

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 43/2021
PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS**

**VISTO BUENO
SR. MINISTRO**

**MINISTRO PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO
SECRETARIA: MERCEDES VERÓNICA SÁNCHEZ MIGUEZ**

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día seis de junio de dos mil veintidós por el que se emite la siguiente:

S E N T E N C I A

En la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 43/2021, promovida por la Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra del Decreto 894, por el que se adicionaron las fracciones XII, XIII y XIV, recorriéndose la ulterior a una fracción XV, del artículo 6 de la Ley para el Desarrollo e Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado de Coahuila de Zaragoza, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veintinueve de enero de dos mil veintiuno.

I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de la demanda.** Mediante escrito presentado el uno de marzo de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de Presidenta

de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en contra de la norma y autoridades siguientes:

- **Norma impugnada:** Decreto 894, por el que se adicionaron las fracciones XII, XIII y XIV, recorriéndose la ulterior a una fracción XV, del artículo 6 de la Ley para el Desarrollo e Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado de Coahuila de Zaragoza, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veintinueve de enero de dos mil veintiuno;
- Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza;
- Gobernador del Estado de Coahuila de Zaragoza.

2. **Fracciones adicionadas.** El artículo 6 de la Ley para el Desarrollo e Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Coahuila de Zaragoza se modificó de la siguiente forma:

“Artículo 6º. Son facultades del Titular del Poder Ejecutivo del Estado en materia de esta ley, las siguientes:

[...]

XII. Promover la consulta y participación de las personas con discapacidad, personas físicas o morales y las organizaciones de la sociedad civil en la elaboración y aplicación de políticas, legislación y programas, con base en la presente Ley;

XIII. Fomentar la integración social de las personas con discapacidad, a través del ejercicio de sus derechos civiles y políticos;

XIV. Promover el pleno ejercicio de los derechos fundamentales de las personas con discapacidad en condiciones equitativas; y

XI. Las demás que otros ordenamientos le confieran”.

3. **Derechos fundamentales que se estiman vulnerados.** Los artículos 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas

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

4. **Conceptos de invalidez.** Para sustentar la violación de los derechos antes referidos, la accionante, esencialmente aduce que:

- El Decreto 894 por el que se reformó la Ley para el Desarrollo e Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado de Coahuila de Zaragoza vulnera el derecho a la consulta estrecha y colaboración activa de las personas con discapacidad, reconocido en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; esto, ya que la Convención establece la obligación de los Estados de celebrar consultas a las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan en la elaboración de legislación, políticas públicas y otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con el sector.
- Refieren que el ordenamiento se relaciona de forma directa con ese sector; sin embargo, al analizar el proceso legislativo, advirtió que no se llevó a cabo una consulta que cumpliera los parámetros (previas, públicas, abiertas, regulares, estrechas, con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad, accesibles, informadas, significativas y con participación efectiva y transparente).
- Destaca que la reforma tiene por objeto agregar a las facultades del titular del Poder Ejecutivo local consistentes en: (i) promover la consulta y participación de las personas con discapacidad en la elaboración y aplicación de políticas, legislación y programas con base en la propia ley; (ii) fomentar la integración social de las personas con discapacidad, a través del ejercicio de sus derechos civiles y políticos; y (iii) promover el pleno ejercicio de sus derechos en condiciones equitativas.
- Por lo anterior, se considera que las modificaciones normativas abordan cuestiones que atañen directamente a las personas con discapacidad en la entidad y, en consecuencia, el Congreso local tenía la obligación de celebrar una consulta.
- Posteriormente, para precisar el alcance e importancia de la obligación en comento, la accionante sintetizó la doctrina constitucional que ha emitido este Alto Tribunal en materia de consulta a las personas con discapacidad, así como los requisitos mínimos de esta obligación.
- Hecho lo anterior, la accionante reitera que las reformas a la ley se relacionan con los derechos de las personas con discapacidad, por lo que necesariamente ameritaba realizar un ejercicio consultivo, de conformidad con los estándares que precisó. Así, la Comisión refirió que consultó el portal de Internet del

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 43/2021

Congreso del Estado de Coahuila y que advirtió que del dictamen se desprendió que la Comisión de Atención a Grupos en Situación de Vulnerabilidad contactó el tres de diciembre de dos mil veintiuno mediante correo electrónico, vía telefónica y la aplicación de mensajería instantánea *WhatsApp*, con diversas organizaciones de la sociedad civil de todo el Estado de Coahuila dedicadas a la atención de grupos en situación de vulnerabilidad -especialmente grupos, colectivos y asociaciones en favor de personas con discapacidad-.

