapacidad del Estado de Yucatán, modificados mediante Decreto 385/2021 publicado en el Diario Oficial de dicha entidad federativa el cinco de julio de dos mil veintiuno. Para mayor claridad se transcriben los artículos impugnados.

#### **Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y los Municipios**

##### **Artículo 24.-...**

En el caso de los trabajadores con algún tipo de discapacidad, los superiores jerárquicos o titulares de las dependencias podrán establecer la jornada de trabajo que se adecúe a las necesidades y condiciones de dicho trabajador.

##### **Artículo 26.-...**

Para los efectos del artículo 24, en el caso de las personas con algún tipo de discapacidad, podrán quedar exceptuados de prestar dicho horario relativo a la jornada mixta.

##### **Artículo 32 Bis. -...**

...

...

Todos los trabajadores con algún tipo de discapacidad gozarán de permiso con goce de sueldo para acudir a sesiones de terapia. Para el caso de la justificación, ésta, será en los términos del párrafo anterior.

...

...

##### **Artículo 110.-...**

I.- a la III.-...

Para el caso de trabajadores con algún tipo de discapacidad, en cualquiera de los supuestos enunciados en las fracciones I, II y III de este artículo, el superior jerárquico inmediato o titular de la dependencia podrá extender dicha licencia hasta diez días adicionales.”

#### **Ley para la Protección de los Derechos de las Personas con Discapacidad del Estado de Yucatán**

**Artículo 38.-** En situaciones de riesgo, emergencias humanitarias y desastres naturales, las personas con discapacidad tienen derecho a que las autoridades estatales y municipales garanticen su seguridad, alimentación y protección en albergues, durante y hasta sesenta días después de haber cesado el riesgo, emergencia o desastre natural, declarado por la propia autoridad que la emitió.

En todos los casos, las citadas autoridades deberán prever en lo posible facilidades, así como recursos técnicos y humanos para garantizar una atención y trato digno a las personas según su discapacidad y a quienes las cuiden.

### IV. OPORTUNIDAD

14. De la lectura de las constancias se advierte que la acción de inconstitucionalidad resulta **oportuna**<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal El plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de 30 días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general impugnada haya sido publicada en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

El Decreto 385/2021 por el que se modifica la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y los Municipios y la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas con Discapacidad, ambas del Estado de Yucatán, fue publicado el lunes cinco de julio de dos mil veintiuno, en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán. Por lo tanto, el plazo de treinta días naturales para efectos del cómputo respectivo transcurrió del martes seis de julio al miércoles cuatro de agosto de dos mil veintiuno.

Ahora bien, de la lectura de las constancias se advierte que la acción se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el miércoles cuatro de agosto de dos mil veintiuno (tal como lo señala el sello fijador en la acción de inconstitucionalidad 117/2021, foja 1) por lo que su interposición resulta oportuna.

## V. LEGITIMACIÓN

15. La acción de inconstitucionalidad fue promovida por **órgano legitimado** y por su debido representante<sup>16</sup>, pues la acción fue suscrita por María del Rosario Piedra Ibarra en su carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo cual acreditó con copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República, la cual obra agregada en autos<sup>17</sup>. En consecuencia, se encuentra facultada para promover la acción de inconstitucionalidad.

## VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

16. Como cuestión preliminar, es necesario destacar que las cuestiones relacionadas con la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente al ser de orden público, por lo que resulta necesario examinar las causales de sobreseimiento planteadas por las autoridades responsables al momento de rendir el informe.

17. En el informe rendido, el Poder Ejecutivo local plantea que lo único que le corresponde es la promulgación y orden de publicación del decreto impugnado, por lo que la acción de inconstitucionalidad es improcedente:

a) Al promulgar y ordenar la publicación de dicho decreto, lo único que hizo fue cumplir con la obligación que como gobernador le imponen los artículos 38, 55, fracción II, y 60 de la Constitución Política del Estado de Yucatán y 14, fracciones VII y IX, del Código de la Administración Pública de Yucatán. Así que, contrariamente a aducido por la Comisión accionante, los actos legislativos que culminaron con la expedición del Decreto 385/2021 se encuentran debidamente fundados y motivados.

b) En términos del artículo 30, fracción V, de la Constitución Política del Estado de Yucatán, el Congreso del Estado de Yucatán actuó dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución local prevé, al ser la autoridad competente para legislar sobre los ramos que sean de la competencia del Estado, y reformar, abrogar y derogar las leyes y decretos que se expidieron, así como participar en las reformas a dicha Constitución.

c) El requisito de fundamentación que debe cumplir el acto legislativo se refiere a que el Congreso que expida las leyes esté constitucionalmente facultado para ello. Este requisito se satisface cuando se actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución estatal confiere, lo cual fue cumplido en términos de los artículos 29 y 30, fracción V, de la Constitución de Yucatán. En dichos preceptos se establece la facultad legislativa del Congreso estatal y, en los artículos 38, 55, fracción II, y 60 de dicha constitución local se faculta y obliga al gobernador a promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida el congreso estatal.

d) Por ello, son infundados los conceptos de invalidez expuestos por la Comisión accionante, pues los actos de la autoridad legislativa sí cumplen con los requisitos de fundamentación y motivación, sin que pueda exigirse a cada una de las autoridades que participaron en el proceso de creación que expliquen los motivos que tuvieron en cuenta para ejercitar la función legislativa encomendada.

e) El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá declarar improcedente la acción de inconstitucionalidad, pues los actos realizados por el gobernador de ninguna manera violan los preceptos constitucionales y convencionales.

18. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que resulta **infundada** la causal de improcedencia planteada, pues la cuestión sobre si las porciones normativas impugnadas violan o no los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte es una cuestión que deberá ventilarse al resolverse el fondo del asunto, conforme a la tesis de

<sup>16</sup> En lo que interesa, el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal dispone:

**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>17</sup> Acción de inconstitucionalidad 117/2021, fojas 144 a 146.

jurisprudencia emitida por este Tribunal Pleno de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO DEBERÁ DESESTIMARSE”**<sup>18</sup>.

19. Por otra parte, el Poder Ejecutivo estatal sostiene que debe declararse la acción de inconstitucionalidad por cuanto hace a dicho órgano, ya que únicamente se cumplió con las formalidades de promulgación y publicación que establece su Constitución.

20. Este Tribunal Pleno considera que debe **desestimarse** la causal de improcedencia invocada, pues como se desprende de los artículos 61, fracción II, y 64 de la ley reglamentaria<sup>19</sup>, la conformación de las acciones de inconstitucionalidad como mecanismo de impugnación exige el señalamiento y respuesta de los órganos legislativo y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado la norma general impugnada. En ese sentido, el Ejecutivo local debe responder por la conformidad de los actos que dieron origen a la norma jurídica impugnada<sup>20</sup>.

21. Por lo tanto, una vez declarada **infundada** y **desestimadas** las causales de improcedencia, y al no advertirse alguna otra de oficio, corresponde analizar los conceptos de invalidez planteados en la demanda de acción de inconstitucionalidad.

## VII. ESTUDIO DE FONDO

22. Como se ha relatado, la accionante plantea un concepto de invalidez en contra del Decreto 385/2021, mediante el cual se modifica la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y los Municipios y la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas con Discapacidad, ambas del Estado de Yucatán, por vulnerar el derecho a la consulta de las personas con discapacidad, pues, el Congreso del Estado de Yucatán no llevó a cabo consulta alguna a la población con condición de discapacidad en el proceso legislativo que concluyó con la publicación de dicho Decreto.

23. En la presente acción se determinará si la ley reformada debió ser sujeta a consulta. Para hacerlo, se desarrollará el derecho a la consulta de personas con discapacidad y a su participación activa, así como la correlativa obligación estatal para llevar a cabo estos procedimientos en la elaboración de legislación y políticas públicas en cuestiones que les atañen (A). Posteriormente, se estudiará la reforma impugnada conforme a dicho estándar (B)<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> Cfr. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, pág. 865. registro digital 181395, de rubro y texto: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE**. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjectables, de lo que se desprende que si en una acción de inconstitucionalidad se hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia estudiar los conceptos de invalidez.”

<sup>19</sup> **ARTICULO 61.** La demanda por la que se ejercita la acción de inconstitucionalidad deberá contener:

- I. Los nombres y firmas de los promoventes;
- II. Los órganos legislativos y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas;
- III. La norma general cuya invalidez se reclame y el medio oficial en que se hubiere publicado;
- IV. Los preceptos constitucionales que se estimen violados y, en su caso, los derechos humanos consagrados en los tratados internacionales de los que México sea parte que se estimen vulnerados; y
- V. Los conceptos de invalidez.

[...]

**ARTICULO 64.** Iniciado el procedimiento, conforme al artículo 24, si el escrito en que se ejercita la acción fuere obscuro o irregular, el ministro instructor prevendrá al demandante o a sus representantes comunes para que hagan las aclaraciones que correspondan dentro del plazo de cinco días. Una vez transcurrido este plazo, dicho ministro dará vista a los órganos legislativos que hubieren emitido la norma y el órgano ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de quince días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad. Tratándose del Congreso de la Unión, cada una de las Cámaras rendirá por separado el informe previsto en este artículo.

En los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, los plazos a que se refiere el párrafo anterior serán, respectivamente, de tres días para hacer aclaraciones y de seis días para rendir el informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la constitucionalidad de la ley impugnada.

La admisión de una acción de inconstitucionalidad no dará lugar a la suspensión de la norma cuestionada.

<sup>20</sup> Al respecto, resulta aplicable por analogía la jurisprudencia P.J. 38/2010 de este Tribunal Pleno, de rubro y texto: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES**. Si en una acción de inconstitucionalidad el Poder Ejecutivo Local plantea que dicho medio de control constitucional debe sobreseerse por lo que a dicho Poder corresponde, en atención a que la promulgación y publicación de la norma impugnada las realizó conforme a las facultades que para ello le otorga algún precepto, ya sea de la Constitución o de alguna ley local, debe desestimarse la causa de improcedencia planteada, pues dicho argumento no encuentra cabida en alguna de las causales previstas en el artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al cual remite el numeral 65 del mismo ordenamiento, este último, en materia de acciones de inconstitucionalidad. Lo anterior es así, porque el artículo 61, fracción II, de la referida Ley, dispone que en el escrito por el que se promueva la acción de inconstitucionalidad deberán señalarse los órganos legislativo y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas y su artículo 64, primer párrafo, señala que el Ministro instructor dará vista al órgano legislativo que hubiere emitido la norma y al ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de 15 días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción. Esto es, al tener injerencia en el proceso legislativo de las normas generales para otorgarle plena validez y eficacia, el Poder Ejecutivo Local se encuentra invariablemente implicado en la emisión de la norma impugnada en la acción de inconstitucionalidad, por lo que debe responder por la conformidad de sus actos frente a la Constitución General de la República”, consultable en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, abril de 2010, pág. 1419, registro digital 164865.