- No obstante, la Comisión destacó que el Congreso local no razonó ni precisó cómo fue la participación de las “diversas organizaciones” en el proceso de creación de la reforma ni si en su caso hubo propuestas y si fueron tomadas en cuenta y cuáles fueron los motivos para ello. Así, se alegó que la actividad de contactar a las diversas organizaciones no satisface los parámetros desarrollados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando interpretó la obligación derivada del numeral 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
- Señaló que al no existir constancia con la que se acredite que la consulta fue llevada a cabo, era innecesario revisar si la consulta fue previa, pública, abierta y regular, así como si fue informada y permitió la participación efectiva de los sujetos implicados; luego, como indicó que no se llevó a cabo la consulta a las personas interesadas, las organizaciones que las conforman ni a las que representan en términos desarrollados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entonces el decreto impugnado debe declararse inválido.
- Finalmente, la Comisión aduce que en caso de que se declare la invalidez del decreto, se extiendan los efectos a todas las normas relacionadas; esto, de conformidad con los artículos 41, fracción IV y 45, segundo párrafo de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

5. **Radicación y turno.** Mediante auto de cuatro de marzo de dos mil veintiuno, el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad con el número **43/2021** y lo turnó al Ministro **Jorge Mario Pardo Rebolledo**, a fin de que instruyera el procedimiento respectivo.

6. **Admisión.** Por auto de cinco de marzo de dos mil veintiuno, el Ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad, ordenando dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Coahuila, para que en el plazo de quince días rindieran el

informe correspondiente, así como la remisión de los documentos solicitados. Asimismo, se ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República a efecto de que formulase el pedimento correspondiente, aunado a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que manifestaran lo que estimara conducente.

7. **Informe de la autoridad promulgadora:** Mediante escrito depositado en la oficina de correos de la localidad el catorce de abril de dos mil veintiuno y recibido el veintisiete siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el **Poder Ejecutivo del Estado de Coahuila** rindió el informe solicitado¹, a través de **Carlos Alberto Estrada Flores**, en su carácter de Consejero Jurídico, en el que expuso lo siguiente:

- La acción de inconstitucionalidad es infundada, de los conceptos de invalidez no se le atribuyó directamente acto alguno violatorio en cuanto a la promulgación de las normas impugnadas; de ahí que, se sostenga la invalidez por lo que hace al Poder Ejecutivo local.
- Por otra parte, la adición de las fracciones XII, XIII y XIV, del artículo 6 de la Ley para el Desarrollo e Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Coahuila de Zaragoza fue con motivo del deber previsto en los artículos 62, fracción IV, 64, 66 y 84, fracción III de la Constitución Política del Estado de Coahuila, que establecen que el Gobernador deberá sancionar, promulgar, publicar y ejecutar las leyes o decretos que expida el Congreso estatal; en ese sentido, es evidente que el Poder Ejecutivo no intervino en el dictamen, discusión, votación y aprobación de la norma impugnada.
- Se admite que la impresión, publicación, circulación y debido cumplimiento a lo remitido por el Congreso local no son actos aislados, sino que forman parte del proceso legislativo que culmina con el acto mediante el cual el Ejecutivo Estatal da a conocer la ley o decreto a los habitantes, mediante el Periódico Oficial del Estado. Lo anterior son requisitos indispensables de fundamentación y motivación de dichos actos y sólo se requiere que provengan de una autoridad competente para ordenarlos y que se cumplan con las formalidades exigidas por la ley para ello; esto, para que la nueva ley o sus reformas puedan ser conocidas.

¹ El informe se tuvo por rendido por el Ministro instructor mediante acuerdo de veintiocho de abril de dos mil veintiuno.

- Finalmente, se indica que atender a la solicitud de la accionante, se llegaría a una parálisis legislativa absoluta que vulneraría el principio de progresividad; esto, toda vez que la ley en cita tutela y protege diversos derechos humanos como el derecho a la vida, salud, integridad personal, libertad ambulatoria, el libre desarrollo de la personalidad, el derecho humano a la dignidad, no discriminación, acceso efectivo a la justicia, debido proceso y seguridad jurídica.

8. **Informe de la autoridad emisora.** Mediante escrito depositado en la oficina de correos de la localidad el siete de abril de dos mil veintiuno y recibido el diecinueve siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se rindió el informe del **Poder Legislativo del Estado de Coahuila**², a través de **Natalia Guadalupe Fernández Martínez**, en su calidad de Directora de Asuntos Jurídicos y Apoderada Especial de la Presidencia de la Mesa Directiva del Congreso de esa entidad federativa. Así, aceptó como cierto que el Congreso mencionado aprobó el Decreto 894 y en síntesis expuso:

- Acota que la inconstitucionalidad del decreto impugnado descansa en que se violentaron los derechos a la consulta estrecha y colaboración activa de las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que los representan; sin embargo, alega que no se violaron los derechos ni se incumplió con el parámetro de regularidad de conformidad con los estándares internacionales.
- Aduce que la reforma se llevó a cabo para armonizar las leyes secundarias con la obligación prevista en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, pues los grupos vulnerables fueron tomados en consideración y escuchados por el Congreso local. Así, indica que no se vulneró su participación y derecho a la consulta en la creación de la norma, ya que lejos de afectarlos, la reforma tiene por objeto escucharlos y regular la inclusión y participación en temas de grupos vulnerables conforme a los parámetros establecidos en diversas acciones de inconstitucionalidad.
- Dentro del proceso legislativo, se llevó a cabo una consulta previa que involucró el Decreto 894 y se cumplieron los requisitos mínimos consistentes en ser previa, informativa, de deliberación interna, diálogo y decisión. En el proceso legislativo consta que la Comisión dictaminadora contactó a diversas organizaciones de la sociedad civil del estado de Chihuahua.