<sup>21</sup> Similares consideraciones sostuvo este Tribunal Pleno en las acciones de inconstitucionalidad 204/2020 y 295/2020, resueltas por unanimidad de once votos el siete de junio de dos mil veintidós.

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

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

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

25. Como se ha señalado en la **acción de inconstitucionalidad 68/2018**<sup>22</sup>, este derecho –así como la correlativa obligación estatal de consultar a este grupo de atención prioritaria– está estrechamente relacionado (i) con el modelo social de discapacidad, (ii) con los principios de autonomía e independencia, con el derecho de igualdad y con el derecho a la participación de las personas con discapacidad. (iii) Adicionalmente, la consulta es uno de los pilares de la Convención y de todo acto que busque darle efecto. Estas relaciones nos permiten informar y desarrollar sustantivamente el derecho a la consulta.

26. Así, **en primer lugar**, el derecho a la consulta tiene como razón subyacente el que se supere un modelo rehabilitador de la discapacidad –donde las personas con discapacidad son sujetos pasivos a la ayuda o asistencia que se les brinda<sup>23</sup>–, favoreciendo, en cambio, un modelo social con enfoque de derechos humanos.

27. A partir del modelo social y de derechos humanos se afirma que la discapacidad no es un fenómeno individual –consecuencia de limitaciones o condiciones personales–, sino un fenómeno complejo, que toma en su interacción a las personas con alguna deficiencia de naturaleza intelectual, física, psicosocial, etc. frente a las carencias de la sociedad para generar servicios o mecanismos que sean adecuados a sus necesidades particulares y al ejercicio de sus derechos<sup>24</sup>. Es decir, la condición de discapacidad no está en la persona, sino en la relación con la sociedad que no ha sido capaz de adaptarse a las necesidades de todas las personas.

28. Este modelo está imbuido en la totalidad de la Convención y guía su comprensión –y, en consecuencia, la comprensión del derecho a la consulta–. En su preámbulo, la Convención señala que la discapacidad es un concepto en constante evolución y que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que **evitan su participación plena y efectiva** en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás.

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

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

<sup>23</sup> Cfr. *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tesis aislada 1ª VI/2013 (10ª), Primera Sala, Décima época, Libro XVI, enero de dos mil trece, Tomo 1, página 634, número de registro 2002520, de rubro y texto: “**DISCAPACIDAD. SU ANÁLISIS JURÍDICO A LA LUZ DEL MODELO SOCIAL CONSAGRADO EN LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.** La concepción jurídica sobre la discapacidad ha ido modificándose en el devenir de los años: en principio existía el modelo de “prescendencia” en el que las causas de la discapacidad se relacionaban con motivos religiosos, el cual fue sustituido por un esquema denominado “rehabilitador”, “individual” o “médico”, en el cual el fin era normalizar a la persona a partir de la desaparición u ocultamiento de la deficiencia que tenía, mismo que fue superado por el denominado modelo “social”, el cual propugna que la causa que genera una discapacidad es el contexto en que se desenvuelve la persona. Por tanto, las limitaciones a las que se ven sometidas las personas con discapacidad son producidas por las deficiencias de la sociedad de prestar servicios apropiados, que aseguren que las necesidades de las personas con discapacidad sean tomadas en consideración. Dicho modelo social fue incorporado en nuestro país al haberse adoptado la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad del año 2006, misma que contiene y desarrolla los principios de tal modelo, los cuales en consecuencia gozan de fuerza normativa en nuestro ordenamiento jurídico. Así, a la luz de dicho modelo, la discapacidad debe ser considerada como una desventaja causada por las barreras que la organización social genera, al no atender de manera adecuada las necesidades de las personas con diversidades funcionales, por lo que puede concluirse que las discapacidades no son enfermedades. Tal postura es congruente con la promoción, protección y aseguramiento del goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos fundamentales de las personas con discapacidad, lo que ha provocado la creación de ajustes razonables, los cuales son medidas paliativas que introducen elementos diferenciadores, esto es, propician la implementación de medidas de naturaleza positiva -que involucren un actuar y no sólo una abstención de discriminar- que atenúan las desigualdades.”

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

30. **En segundo lugar**, el derecho a la consulta de las personas con discapacidad está estrechamente relacionado con los principios generales de autonomía e independencia que rigen la Convención (artículo 3.a<sup>25</sup>), su derecho de igualdad (artículos 5<sup>26</sup> y 12 de la misma Convención<sup>27</sup>, entre otros) y su derecho a la participación (artículo 3.c y artículo 29<sup>28</sup>) que se plasmó en el lema del movimiento de personas con discapacidad: “Nada de nosotros sin nosotros”.

31. La independencia y la autonomía son los principios y expresiones formales de la exigencia de inclusión activa de las personas con discapacidad en el ámbito personal, familiar, social y político<sup>29</sup>. Además, estos principios traen aparejado el reconocimiento de que las personas con discapacidad pueden tomar sus propias decisiones y que éstas deben tener relevancia jurídica<sup>30</sup>, lo cual resuena en su participación.

32. En este sentido, es posible afirmar que la consulta es en sí misma una medida para hacer frente a las barreras que ha implicado la heterorregulación en la materia de discapacidad y, por lo tanto, es consistente no sólo con la igualdad material, sino con la igualdad inclusiva (como el nuevo modelo de igualdad que se desarrolla a lo largo de toda la Convención).

33. La igualdad inclusiva contiene la igualdad sustantiva, al tiempo que amplía y detalla su contenido en las dimensiones siguientes: a) una dimensión de reconocimiento para combatir el estigma, los estereotipos, los prejuicios y la violencia, b) una dimensión **participativa** para reafirmar el carácter social de las personas con discapacidad como miembros de grupos sociales y de un cuerpo político y c) una dimensión de ajustes para dar cabida a la diferencia<sup>31</sup>.

34. Esta igualdad inclusiva exige que, para determinar si una norma es realmente una medida positiva, ésta debe pasar por un proceso de consulta, pues este requisito se proyecta sobre todos los demás derechos

---

<sup>25</sup> **Artículo 3**

**Principios generales**

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

<sup>26</sup> **Artículo 5**

**Igualdad y no discriminación**

1. Los Estados Partes reconocen que todas las personas son iguales ante la ley y en virtud de ella y que tienen derecho a igual protección legal y a beneficiarse de la ley en igual medida sin discriminación alguna.
2. Los Estados Partes prohibirán toda discriminación por motivos de discapacidad y garantizarán a todas las personas con discapacidad protección legal igual y efectiva contra la discriminación por cualquier motivo.
3. A fin de promover la igualdad y eliminar la discriminación, los Estados Partes adoptarán todas las medidas pertinentes para asegurar la realización de ajustes razonables.
4. No se considerarán discriminatorias, en virtud de la presente Convención, las medidas específicas que sean necesarias para acelerar o lograr la igualdad de hecho de las personas con discapacidad.

<sup>27</sup> **Artículo 12**

**Igual reconocimiento como persona ante la ley**

1. Los Estados Partes reafirman que las personas con discapacidad tienen derecho en todas partes al reconocimiento de su personalidad jurídica.
2. Los Estados Partes reconocerán que las personas con discapacidad tienen capacidad jurídica en igualdad de condiciones con las demás en todos los aspectos de la vida.
3. Los Estados Partes adoptarán las medidas pertinentes para proporcionar acceso a las personas con discapacidad al apoyo que puedan necesitar en el ejercicio de su capacidad jurídica.
4. Los Estados Partes asegurarán que en todas las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica se proporcionen salvaguardias adecuadas y efectivas para impedir los abusos de conformidad con el derecho internacional en materia de derechos humanos. Esas salvaguardias asegurarán que las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica respeten los derechos, la voluntad y las preferencias de la persona, que no haya conflicto de intereses ni influencia indebida, que sean proporcionales y adaptadas a las circunstancias de la persona, que se apliquen en el plazo más corto posible y que estén sujetas a exámenes periódicos por parte de una autoridad o un órgano judicial competente, independiente e imparcial. Las salvaguardias serán proporcionales al grado en que dichas medidas afecten a los derechos e intereses de las personas.

<sup>28</sup> **Artículo 3**

**Principios generales**

Los principios de la presente Convención serán:

[...]

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

**Artículo 29**

**Participación en la vida política y pública**

Los Estados Partes garantizarán a las personas con discapacidad los derechos políticos y la posibilidad de gozar de ellos en igualdad de condiciones con las demás y se comprometerán a: a) Asegurar que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la vida política y pública en igualdad de condiciones con las demás, directamente o a través de representantes libremente elegidos, incluidos el derecho y la posibilidad de las personas con discapacidad a votar y ser elegidas, entre otras formas mediante: (...)

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

<sup>30</sup> PALACIOS, Agustina. *Op. Cit.*, páginas 396, 397 y 398.

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

fundamentales de las personas con discapacidad<sup>32</sup>. Asimismo, la igualdad inclusiva implica no asumir que la discapacidad es un concepto que engloba experiencias y necesidades homogéneas. Por lo tanto, en los ejercicios de consulta se debe buscar incluir, dependiendo del caso, a personas, grupos u organizaciones que representen a la diversidad de experiencias de discapacidad, incluidos los niños.

35. **Finalmente**, el derecho a la consulta es uno de los pilares de la Convención y un principio transversal de su comprensión, pues el proceso de creación de dicho tratado fue justamente uno de participación genuina y efectiva, colaboración y consulta estrecha con las personas con discapacidad<sup>33</sup>. Ello refiere a una práctica ejemplar y progresiva que deberá **ser actualizada en la aplicación e implementación de la Convención**.

36. De lo anterior se desprende que la consulta de las personas con discapacidad en la legislación y políticas públicas nacionales es un derecho en sí mismo, así como una garantía para la protección de diversos otros derechos. La consulta es un requisito ineludible para asegurar la pertinencia y calidad de todas las acciones encaminadas a asegurar el pleno goce de los derechos de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con los demás, así como para fomentar la igualdad inclusiva. Dicho de otro modo, la consulta es lo que asegura que las medidas dirigidas a las personas con discapacidad sean una respuesta a sus necesidades reales, al mismo tiempo que se reconoce su capacidad de participación.

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

38. Esto significa, entre otras cuestiones, que las autoridades mexicanas, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación (y no sólo la prerrogativa) de promover, respetar, proteger y garantizar que las consultas se lleven a cabo, pues con ello reconocen que este derecho es interdependiente e indivisible del ejercicio de otros derechos de las personas con discapacidad<sup>34</sup>. Dicho deber incluye al legislador y legisladora ordinaria.

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

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

---

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

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

<sup>34</sup> Por lo mismo, la obligación de llevar a cabo una consulta no es oponible únicamente a los órganos formalmente legislativos, sino a todo órgano del Estado Mexicano que intervenga en la creación, reforma o derogación de normas generales que incidan en las personas con discapacidad.

<sup>35</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, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su punto 1: violación a los derechos humanos de igualdad y no discriminación, a la libertad de profesión y oficio, así como al trabajo digno y socialmente útil, consistente en declarar la invalidez de los artículos 3, fracción III, 10, fracción VI, en la porción normativa "al igual que de los certificados de habilitación de su condición", 16, fracción VI, en la porción normativa "los certificados de habilitación"; y 17, fracción VIII, de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista. Las ministras Luna Ramos, Piña Hernández y el ministro Aguilar Morales votaron en contra.

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

41. Este Tribunal Constitucional ha sostenido en diversas ocasiones que existe la obligación de llevar a cabo una consulta en el marco legislativo en todos los casos en los que se regule una cuestión que atienda o refiera a las personas con discapacidad (entre ellas, la educación inclusiva —véase, por ejemplo, la **acción de Inconstitucionalidad 212/2020**<sup>36</sup>—, la adopción de personas con discapacidad —acción de inconstitucionalidad 109/2016<sup>37</sup>—, o la normativa especializada en materia de inclusión y desarrollo de personas con discapacidad).

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

43. Por lo anterior, las “cuestiones relacionadas” **no deberán entenderse restrictivamente en el sentido de que únicamente será obligatoria la consulta en casos que afecten, dañen o limiten los derechos de las personas con discapacidad**. Como señala el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, las consultas previstas en el artículo 4, párrafo 3, de la Convención están orientadas a toda práctica de los Estados que sea compatible con la Convención y los derechos de las personas con discapacidad, pues se deberá excluir toda práctica que menoscabe estos derechos fundamentales<sup>39</sup>.

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

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

46. Ahora bien, a partir de la **acción de inconstitucionalidad 212/2020**<sup>40</sup>, el Pleno de esta Suprema Corte ha sostenido que en los casos de leyes que no son exclusivas o específicas en regular los intereses y/o derechos de personas con discapacidad, **la falta de consulta previa no implica la invalidez de todo el procedimiento legislativo, sino únicamente de los preceptos que debían ser consultados y respecto de los cuales el legislador o legisladora fue omisa en llevar a cabo la consulta previa conforme a los estándares adoptados por esta Suprema Corte**.

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

48. Este criterio ha sido reiterado en múltiples precedentes del Pleno, entre ellos, las acciones de inconstitucionalidad 212/2020<sup>41</sup>, 193/2020<sup>42</sup>, 176/2020<sup>43</sup>, 179/2020<sup>44</sup>, 214/2020<sup>45</sup> y 186/2020<sup>46</sup>, por mencionar algunos.

<sup>36</sup> Fallada en sesión celebrada el uno de marzo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de los ministros y ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>37</sup> Fallada en sesión de veinte de octubre de dos mil veinte, por unanimidad de once votos.

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

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

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

<sup>40</sup> Resuelta el primero de marzo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de las ministras y ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>41</sup> Fallada en sesión celebrada el uno de marzo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de los ministros y ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

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

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

- a) **La consulta debe ser previa, pública, abierta y regular.** El órgano legislativo debe establecer reglas, plazos razonables y procedimientos en una convocatoria en la que se informe de manera amplia, accesible y por distintos medios la manera en que las personas con discapacidad y las organizaciones de personas con discapacidad podrán participar tanto en el proyecto de iniciativa, como en el proceso legislativo. En este proceso se debe garantizar la participación de este grupo de atención prioritaria de manera previa al dictamen y ante el pleno del órgano deliberativo durante la discusión, por lo cual deben especificarse en las convocatorias los momentos de participación.
- b) **La consulta debe ser estrecha y con participación de las personas con discapacidad.** Las personas con discapacidad deben participar en atención a su autonomía y sin sustitución de su voluntad. Esta participación se puede dar tanto de forma individual, como por conducto de las organizaciones de personas con discapacidad<sup>48</sup> atendiendo a su heterogeneidad y diversidad. Además, se debe tomar en cuenta a las niñas y niños con discapacidad.
- c) **La participación debe ser efectiva.** La participación de las personas con discapacidad debe ser real y efectiva, por lo que en el proceso legislativo debe tomarse en cuenta y analizarse la opinión vertida. De esta manera, la intervención de las personas de este grupo no se reducirá a una exposición pasiva, sino que realmente se tomará en cuenta su visión para enriquecer y guiar la manera en que el Estado puede hacer real la eliminación de barreras sociales. Sólo de esta manera se logrará su pleno desarrollo y ejercicio de derechos. Para contar con una participación efectiva es importante cumplir con los principios de accesibilidad, información, transparencia y significatividad, los cuales se desarrollan a continuación.
- d) **La consulta debe ser accesible.** Las convocatorias deben realizarse con lenguaje claro y comprensible, así como en formato de lectura fácil. Éstas deben ser adaptadas para ser entendibles de acuerdo con las necesidades por los diferentes tipos de discapacidad; deben ser publicados por distintos medios –incluidos los sitios web de los órganos legislativos–, mediante formatos accesibles y con ajustes razonables cuando se requiera (como, por ejemplo, los macrotipos, la interpretación en lengua de señas, el braille y la comunicación táctil, por mencionar algunos). Además, las instalaciones de los órganos parlamentarios también deben ser accesibles a las personas con discapacidad.

El órgano legislativo debe garantizar que la iniciativa, los dictámenes correspondientes y los debates ante el pleno del órgano legislativo se realicen con este mismo formato, para así posibilitar que las personas con discapacidad comprendan el contenido de la iniciativa y se tome en cuenta su opinión, dando la posibilidad de proponer cambios durante el proceso legislativo.

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

- e) **La consulta debe ser informada.** Se les debe informar a las personas con discapacidad de manera amplia la naturaleza y consecuencia de la decisión que se pretende tomar.

---

<sup>42</sup> Fallada en sesión celebrada el diecisiete de mayo de dos mil veintiuno. Por unanimidad de once votos se declaró la invalidez de los artículos del 39 al 41 y del 44 al 48 de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas, expedida mediante el Decreto 389, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de junio de dos mil veinte.

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

<sup>44</sup> Resuelta en sesión de veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno, en la que, por unanimidad de votos, se declaró la invalidez los artículos 38, 39, 40 y del 43 al 47 de la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí, expedida mediante el Decreto 0675, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el catorce de mayo de dos mil veinte.

<sup>45</sup> Fallada en sesión de veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno, en la que, por unanimidad de votos, se declaró la invalidez de los artículos 51, 52, 53 y del 56 al 59 de la Ley Número 163 de Educación del Estado de Sonora, publicada en el boletín oficial de dicha entidad federativa el quince de mayo de dos mil veinte.

<sup>46</sup> Fallada en sesión de veinticinco de mayo de dos mil veintiuno, en la que, por unanimidad de votos, se declaró la invalidez de los artículos 46, 47, 48 y del 51 al 56 de la Ley de Educación del Estado de Puebla, publicada en el periódico oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de mayo de dos mil veinte.

<sup>47</sup> Resuelta el veintiuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos.

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

- f) **La consulta debe ser significativa.** En todos los momentos del proceso legislativo se deben referir y analizar las conclusiones obtenidas de la participación de las personas con discapacidad y los organismos que las representan.
- g) **La consulta debe ser transparente.** Para lograr una participación eficaz es elemental garantizar la transparencia en la información que generen los órganos estatales, la que aporten las personas con discapacidad, en lo individual o de forma colectiva, así como el análisis y debate de sus aportaciones.

50. Al garantizar la participación de las personas con discapacidad en lo individual o colectivo –es decir, a través de organizaciones de personas con discapacidad–, este grupo poblacional puede determinar y señalar de mejor manera las medidas susceptibles de promover u obstaculizar sus derechos, lo que, en última instancia, redundará en mejores resultados para esos procesos decisorios. En este sentido, la participación plena y efectiva debería entenderse como un proceso y no como un acontecimiento puntual, aislado, sin relevancia real para la decisión final<sup>49</sup>.

51. Es por lo anterior que el Tribunal Pleno ha destacado que la consulta debe suponer un ajuste en los procesos democráticos y representativos corrientes. En consecuencia, la consulta a personas con discapacidad, conforme a los requisitos aquí sentados, constituye un requisito procedimental de rango constitucional, lo cual implica que su omisión constituye un vicio formal, invalidante del procedimiento legislativo y, consecuentemente, del producto legislativo.

### **B. Análisis del decreto impugnado**

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

53. Tanto el Congreso como el Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán consideraron que las modificaciones **beneficiaban a las personas con discapacidad** y que **debido a la pandemia** ocasionada por el virus SARS CoV-2 **no era viable realizar la consulta**. Este **Tribunal Pleno difiere de la conclusión alcanzada por dichas autoridades y sostiene la invalidez total del decreto impugnado**. Para sostener esta conclusión, se articulará por qué las modificaciones implican una cuestión relacionada con las personas con discapacidad que debía ser consultada.

54. En esencia, las normas contenidas en el decreto impugnado por la CNDH regulan aspectos dirigidos a garantizar las necesidades y condiciones en el trabajo de personas con discapacidad, así como las jornadas de trabajo, la extensión de licencia de trabajo. También se incluyen aspectos relacionados con los derechos que tienen las personas con discapacidad como la seguridad, alimentación y protección en albergues, durante y hasta sesenta días, derivado de situaciones de riesgo, emergencias humanitarias y desastres naturales, supuestos en los cuales las autoridades estatales y municipales deberán facilitar recursos técnicos y humanos para garantizar una atención y trato digno a las personas según su discapacidad y a quienes los asisten.

55. Las disposiciones impugnadas contenidas en el Decreto 385/2021, por el que se modifica la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y los Municipios del Estado de Yucatán, así como la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas con Discapacidad del Estado de Yucatán, textualmente establecen:

**DECRETO Por el que se modifica la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y los Municipios y la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas con Discapacidad del Estado de Yucatán en materia de mejores condiciones laborales y salvaguarda.**

**Artículo Primero.** - Se adiciona un segundo párrafo a los artículos 24 y 26; se adiciona un cuarto párrafo recorriéndose el contenido de los actuales párrafos cuarto y quinto para quedar como párrafo quinto y sexto del artículo 32 Bis; se adiciona un segundo párrafo recorriéndose el contenido de los actuales párrafos tercero y cuarto para quedar como párrafo cuarto y quinto del artículo 110, todos de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y los Municipios, para quedar como sigue:

#### **Artículo 24.-...**

En el caso de los trabajadores con algún tipo de discapacidad, los superiores jerárquicos o titulares de las dependencias podrán establecer la jornada de trabajo que se adecúe a las necesidades y condiciones de dicho trabajador.

<sup>49</sup> Cfr. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación General número 7 (2018)*... *Op. Cit.*, párrafo 28.

**Artículo 26.-...**

Para los efectos del artículo 24, en el caso de las personas con algún tipo de discapacidad, podrán quedar exceptuados de prestar dicho horario relativo a la jornada mixta.

**Artículo 32 Bis. -...**

...

...

Todos los trabajadores con algún tipo de discapacidad gozarán de permiso con goce de sueldo para acudir a sesiones de terapia. Para el caso de la justificación, ésta, será en los términos del párrafo anterior.

...

...

**Artículo 110.-...**

I.- a la III.-...

Para el caso de trabajadores con algún tipo de discapacidad, en cualquiera de los supuestos enunciados en las fracciones I, II y III de este artículo, el superior jerárquico inmediato o titular de la dependencia podrá extender dicha licencia hasta diez días adicionales.

**Artículo Segundo.** - Se reforma el primer párrafo y se adiciona un segundo párrafo al artículo 38 de la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas con Discapacidad del Estado de Yucatán para quedar como sigue:

**Artículo 38.-** En situaciones de riesgo, emergencias humanitarias y desastres naturales, las personas con discapacidad tienen derecho a que las autoridades estatales y municipales garanticen su seguridad, alimentación y protección en albergues, durante y hasta sesenta días después de haber cesado el riesgo, emergencia o desastre natural, declarado por la propia autoridad que la emitió.

En todos los casos, las citadas autoridades deberán prever en lo posible facilidades, así como recursos técnicos y humanos para garantizar una atención y trato digno a las personas según su discapacidad y a quienes las cuiden.

[...]

**Transitorios****Artículo Primero. - Entrada en vigor.**

Este decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán.

**Artículo Segundo. - Derogación tácita.**

Se derogan todas aquellas disposiciones de igual o menor jerarquía, que se opongan a este decreto.

56. Ciertamente, las autoridades, en su marco competencial, tienen la obligación de promover la igualdad y no discriminación de las personas con discapacidad, así como su inclusión a los regímenes de protección. Para ello, deben identificar ámbitos o subgrupos de esta población que requieran medidas específicas para acelerar o lograr la igualdad inclusiva, así como adoptar dichas medidas en favor de esos grupos<sup>50</sup>, de manera que se haga frente a todas las formas de discriminación, incluidas la discriminación múltiple y la interseccional<sup>51</sup>.

57. Asimismo, como ha quedado expuesto en la sección anterior de esta ejecutoria, el modelo social con visión de derechos humanos reconoce que la discapacidad es un concepto en evolución, resultado de la interacción de personas con algún tipo de deficiencia (intelectual, física, psicosocial, etc.) con las barreras actitudinales y del entorno. Esto significa que la definición y la tipología de la discapacidad no es cerrada, lo cual abre la posibilidad de incluir situaciones adicionales en las legislaciones internas de los Estados en atención al contexto<sup>52</sup>.

<sup>50</sup> Cfr. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación general núm. 6 (2018)*... *Op. Cit.*, párrafo 32.

<sup>51</sup> *Ibid.*, párrafo 33.

<sup>52</sup> PALACIOS, Agustina, páginas 393 y 394.

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

59. En este sentido, este Tribunal Pleno sostiene que la inclusión de aspectos dirigidos a garantizar las necesidades y condiciones en el trabajo de personas con discapacidad, las jornadas de trabajo, la extensión de licencia de trabajo, así como aspectos relacionados con los derechos que tienen las personas con discapacidad como la seguridad, alimentación y protección en albergues, durante y hasta sesenta días, derivado de situaciones de riesgo, emergencias humanitarias y desastres naturales, supuestos en los cuales las autoridades estatales y municipales deberán facilitar recursos técnicos y humanos para garantizar una atención y trato digno a las personas según su discapacidad y a quienes los asisten son cuestiones **directamente con las personas con discapacidad, con su reconocimiento y visibilidad en condiciones de igualdad.**

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

(a) La primera faceta de la igualdad la encontramos como propósito del instrumento. Según el artículo 1<sup>53</sup>, el objeto de la Convención es promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de los derechos humanos y libertades fundamentales.

(b) La segunda perspectiva de la igualdad se presenta como principio y como valor transversal de la Convención –conforme al artículo 3<sup>54</sup>– a partir del cual se deben interpretar todos los preceptos.

(c) En tercer lugar, la igualdad implica obligaciones específicas para los Estados –en atención al artículo 4.1<sup>55</sup>– lo cual incluye igualdad en aplicación y habilitación en el ejercicio de todos los derechos, así como la obligación de llevar a cabo medidas positivas.

(d) Por último, la cuarta faceta prevista en la Convención se presenta como derecho de igualdad ante la ley, ante la protección legal efectiva, los ajustes razonables y las acciones afirmativas<sup>56</sup> –véase el artículo 5 en todos sus incisos<sup>57</sup>–.

#### <sup>53</sup> Artículo 1

##### Propósito

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

<sup>54</sup> Los principios de la presente Convención serán: [...]

b) La no discriminación; [...]

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

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

#### <sup>55</sup> Artículo 4

##### Obligaciones generales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>56</sup> PALACIOS, Agustina, *Op. Cit.*, páginas 403 y 404.

#### <sup>57</sup> Artículo 5

##### Igualdad y no discriminación

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

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

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

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

61. Esta irradiación de la igualdad es consistente con su comprensión como norma de *ius cogens* – derecho imperativo o perentorio que no admite ni exclusión, ni alteración de su contenido–, pues sobre la igualdad descansa todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional<sup>58</sup>.

62. Ahora bien, de la parte considerativa de esta sentencia se desprende que la igualdad inclusiva que rige el régimen de protección de las personas con discapacidad incluye una dimensión **participativa** para reafirmar el carácter social de las personas como miembros de grupos poblacionales que merecen ser tomados en cuenta en sus propias decisiones en el ámbito personal, familiar, social y político.

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

64. Dicho en otras palabras, aunque se reconozca el deber de adoptar políticas destinadas a promover la igualdad y la no discriminación de las personas con discapacidad, también se reconoce que la estrecha consulta y la integración activa de las organizaciones de personas con discapacidad, que representan la diversidad de la sociedad, es un elemento clave para el éxito de la adopción y la supervisión de marcos jurídicos y materiales de orientación para fomentar la igualdad inclusiva y la no discriminación<sup>59</sup>, sobre todo, cuando la reforma busque enfrentar la discriminación interseccional y múltiple.

65. El Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad señala que el concepto de discriminación interseccional reconoce que las personas no sufren discriminación como miembros de un grupo homogéneo, sino como individuos con identidades, condiciones y circunstancias vitales multidimensionales. Existen vivencias y experiencias de agravamiento de la situación de desventaja de las personas con discapacidad, a causa de formas de discriminación múltiples e interseccionales, que requieren la adopción de medidas específicas con respecto a la recopilación de datos desglosados, **la consulta**, la formulación de políticas, la ejecución de las políticas de no discriminación y la provisión de recursos eficaces<sup>60</sup>.

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

67. Las personas con discapacidad no sólo son parte esencial de la enorme diversidad de la sociedad, sino que, dentro del mismo grupo poblacional, existe una diversidad inmensa (desde los diferentes tipos de discapacidad hasta la caracterología de las mismas personas con discapacidad que pertenecen a pueblos indígenas o comunidades rurales, niños, niñas y adolescentes y personas de edad avanzada, mujeres, personas de minorías étnicas o de origen migrante, etc.). Considerarlos a todos y todas en los procesos de consulta, sobre todo cuando se les hará una referencia directa en una medida legislativa, es la única manera en que se puede hacer frente a todas las formas de discriminación, incluidas la discriminación múltiple y la interseccional<sup>61</sup>.

68. La participación plena y efectiva de la variedad de manifestaciones de discapacidad es una herramienta de transformación para promover la capacidad de acción de las personas de este grupo de atención prioritaria, para que defiendan sus derechos, expresen sus opiniones y fortalezcan voces colectivas y diversas. Asimismo, es una medida de inclusión para combatir la discriminación<sup>62</sup> que es consistente con una visión robusta de la igualdad.

69. Con base en lo expuesto, este Tribunal Pleno considera que el legislador estatal **estaba obligado a realizar la consulta** en materia de discapacidad, previamente a realizar la modificación a la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y los Municipios, así como de la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas con Discapacidad del Estado de Yucatán en materia de mejores condiciones laborales y

<sup>58</sup> Corte Interamericana. *Opinión Consultiva OC-18/03 Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*, de 17 de septiembre de 2003, párrafo 101.

<sup>59</sup> Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. *Observación General número 7 (2018)*... *Op. Cit.*, párrafo 70.

<sup>60</sup> Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. *Observación general núm. 3 (2016) sobre las mujeres y las niñas con discapacidad*, 25 de noviembre de 2016, párrafo 16.

<sup>61</sup> Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. *Observación general núm. 6 (2018)*... *Op. Cit.*, párrafo 32.

<sup>62</sup> Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. *Observación General número 7 (2018)*... *Op. Cit.*, párrafo 33.

salvaguarda, ya que en **su contenido se incluyen medidas susceptibles de afectar directamente los intereses o derechos de las personas con discapacidad**, porque se incluyen disposiciones destinadas a garantizar sus derechos, jornadas y condiciones laborales y permisos, así como la referencia extensiva a la seguridad, alimentación y protección en albergues, derivado de situaciones de riesgo, emergencias humanitarias y desastres naturales, de dicho sector de la población.

70. Con independencia de lo anterior, se subraya que no resulta necesario evaluar el fondo los méritos de la impugnación, como efectivamente lo apuntó la Comisión accionante en su escrito de demanda, en el siguiente sentido:

[...] resulta innecesario que esta Institución Nacional, se pronuncie sobre si se cumplió con los requisitos de que la consulta sea previa, pública, abierta y regular, así como el diverso consistente en que fuese informada y permitiera la participación efectiva de los sujetos implicados, pues no obra constancia alguna que acredite que este importante ejercicio participativo se haya llevado a cabo en alguna fase del proceso legislativo que culminó con la expedición del Decreto 385/2021.

71. Basta comprobar que las medidas contenidas en la ley actualizan los estándares jurisprudenciales de este Tribunal Pleno para **tornar exigible la consulta previa**, lo cual debe tenerse como colmado en grado suficiente, pues las leyes que fueron modificadas a través del decreto combatido reglamentan las condiciones en que las personas con discapacidad acceden y son destinatarios de disposiciones en materia laboral, condiciones y jornadas laborales; así como diversos derechos y garantías que las autoridades estatales y municipales, ante situaciones de riesgo, emergencias humanitarias y desastres naturales deberán atender, de ahí que, es claro que resultaba necesario consultar a este sector de la población y previamente tomar una decisión al respecto.

72. Ahora bien, de las constancias de autos, se observa que en el procedimiento legislativo que dio origen a las normas impugnadas **no se introdujo la consulta exigida constitucionalmente**, pues sólo consistió en la presentación de la iniciativa por parte de un diputado del Congreso del Estado de Yucatán, su turno a la Comisión Permanente de Salud y Seguridad Social, la aprobación del dictamen con proyecto de Decreto por los integrantes de la Comisión referida, su discusión y aprobación en el Pleno del Congreso local; y, finalmente, su promulgación y publicación por parte del Gobernador del Estado<sup>63</sup>.

---

<sup>63</sup> **Presentación de la iniciativa:** el treinta de septiembre de dos mil veinte, el diputado Marcos Nicolás Rodríguez Ruz, integrante de la Fracción Legislativa del Partido Revolucionario Institucional, presentó iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y los Municipios, y la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas con Discapacidad del Estado de Yucatán.

**Lectura de la iniciativa:** en sesión celebrada por la Sexagésima Segunda Legislatura del Estado de Yucatán, de fecha catorce de octubre del año dos mil veinte, se dio lectura con la "Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y los Municipios, y la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas con Discapacidad del Estado de Yucatán, suscrita por el Diputado Marcos Nicolás Rodríguez Ruz".

**Turno de la iniciativa:** en sesión ordinaria celebrada por la Sexagésima Segunda Legislatura del Estado de Yucatán, de fecha catorce de octubre del año dos mil veinte, la diputada Paulina Aurora Viana dio lectura con la "Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y los Municipios, y la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas con Discapacidad del Estado de Yucatán, suscrita por el Diputado Marcos Nicolás Rodríguez Ruz.", la cual se turnó a la Comisión Permanente de Salud y Seguridad Social, para su Estudio y Dictamen.

**Trámite y turno para la formulación del Dictamen:**

El doce de noviembre de dos mil veinte, se reunieron los integrantes de la Comisión Permanente de Salud y Seguridad Social del Honorable Congreso del Estado de Yucatán, a efecto de celebrar la sesión de trabajo, en donde se dio la distribución de la "Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y los Municipios, y la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas con Discapacidad del Estado de Yucatán, suscrita por el Diputado Marcos Nicolás Rodríguez Ruz."

Acto continuo, en la sesión, el Diputado presidente instruyó a la Secretaría General para que distribuyera la iniciativa con proyecto de decreto presentada.

Se solicitó a la Secretaría General que elaborara una ficha técnica y un cuadro comparativo, los cuales serían distribuidos en su momento; también se explicó que la iniciativa busca mejorar las condiciones laborales y salvaguardar a las personas con discapacidad en su ámbito laboral.

En uso de la voz, el Diputado Marco Nicolás Rodríguez Ruz, explicó que la propuesta está basada para generar certeza jurídica a las y los trabajadores que tienen alguna discapacidad que son parte del gobierno estatal y municipal, dar mayor protección y apoyo en las condiciones laborales, como ejemplo, otorgar horarios diurnos y la ampliación de algunas prestaciones, esto es, más días de asueto.

Finalmente, no habiendo más asuntos que tratar el Diputado presidente instruyó a la Secretaría General para redactar el acta respectiva, a fin de que fuera leída y, en su caso, aprobada en la siguiente sesión, y posteriormente se clausuró la sesión de trabajo.

**Dictamen de la iniciativa:**

En el considerando Tercero y Cuarto del dictamen presentado por la Comisión Permanente de Salud y Seguridad Social, se destacaron las siguientes notas de interés:

Tercero. Para reforzar los derechos de los grupos con discapacidad, la Comisión Permanente da su aval a las modificaciones normativas, debido a que a través de una reforma a la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y los Municipios, y la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas con Discapacidad del Estado de Yucatán, se estaría brindando mejores condiciones a las personas con discapacidad en el desarrollo y cuidado dada su situación especial ante la ley.

El cambio legal que se aprueba obedece en gran medida al impacto que ha generado el virus SARSCOV-2, el cual ha enseñado la fragilidad de la vida humana, pues ese mal se ha convertido en un problema de salud pública prácticamente en todos los niveles sociales.

Corresponde a la administración pública, una de las primeras acciones para proteger la salud de sus trabajadores y de quienes cuentan con alguna discapacidad.

73. No debe perderse de vista la necesidad que este tipo de medidas sean consultadas directamente y conforme a los procedimientos de consulta que ha reconocido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en distintos precedentes, ya 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 las aportaciones y opiniones que el legislador no tuvo en cuenta para emitir las normas ahora impugnadas.

74. Por tanto, debe considerarse que dichas violaciones son suficientes por sí mismas para generar la **invalidez de los artículos 24, 26, 32 Bis y 110 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y los Municipios del Estado de Yucatán**; así como el **artículo 38 de la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas con Discapacidad del Estado de Yucatán**, modificados mediante Decreto 385/2021, publicado en el Diario Oficial de dicha entidad federativa el cinco de julio de dos mil veintiuno.

75. Por otra parte, este Tribunal Constitucional considera que las alegaciones del Congreso local en su informe en relación a que no se realizó la consulta debido al contexto actual en el que se encuentra el mundo vinculado con la pandemia ocasionada por el virus SARS CoV-2 no representan un obstáculo a la decisión adoptada en la presente resolución: las medidas de emergencia sanitaria no pueden ser empleadas como una excusa para adoptar decisiones sin implementar un procedimiento de consulta en forma previa, eludiendo la obligación de realizar la consulta exigida.

76. La Comisión Interamericana sobre Derechos Humanos ha formulado la recomendación 1/2020<sup>64</sup> en la que indica a los Estados miembros:

---

La medida se debe al avance normativo para asegurar su inclusión laboral en todas las áreas, pero con el debido cuidado y respeto a su acceso y actividades.

Tanto el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 1 y 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, y la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad en sus numerales 5, fracciones V y VI, y del 28 al 31, atienden a procurar los medios y condiciones para que el Estado garantice a aquéllas personas en situación de vulnerabilidad, marginación y discriminación; así como atender al principio de igualdad de la ley, y respetar los derechos de las personas con discapacidad.

La Comisión estimó que los motivos expresados en la iniciativa, atienden de manera objetiva, razonada y con base en la sensibilidad pública, así como a la maximización de los derechos sustantivos de las personas con discapacidad en desarrollo de sus funciones; también se consideró que la ley en la materia contempla un máximo de horas laborables en horario diurno, evitando que presten trabajos en el horario nocturno y en la jornada mixta, así como permisos para acudir a sus terapias entre otros derechos económicos, por lo que respecta a la norma burocrática del Estado de Yucatán.

Cuarto. Respecto a la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas con Discapacidad del Estado de Yucatán, se propone reformar a fin de dejar clara y expresamente establecidas las obligaciones de los gobiernos estatal y municipal, en su función de salvaguardar la integridad de las personas con discapacidad, en circunstancias como las que a la fecha se viven con la emergencia sanitaria.

De ahí que, el Congreso del Estado de Yucatán como garante en la maximización de los derechos sustantivos es competente para aplicar las directrices normativas para fortalecer el marco normativo interno en aras de robustecer el pleno acceso a la salud en condiciones de seguridad, certeza jurídica para las personas con discapacidad en el entorno laboral, y para todos aquellos que han sufrido los estragos de la pandemia.

#### **Discusión del dictamen ante el Pleno del Congreso.**

En sesión celebrada el treinta y uno de mayo de dos mil veintiuno, el Pleno del Congreso del Estado de Yucatán procedió a discutir, conforme al orden del día el Dictamen de la Comisión Permanente de Salud y Seguridad Social, por el que se modifica la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y los Municipios y la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas con Discapacidad del Estado de Yucatán, en materia de mejores condiciones laborales y salvaguarda.

Atento a lo anterior, el Presidente de la Mesa Directiva, expuso que "... en virtud de que el dictamen ya ha sido distribuido en su oportunidad a todos y cada uno de los integrantes del Pleno, de conformidad con las facultades que les confiere el Artículo 34, fracción VII, de la Ley de Gobierno del Poder Legislativo del Estado de Yucatán, así como lo establecido en el artículo 84 del su propio Reglamento, se solicitó la dispensa del trámite de lectura del dictamen, con el objeto de que sea leído únicamente el decreto contenido en el mismo en forma económica."

Se concedió la dispensa del trámite de lectura, en forma económica, por unanimidad, por lo que acto seguido, la Diputada Fátima del Rosario Perera Salazar dio lectura al decreto.

Al término de la lectura del decreto, el presidente de la Mesa Directiva solicitó la dispensa del trámite de discusión y votación en una sesión posterior y que dicho procedimiento se efectúe en esos momentos.

Acto seguido se concedió la dispensa del trámite solicitado, en forma económica, por unanimidad.

Posteriormente, hizo uso de la voz el Diputado Manuel Armando Díaz Suárez, como presidente de la Comisión Permanente de Salud y Seguridad Social, quien procedió a presentar el dictamen enlistado en la orden del día.

Luego, el presidente de la Mesa Directiva puso a discusión en lo general el dictamen e instruyó a las y los diputados que deseen hacer uso de la palabra hasta por cinco minutos.

Acto seguido, se le otorgó el uso de la palabra para hablar al Diputado Marcos Nicolás Rodríguez Cruz.

Terminada la comparecencia, se acotó que al no haber más intervenciones y al considerarse suficientemente discutido el dictamen en lo general en forma económica, por unanimidad; se sometió a votación en lo general el dictamen, en forma económica se aprobó por unanimidad.

El presidente de la Mesa Directiva puso a discusión el dictamen en lo particular; luego, en virtud de no haber discusión, se sometió a votación el dictamen en lo particular, lo que fue aprobado por unanimidad.

Finalmente se turnó a la Secretaría de la Mesa Directiva para que procediera a elaborar la Minuta correspondiente.

#### **Remisión del Decreto para su publicación:**

Aprobado el dictamen, se remitió el Decreto respectivo de fecha treinta y uno de mayo de dos mil veintiuno, para que el Gobernador Constitucional del Estado de Yucatán, lo publicara en el Periódico Oficial del Estado.

**Publicación:** el cinco de julio de dos mil veintiuno se publicó en el Diario Oficial del Estado de Yucatán el Decreto 385/2021 mediante el cual modifica la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y los Municipios y la Ley para la protección de los Derechos de las Personas con Discapacidad, ambas del Estado de Yucatán.

<sup>64</sup> El diez de abril de dos mil veinte.

[...] *Abstenerse de promover iniciativas legislativas y/o avances en la implementación de proyectos productivos y/o extractivos en los territorios de los pueblos indígenas durante el tiempo en que dure la pandemia, en virtud de la imposibilidad de llevar adelante los procesos de consulta previa, libre e informada (debido a la recomendación de la OMS de adoptar medidas de distanciamiento social) dispuestos en el Convenio 169 de la OIT y otros instrumentos internacionales y nacionales relevantes en la materia”.*

77. Por tanto, para no vulnerar el derecho a la consulta previa y proteger la vida, la salud y la integridad de los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas, **así como de las personas con discapacidad, es recomendable abstenerse de promover iniciativas legislativas y/o continuar con éstas**, en los casos en que debía darse participación a sectores históricamente discriminados<sup>65</sup>.

78. Sentado lo anterior, debe advertirse que el Poder Legislativo del Estado de Yucatán **debió abstenerse de emitir disposiciones** susceptibles de afectar a las personas con discapacidad si no existían las condiciones necesarias para llevar a cabo un procedimiento de consulta previa, en el que se hubiera garantizado el derecho de protección a la salud y la propia vida de dichos sectores de la población.

79. Es claro que con los esfuerzos referidos por el Congreso local no pueden ser considerados como una consulta previa, ni mucho menos que se cumplieran con los estándares mínimos fijados por este Tribunal Constitucional con respecto al derecho de consulta a las personas con discapacidad en cumplimiento a lo previsto en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

80. En particular, las manifestaciones del legislador local no cumplen con los estándares y los requisitos expuestos en esta sentencia como para considerar que se colma el derecho a la consulta, ya que únicamente se limitó a realizar las modificaciones sin dar participación a los actores involucrados, por lo que no se advierte una tutela amplia a los intereses de las personas con discapacidad.

81. Por lo anteriormente expuesto, este Tribunal Pleno estima que se vulneró en forma directa el contenido del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y, en consecuencia, se **declara la invalidez del Decreto 385/2021**, por el que se modifica la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y los Municipios y la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas con Discapacidad, ambas del Estado de Yucatán, publicado el cinco de julio de dos mil veintiuno, en el Diario Oficial del Gobierno de esa entidad federativa.

82. En específico, se **declara la invalidez de los artículos 24, 26, 32 Bis, y 110 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y los Municipios del Estado de Yucatán**; así como el **artículo 38 de la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas con Discapacidad del Estado de Yucatán**.

#### Precedentes

83. En similares condiciones resolvió este Tribunal Pleno la **acción de inconstitucionalidad 291/2020**<sup>66</sup> por cuanto hace a la omisión de consulta a las personas con discapacidad, derivado de la emergencia sanitaria, en la que el Congreso local debió abstenerse de emitir disposiciones susceptibles de afectar a las personas con discapacidad<sup>67</sup>; así como las **acciones de inconstitucionalidad 68/2018**<sup>68</sup>, **33/2015**<sup>69</sup>, **212/2020**<sup>70</sup>, **41/2018 y su acumulada 42/2018**<sup>71</sup>, **204/2020**<sup>72</sup> y **295/2020**<sup>73</sup>.

<sup>65</sup> Similares consideraciones sostuvo este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 291/2020. Fallada en sesión celebrada el veintiuno de octubre de dos mil veintiuno, por unanimidad de diez votos. Ponente: ministro Luis María Aguilar Morales. Ausente: ministro Alberto Pérez Dayán.

En ese asunto se invalidaron diversos preceptos de la legislación de Chiapas pues, derivado de las fases del proceso legislativo, no se introdujeron las consultas exigidas constitucionalmente.

<sup>66</sup> Fallada en sesión celebrada el veintiuno de octubre de dos mil veintiuno. Por unanimidad de diez votos. Ponente: ministro Luis María Aguilar Morales. Ausente: ministro Alberto Pérez Dayán.

<sup>67</sup> El precedente resulta aplicable, toda vez que el Tribunal Pleno consideró que el legislador del Estado de Chiapas estaba obligado a realizar la consulta, previamente a aprobar la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Chiapas, pues, en su contenido se incluyen medidas susceptibles de afectar directamente los intereses o derechos de las comunidades indígenas, y de incidir en los intereses y/o esfera jurídica de las personas con discapacidad, en la medida en que incluye disposiciones destinadas a garantizar el derecho a la educación de dichos sectores de la población (véase el párrafo 69 de la sentencia).

También, porque se relacionan directa y estrechamente con la protección y garantía de sus derechos, en la medida en que buscan que la educación que reciben sea acorde a sus necesidades educativas, y que contribuya a preservar su cultura, conocimientos y tradiciones (véase el párrafo 70 de la sentencia).

Se consideró que, las medidas contenidas en la ley atañen a las personas con discapacidad al contener normas encaminadas a garantizar que la educación sea inclusiva, con la finalidad de que se reduzcan aquellas limitaciones, barreras o impedimentos que hagan nugatorio el ejercicio de ese derecho de forma plena e incluyente, así como para eliminar las prácticas de discriminación o exclusión motivadas por su condición (véase el párrafo 71 de la sentencia).

Por último, se dijo que no debía perderse de vista que la necesidad de que en este tipo de medidas sean consultadas directamente y conforme a los procedimientos de consulta que ha reconocido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en distintos precedentes, radica en que las personas indígenas y 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 las aportaciones y opiniones que el legislador no tuvo en cuenta para emitir las normas impugnadas (véase el párrafo 78 de la sentencia).

### VIII. EFECTOS

84. Conforme a lo dispuesto en los artículos 41, fracción IV,<sup>64</sup> y 73 de la de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,<sup>64</sup> las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deben establecer sus alcances y efectos, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirlas, las normas o actos respecto de los cuales operen y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda, así como invalidar por extensión todas aquellas normas cuya validez dependa de la norma invalidada.

#### Preceptos declarados inválidos

85. Conforme al apartado anterior, este Tribunal Pleno declara la **invalidez de los artículos 24, 26, 32 Bis y 110 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y los Municipios del Estado de Yucatán**; así como el **artículo 38 de la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas con Discapacidad del Estado de Yucatán, modificados mediante Decreto 385/2021**, publicado en el Diario Oficial de dicha entidad federativa el cinco de julio de dos mil veintiuno, por ser contrarios a lo dispuesto en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

86. Al respecto, se debe señalar que, en atención a la evolución del criterio que surgió a partir de la acción de inconstitucionalidad 212/2020, este Tribunal Pleno ha sostenido que, en los casos de normas que no son exclusivas o específicas en regular los intereses y/o derechos de personas con discapacidad, la falta de consulta previa no implica la invalidez de todo el procedimiento legislativo, sino únicamente de los preceptos que debían ser consultados y respecto de los cuales el legislador o legisladora fue omiso en llevar a cabo la consulta previa conforme a los estándares adoptados por esta Suprema Corte.

87. Ha de añadirse que en el decreto que aquí se analiza únicamente se reformaron normas que están directamente relacionadas con las personas con discapacidad, entonces es posible declarar su **invalidez total por la falta de consulta a las personas discapacidad**.

#### Efectos específicos de la declaración de invalidez

88. Este Tribunal Constitucional ha determinado en diversas ocasiones que las declaraciones de invalidez surtirán efectos a partir del día siguiente al de la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la sentencia<sup>75</sup>.

89. Sin embargo, en la jurisprudencia P./J. 84/2007 de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUENTA CON AMPLIAS FACULTADES PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS”**<sup>76</sup>, se estableció que las facultades del Tribunal Pleno para determinar los efectos de las sentencias que emite comprenden, por un lado, la posibilidad de fijar “todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda” y, por el otro, deben respetar el sistema jurídico constitucional del cual derivan.

<sup>68</sup> Resuelta por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia en sesión de veintisiete de agosto de dos mil diecinueve. Estas consideraciones se aprobaron por unanimidad de diez votos de los ministros y ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora, Laynez Potisek (ponente), Pérez Dayán, Esquivel Mossa y Zaldívar Lelo de Larrea (presidente). El ministro Pardo Rebolledo estuvo ausente.

<sup>69</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, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su punto 1: violación a los derechos humanos de igualdad y no discriminación, a la libertad de profesión y oficio, así como al trabajo digno y socialmente útil, consistente en declarar la invalidez de los artículos 3, fracción III, 10, fracción VI, en la porción normativa “al igual que de los certificados de habilitación de su condición”, 16, fracción VI, en la porción normativa “los certificados de habilitación”; y 17, fracción VIII, de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista. Las ministras Luna Ramos, Piña Hernández y el ministro Aguilar Morales votaron en contra.

<sup>70</sup> Resuelta el primero de marzo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de las ministras y ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>71</sup> Resuelta el veintiuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos.

<sup>72</sup> Resuelta el siete de junio de dos mil veintidós, por unanimidad de once votos.

<sup>73</sup> Resuelta el siete de junio de dos mil veintidós, por unanimidad de once votos.

<sup>74</sup> **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

[...]

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

[...].

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

<sup>74</sup> Similar determinación fue tomada por el Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 84/2016, fallada el 28 de junio de 2018 bajo la ponencia del ministro Eduardo Medina Mora I. En ese asunto, se declaró la invalidez de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Intercultural de Sinaloa, ante la falta de una consulta indígena, determinación que surtiría efectos a los doce meses siguientes a su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

<sup>75</sup> Con fundamento en el artículo 45, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>76</sup> Cfr. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, tomo XXVI, diciembre de dos mil siete, página 777.

90. Asimismo, se ha establecido que los efectos de las sentencias en la vía de acción de inconstitucionalidad deben, de manera central, salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada, aunque al mismo tiempo se debe evitar generar una situación de mayor inconstitucionalidad o de mayor incertidumbre jurídica que la ocasionada por las normas impugnadas, así como afectar injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de otros poderes públicos (federales, estatales y/o municipales).

91. Lo anterior pone en claro que este Tribunal Pleno cuenta con un amplio margen de apreciación para salvaguardar de manera eficaz el marco de regularidad constitucional. Así pues, al definir los efectos de las sentencias estimatorias que ha generado, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado, entre otras cuestiones<sup>77</sup>, que estos pueden postergarse por un lapso razonable o, inclusive, generen la reviviscencia de las normas vigentes con anterioridad a las expulsadas del ordenamiento jurídico, para garantizar un mínimo indispensable de certeza jurídica.

92. Así, esta Suprema Corte, con fundamento en lo previsto en el artículo 45, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, considera que en el caso es prudente determinar que **la declaratoria de invalidez total del decreto debe postergarse por doce meses** con el objeto de que la regulación respectiva continúe vigente en tanto el Congreso de esa entidad cumpla con los efectos vinculatorios precisados.

#### **Efectos vinculantes para el Congreso del Estado de Yucatán**

93. La invalidez de las normas por la ausencia de consulta a las personas con discapacidad debe traducirse en una consecuencia acorde a la eficacia de esos derechos humanos, por lo que la declaración de invalidez no se limita a su expulsión del orden jurídico, sino que conlleva la obligación constitucional de que el órgano legislativo desarrolle la consulta correspondiente cumpliendo con los parámetros establecidos en el apartado sexto de esta determinación, y dentro del plazo de postergación de los efectos de invalidez antes precisado, con base en los resultados de dicha consulta, emita la regulación que corresponda.

94. Por lo expuesto, se vincula al Congreso del Estado de Yucatán para que dentro de los **doce meses** siguientes a la notificación que se le haga de los puntos resolutiveos de esta resolución lleve a cabo, conforme a los parámetros fijados en el apartado sexto de esta decisión, la consulta a las personas con discapacidad. Lo anterior, en el entendido de que la consulta no debe limitarse a los artículos declarados inconstitucionales, sino que deberán tener un carácter abierto, a efecto de otorgar la posibilidad de que se facilite el diálogo democrático y busque la participación de los grupos involucrados, en relación con cualquier aspecto regulado en el Decreto 385/2021 impugnado, que esté relacionado directamente con su condición de discapacidad.

95. El plazo establecido, además, permite que no se prive a las personas con discapacidad de los posibles efectos benéficos de las normas y, al mismo tiempo, permitir al Congreso del Estado de Yucatán atender a lo resuelto en la presente ejecutoria. Sin perjuicio de que, en un tiempo menor, la legislatura local pueda legislar en relación con los preceptos declarados inconstitucionales, bajo el presupuesto ineludible de que efectivamente se realice la consulta en los términos fijados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>78</sup>.

#### **IX. DECISIÓN**

96. 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** del Decreto 385/2021 por el que se modifican la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y Municipios de Yucatán y la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas con Discapacidad del Estado de Yucatán, en materia de mejores condiciones laborales y salvaguarda, publicado en el diario oficial de dicha entidad federativa el cinco de julio de dos mil veintiuno, tal como se establece en el considerando VII 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 Yucatán, en la inteligencia de que, dentro del referido plazo, previo desarrollo de la respectiva consulta a las personas con discapacidad, ese Congreso deberá legislar en los términos precisados en los considerandos VII y VIII de esta determinación.

<sup>77</sup> Entre las otras cuestiones se incluye que los efectos consistan en la expulsión de las porciones normativas que específicamente presentan vicios de inconstitucionalidad –a fin de no afectar injustificadamente el ordenamiento legal impugnado– y que se extiendan a la expulsión de todo un conjunto armónico de normas dentro del ordenamiento legal impugnado –atendiendo a las dificultades que implicaría su desarmonización o expulsión fragmentada–.

<sup>78</sup> Este plazo fue reiterado por el Tribunal Pleno, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 210/2020, 297/2020, 244/2020, 81/2021, 84/2021, 204/2020, 295/2020, 168/2021, 38/2021, 255/2020 y 71/2021, en sesión de siete de junio de dos mil veintidós, así como las acciones de inconstitucionalidad 109/2021 y 29/2021, en sesión de treinta de junio de dos mil veintidós.

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

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

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

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

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados del I al VI relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite de la demanda, a la competencia, a la precisión de las normas reclamadas, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

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

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales apartándose de los párrafos 77 y 78, Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández separándose de los párrafos 32, 33, 34, 36, 56, 60, 62, 63, 64, 65, 67, 77 y 78, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto 385/2021 por el que se modifican la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y Municipios de Yucatán y la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas con Discapacidad del Estado de Yucatán, en materia de mejores condiciones laborales y salvaguarda.

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

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta sus efectos a los doce meses siguientes a la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Presidenta Piña Hernández votaron en contra. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto aclaratorio.

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

**En relación con el punto resolutivo 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, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

El señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo no asistió a la sesión por gozar de vacaciones, al haber integrado la Comisión de Receso correspondiente al segundo período de sesiones de dos mil dieciséis.

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

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

Presidenta, Ministra **Norma Lucía Piña Hernández.**- Firmado electrónicamente.- Ponente, Ministro **Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.**- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Licenciado **Rafael Coello Cetina.**- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de treinta y un fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 117/2021, 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 mayo de dos mil veintitrés. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintidós de abril de dos mil veinticuatro.- Rúbrica.

**VOTO ACLARATORIO QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 117/2021.**

En la sesión celebrada el treinta de mayo de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la presente acción de inconstitucionalidad, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del Decreto 385/2021 por el que se modificaron disposiciones de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y Municipios de Yucatán y la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas con Discapacidad del Estado de Yucatán, al considerar que vulneraban el derecho a la consulta de las personas con discapacidad.

Por unanimidad de diez votos<sup>1</sup>, el Pleno declaró la invalidez de los capítulos impugnados porque el Congreso local no realizó la consulta exigida constitucional y convencionalmente, lo que transgredió en forma directa el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Coincido con la decisión alcanzada y la mayoría de las consideraciones, sin embargo, quiero dejar constancia de algunas reflexiones a manera de voto aclaratorio en cuanto a la invalidez que se decretó sobre las normas.

**Comentarios previos en relación con la consulta previa.**

Existe un marco constitucional y convencional en el cual se inscribe el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad<sup>2</sup>, que dispone que los Estados parte, como México, celebrarán consultas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con ellas:

**Artículo 4**

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

[...]

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

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

\*Énfasis añadido.

En términos generales, el Pleno ha considerado, desde la acción de inconstitucionalidad 33/2015<sup>3</sup>, que la falta de consulta es un vicio de procedimiento que provocaba invalidar todo el acto legislativo emanado de ese procedimiento, para el efecto de que la consulta a personas con discapacidad fuera llevada a cabo y, tomando en cuenta la opinión de las personas consultadas, entonces se legislara.

<sup>1</sup> De las Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Presidenta Piña Hernández y la suscrita Ministra Ríos Farjat, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek y Pérez Dayán. El Ministro Pardo Rebolledo estuvo ausente en la sesión.

<sup>2</sup> Adoptada el trece de diciembre de dos mil seis en Nueva York, Estados Unidos de América. Ratificada por México el diecisiete de diciembre de dos mil siete. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de mayo de dos mil ocho. Entrada en vigor para México el tres de mayo de dos mil ocho.

<sup>3</sup> Resuelta en sesión de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis, por mayoría de seis votos de las Ministras Luna Ramos y Piña Hernández, y de los Ministros Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán (Ponente) y Presidente Aguilar Morales. En contra, los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea, al estimar que la ley debe declararse inválida por contener un vicio formal.

El asunto se presentó por primera vez el veintiocho de enero de dos mil dieciséis y no incluía un análisis del derecho de consulta previa. En la discusión, el Ministro Cossío Díaz propuso que en el proceso legislativo hubo una ausencia de consulta a las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, por lo que debía invalidar toda la ley. Los demás integrantes solicitaron tiempo para estudiar el punto, por lo que el Ministro Ponente Pérez Dayán, señaló que realizaría una propuesta.

El quince de febrero de dos mil dieciséis, se discutió por segunda ocasión el proyecto en el que se propuso que para establecer si en el caso se había cumplido con el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, debe determinarse si ha implicado de forma adecuada y significativa a las organizaciones representativas de las personas con discapacidad. Con base en ello, por mayoría de seis votos de los Ministros Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, y de las Ministras Luna Ramos y Piña Hernández se determinó que la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista cumplió con la consulta ya que existió una participación significativa de diversas organizaciones representativas. En contra votaron los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea, quienes señalaron que la consulta debe ser previa, accesible, pública, transparente, con plazos razonables y objetivos específicos, y de buena fe, lo que no se cumple en el caso, ya que no se sabe si fue a todas las organizaciones que representan a personas con autismo, la convocatoria no fue pública, y no hubo accesibilidad en el lenguaje.

A partir de esta convención internacional, directamente imbricada con la Constitución Política del país, y del caso mencionado, es que se desarrolló una línea de precedentes que consideran la falta de consulta como una trasgresión constitucional.

En esa línea de precedentes, la Suprema Corte ha sido unánime cuando a todos los que la integramos nos parece inminente la afectación. Por ejemplo, así votamos en las acciones de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017 y 41/2018 y su acumulada 42/2018, cuando se invalidaron, respectivamente, la Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí<sup>4</sup> y la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México<sup>5</sup>. En este último, el Tribunal Pleno estableció que la participación de las personas con discapacidad debe ser: a) previa, pública, abierta y regular; b) estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad; c) accesible; d) informada; e) significativa; f) con participación efectiva; y, g) transparente.

Estos dos casos son similares en tanto que se impugnaban leyes fundamentales para estos grupos en situación de vulnerabilidad, pues estaban orientadas a regular aspectos torales de sus vidas.

No consultar a los destinatarios primigenios, no sólo constituye una trasgresión constitucional y una falta de respeto, sino que es un despliegue de paternalismo, de pensar que, desde una posición cómoda, por mayoritaria y aventajada, se puede determinar de forma infalible qué es mejor para quienes han sido, no pocas veces, históricamente invisibles. Se presume, por supuesto, la buena fe de los Congresos, y podrán idear provisiones beneficiosas, pero parten del problema principal, que es obviar la necesidad de preguntar si la medida legislativa propuesta le parece, a la comunidad a la que está dirigida, correcta, útil y favorable o, si prevé políticas y procesos realmente integradores, o si, al contrario, contiene mecanismos gravosos o parte de suposiciones estigmatizantes que requieren erradicarse.

Comprensiblemente, cada integrante del Tribunal Pleno tiene su propia concepción de cómo cada norma impugnada afecta o impacta a estos grupos sociales, así que hay muchos casos en los que no hemos coincidido. No siempre tenemos frente a nosotros casos tan claros como los dos que mencioné como ejemplo, donde toda la ley va encaminada a colisionar por la falta de consulta o en los que no se hizo ningún esfuerzo por consultarles. En otras ocasiones se trata de artículos de dudosa aplicación para los grupos históricamente soslayados, y las apreciaciones personales encuentran mayor espacio en la ponderación.

La mayoría del Pleno ha considerado, por ejemplo, **que invalidar una norma por el sólo hecho de mencionar algún tema que involucre a personas con discapacidad, puede ser un criterio rígido**, que no garantiza una mejora en las condiciones de los destinatarios, ni facilita la agenda legislativa, y que, al contrario, puede impactar perniciosamente en los derechos de la sociedad en general al crear vacíos normativos.

Así, por ejemplo, tenemos el caso de la acción de inconstitucionalidad 87/2017 relacionada con la materia de transparencia<sup>6</sup>, donde discutimos la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados del Estado de Aguascalientes y sus Municipios y determinamos que no era necesario llevar a cabo la consulta porque los derechos de las personas con discapacidad no eran el tema fundamental de la ley ni de su reforma.

<sup>4</sup> Resuelta en sesión de veinte de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y la suscrita Ministra Ríos Farjat, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek (Ponente), Pérez Dayán y Presidente Zaldivar Lelo de Larrea.

Los artículos impugnados de esta ley regulaban el enfoque que tendría la asistencia social clasificando a las personas con discapacidad como personas con desventaja y en situación especialmente difícil originada por discapacidad, entre otros.

El Tribunal Pleno determinó que *“el derecho a la consulta de las personas con discapacidad en la legislación y políticas públicas nacionales es un requisito ineludible para asegurar la pertinencia y calidad de todas las acciones encaminadas a asegurar el pleno goce de los derechos de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con los demás.”*

<sup>5</sup> Resuelta en sesión de veintiuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y la suscrita Ministra Ríos Farjat, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales (Ponente), Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldivar Lelo de Larrea.

La Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México tenía como objeto establecer mecanismos e instancias competentes para emitir políticas en favor de personas con Síndrome de Down; fijar mecanismos para la formación, actualización, profesionalización y capacitación de quienes participarían en los procesos de atención, orientación, apoyo, inclusión y fomento para el desarrollo de las personas con Síndrome de Down; implantar mecanismos a través de los cuales, se brindaría asistencia y protección a las personas con Síndrome de Down; y emitir las bases para la evaluación y revisión de las políticas, programas y acciones que desarrollas en las autoridades, instituciones y aquellos donde participara la sociedad civil organizada y no organizada en favor de estas personas.

El Tribunal Pleno estableció que la participación de las personas con discapacidad debe ser: i) previa, pública, abierta y regular; ii) estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad; iii) accesible; iv) informada; v) significativa; vi) con participación efectiva; y, vii) transparente.

<sup>6</sup> Resuelta en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veinte, por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán, así como de la Ministra Esquivel Mossa (Ponente) y de la suscrita Ministra Ríos Farjat, en el sentido de que no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros González Alcántara Carrancá y Presidente Zaldivar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que se requería de dicha consulta.

La misma determinación tomamos, en una votación dividida, cuando resolvimos que no era necesaria la consulta previa (ni se había argumentado como concepto de invalidez) respecto de las obligaciones de las autoridades encargadas de producir campañas de comunicación social para que se transmitan en versiones y formatos accesibles para personas con discapacidad y se difundan en las lenguas correspondientes en las comunidades indígenas, de la Ley de Comunicación Social para el Estado de Veracruz, que fue la acción de inconstitucionalidad 61/2019<sup>7</sup>.

En estos casos, sopesando lo que es “afectación” y la deferencia que amerita la culminación de un proceso legislativo, la mayoría del Pleno decidió que no era prudente anular por falta de consulta.

También tenemos el caso inverso: que una mayoría simple del Pleno determina que sí es necesaria una consulta, pero no se invalida la norma impugnada. Este fue el caso de la acción de inconstitucionalidad 98/2018<sup>8</sup>, donde algunos consideramos que la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa era inconstitucional porque no se había consultado y contenía provisiones de impacto relevante y directo en las personas con discapacidad (como el diseño de banquetas y rampas, la accesibilidad para el desplazamiento de personas con discapacidad o equipo especializado, por ejemplo). Por no resultar calificada esa mayoría, no se invalidó.

Los anteriores botones de muestra ilustran que quienes integramos el Tribunal Pleno no siempre coincidimos en qué configura una afectación tal que detone la decisión de anular el proceso legislativo que dio lugar a una norma para que sea consultada antes de formar parte del orden jurídico.

La decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se finca en el principio de afectación. Mientras más claramente incida una norma en estos grupos sociales, mayor tendencia a la unanimidad desplegará el Pleno.

#### **Voto aclaratorio.**

Es absolutamente reprochable que, a pesar de la fuerza del instrumento convencional, los legisladores locales hayan omitido las obligaciones adquiridas por el Estado Mexicano, obligaciones mínimas de solidaridad hacia sus propios habitantes con discapacidad.

El incumplimiento a la disposición convencional que rige en este tema genera normas inválidas, precisamente porque nacen de un incumplimiento. Sin embargo, no puedo dejar de ser reflexiva. El efecto invalidatorio parece reñir con el propio instrumento internacional que mandata consultar. Por ejemplo, la citada Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en su artículo 4.4 dispone, en lo que interesa: *“Nada de lo dispuesto en esa convención afectará a las disposiciones **que puedan facilitar, en mayor medida, el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, y que puedan figurar en la legislación de un Estado Parte**”*.

Una lectura empática de la reforma a la Ley de Trabajadores al Servicio del Estado y Municipios de Yucatán y a la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas con Discapacidad del Estado de Yucatán, pudiera sugerir *prima facie* que es positiva para las personas con discapacidad porque debe partir de la buena fe de quienes legislan. Con esta reforma, en esencia, se hicieron modificaciones respecto a las condiciones laborales y a las medidas de supervivencia que tienen que implementar las autoridades a favor de las personas con discapacidad. Entonces, al invalidar el decreto de reformas, ¿no se menoscaban algunos derechos y ventajas, no se eliminan provisiones que pudieran facilitarle la vida a este grupo históricamente soslayado?

Lo más importante que debe procurarse con dicho grupo es el respeto a su dignidad y a que sean sus integrantes quienes determinen cuál es la forma ideal de llevar a cabo tal o cual política para que les sea funcional y respetuosa, pues quienes no formamos parte de ese grupo no poseemos elementos para poder valorar con solvencia qué es lo más pertinente. Sin embargo, para aplicar correctamente este derecho

<sup>7</sup> Resuelta en sesión de doce de enero de dos mil veintiuno, por mayoría de seis votos de la Ministra Esquivel Mossa y de la suscrita Ministra Ríos Farjat, así como de los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán por declarar infundado el argumento atinente a la invalidez por falta de consulta indígena y afromexicana, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena (Ponente), González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

<sup>8</sup> Resuelta en sesión el veintiséis de enero de dos mil veintiuno por mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, así como de la Ministra Piña Hernández y de la suscrita Ministra Ríos Farjat, a favor de que se requiera la consulta previa a las personas con discapacidad. En contra, la Ministra Esquivel Mossa y los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales (Ponente), Pardo Rebolledo y Pérez Dayán.

convencional pareciera necesaria una primera fase valorativa, aunque sea *prima facie*, justamente para observar si las disposiciones que atañen a las personas consultadas les generan beneficios o ventajas, les amplían derechos o en cualquier forma les facilitan la vida.

La decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en esta acción de inconstitucionalidad fue la de invalidar el decreto de reformas impugnado porque adolece del vicio insalvable de no haber sido consultado.

Sin embargo, al amparo de una mayor reflexión en el tema que nos ocupa, **no me convence del todo que invalidar las normas sea el efecto más deseable**, incluso a pesar de que la invalidez se haya sujetado a un plazo de varios meses pues, como señala la propia convención internacional, idealmente no deberían eliminarse provisiones que pudieran servir de ayuda a personas históricamente discriminadas.

La invalidez parece colisionar con lo que se tutela, porque puede implicar la extracción del orden jurídico de alguna disposición que, aunque sea de forma deficiente, *pudiera* constituir un avance fáctico en los derechos de estas minorías. Para evaluar ese avance fáctico es que señalé que es necesaria una aproximación valorativa *prima facie*. En este caso, es posible que el Decreto por el que se reformaron diversas disposiciones de la Ley de Trabajadores al Servicio del Estado y Municipios de Yucatán y de la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas con Discapacidad del Estado de Yucatán contuviese avances fácticos, porque establecía la regulación de las condiciones de trabajo, las jornadas laborales y las extensiones de licencia en atención a las necesidades de las personas con discapacidad, además de que contemplaba las obligaciones que se surten para las autoridades en relación con los aspectos de seguridad, alimentación y protección de albergues para las personas con discapacidad en casos de desastres naturales, emergencias sanitarias y situaciones de riesgo.

En este contexto, y tomando en cuenta el amplio margen de maniobra que a esta Suprema Corte permite lo dispuesto en el artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria<sup>9</sup>, quizá sea mejor ordenar al Congreso local a llevar a cabo estas consultas previas y reponer el procedimiento legislativo, sin decretar la invalidez del Decreto, es decir, sin poner en riesgo la validez de los posibles beneficios que lo ya legislado pudiera contener.

Sin embargo, **el problema realmente grave está en mantener la costumbre de no consultar**. Lo que se requiere es visibilidad normativa, es decir, voltear la mirada legislativa a estos grupos que requieren normas específicas para problemas que ellos conocen mejor, y mayores salvaguardas a fin de lograr plenamente su derecho a la igualdad y no discriminación. Presuponer que cualquiera puede saber qué les conviene a estos grupos, o qué necesitan, arraiga el problema y les impide participar en el diseño de sus propias soluciones.

Tomando esto en cuenta, convengo en que la invalidación es el mecanismo más eficaz que posee la Suprema Corte de Justicia de la Nación para lograr que el Legislativo sea compelido a legislar de nueva cuenta tomando en consideración estos grupos en situación de vulnerabilidad. Además, permitir la subsistencia de lo ya legislado sin haber consultado, presuponiendo la benevolencia de los preceptos impugnados que establecen políticas, formas de hacer, formas de entender, derechos y obligaciones, dejándolos intactos con tal de no contrariar los posibles avances a que se refiere la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, representaría, de facto, suprimir el carácter obligatorio de la consulta.

Adicionalmente, si no se invalidan las disposiciones, es improbable que el Legislativo actúe para subsanar una oquedad que no existirá porque, si no se declara su invalidez, el efecto jurídico es que tales normas son válidas, lo que inhibe la necesidad de legislar de nuevo. Si las normas no son invalidadas, entonces son correctas, siendo así, ¿para qué volver a legislar después de consultar a los grupos en situación de vulnerabilidad? En cambio, si se invalidan, queda un hueco por colmar. Es cierto que el Legislativo pudiera ignorar lo eliminado, considerar que es irrelevante volver a trabajarlo, y evitar llevar a cabo una consulta, con las complicaciones metodológicas que implica. Es un riesgo posible, así que para evitar que suceda es que la sentencia ordena volver a legislar en lo invalidado<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener: [...] IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales, actos u omisiones respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada; [...]

<sup>10</sup> Por eso esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto reiteradamente que sus declaratorias de invalidez surtirán sus efectos luego de transcurrido cierto tiempo, a fin de dar oportunidad a los Congresos para convocar debidamente a indígenas y a personas con discapacidad, según la materia de las normas.

En corolario a todo lo expresado a lo largo del presente documento, reitero que el papel de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los casos que ameriten consulta previa debe ser particularmente sensible a las circunstancias que rodean cada caso concreto, con especial cautela frente a la determinación de invalidez de normas, tomando en cuenta los posibles impactos perjudiciales que podrían derivar de una falta o dilación en el cumplimiento del mandato de volver a legislar.

Mantengo mi reserva respecto a que invalidar las normas no consultadas, y que *prima facie* puedan beneficiar a estos grupos en situación de vulnerabilidad, sea la mejor solución. La realidad demostrará si estas conjeturas son correctas y si los Congresos actúan responsablemente frente a lo mandado y con solidaridad hacia los grupos en situación de vulnerabilidad. Con esa salvedad voto a favor del efecto de invalidar, aclarando precisamente mis reservas al respecto.

El concepto de “afectación” ha demostrado, a partir de las decisiones del Máximo Tribunal, ser un concepto que debe calibrarse caso por caso, y con cada caso, la suscrita va reforzando su convicción de que el concepto de “afectación” no puede ser entendido de manera dogmática ni generar los mismos efectos a rajatabla en todos los casos.

Ministra **Ana Margarita Ríos Farjat**.- 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 seis fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto aclaratorio formulado por la señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, en relación con la sentencia del treinta de mayo de dos mil veintitrés, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 117/2021, 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 veintidós de abril de dos mil veinticuatro.- Rúbrica.