² El informe se tuvo por rendido por el Ministro instructor mediante acuerdo de veintiuno de abril de dos mil veintiuno.

- Se destaca que con motivo de la pandemia generada por el virus COVID-19, las comisiones permanentes dictaminadoras y el Pleno del Congreso del Estado de Coahuila desarrollaron sesiones y trabajos legislativos en forma virtual y digital; de ahí que, como se señaló, se llamaron y escucharon de forma virtual y presencial los grupos vulnerables, mismo que se hizo constar en los dictámenes de la Comisión Dictaminadora Permanente y se acredita que se cubrieron con cada una de las características de la consulta previa y con cada uno de los requisitos mínimos que requiere el proceso legislativo.
- Se alega que las normas adicionadas son constitucionales, ya que los juzgadores deben atender a su finalidad y optar por la solución jurídica que la haga operativa, así como tomar en cuenta la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; tal como se sostiene en la tesis de rubro *“CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LOS JUZGADORES DEBEN ATENDER A SU FINALIDAD Y OPTAR POR LA SOLUCIÓN JURÍDICA QUE LA HAGA OPERATIVA”*.
- Insiste en que la reforma impugnada tiene como finalidad evitar la discriminación a las personas con discapacidad, por lo que las normas en materia de discapacidad no pueden deslindarse de los propósitos jurídicos y el análisis debe hacerse a la luz de los principios constitucionales de igualdad y no discriminación. Así, sustenta su argumento con la tesis de rubro *“DISCAPACIDAD. EL ANÁLISIS DE LAS DISPOSICIONES EN LA MATERIA DEBE REALIZARSE A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN”*.
- Asimismo, refiere que se debe atender a lo expuesto por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido que siempre debe tenerse presente la finalidad de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y optar por la solución que la haga operativa; esto, de conformidad con la tesis de rubro: *“CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LOS JUZGADORES DEBEN ATENDER A SU FINALIDAD Y OPTAR POR LA SOLUCIÓN JURÍDICA QUE LA HAGA OPERATIVA”*.
- Señala que si se atiende a los principios de igualdad y no discriminación, en alcance a sus funciones y consecuencias en el uso del principio de razonabilidad, es imprescindible examinar si el medio afecta, limita, restringe o altera el contenido esencial de otros derechos fundamentales, de acuerdo con la finalidad de máxima eficacia de la Constitución Federal y lograr la armonización de los derechos, conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Refiere que en ningún caso puede postergarse un derecho, ya que quien tiene un derecho, merece protección, de conformidad con la tesis de rubro *“IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. FUNCIONES Y CONSECUENCIAS EN EL USO DEL PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD”*.
- Finalmente, destaca que la reforma impugnada tiene por objeto armonizar y establecer en la ley secundaria, la obligación de consulta a las personas con

discapacidad, por lo que es contra natura la presente acción de inconstitucionalidad al buscar fines contrarios a la Constitución Federal.

9. **Cierre de Instrucción.** Tras el trámite legal correspondiente y la presentación de alegatos, por acuerdo de veintiséis de mayo de dos mil veintiuno, se declaró cerrada la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

II. COMPETENCIA

10. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se cuestiona la constitucionalidad del Decreto No. 894, por el que se adicionaron las fracciones XII, XIII y XIV, recorriéndose la ulterior a una fracción XV del artículo 6° de la Ley para el Desarrollo e Inclusión de Personas con Discapacidad en el Estado de Coahuila de Zaragoza, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veintinueve de enero de dos mil veintiuno.

III. OPORTUNIDAD

11. El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal³

³ "Artículo 60.- El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean

dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial; y que, para efectos del cómputo del plazo aludido, no se deben excluir los días inhábiles, en la inteligencia de que si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda se podrá presentar al primer día hábil siguiente.

12. En el caso, el Decreto 894, en el que se adicionaron las fracciones XII, XIII y XIV del artículo 6 de la Ley para el Desarrollo e Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado de Coahuila Zaragoza, se publicó el viernes veintinueve de enero de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila de Zaragoza. Por tanto, el plazo de treinta días naturales para promover la presente acción de inconstitucionalidad, transcurrió del sábado treinta de enero de dos mil veintiuno, al veintiocho de febrero de dos mil veintiuno; no obstante, el último día fue inhábil, por lo que se podía presentar el día hábil siguiente, es decir, el lunes uno de marzo del presente año.

13. En consecuencia, si la acción de inconstitucionalidad se presentó el uno de marzo de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es claro que se presentó de manera oportuna.

IV. LEGITIMACIÓN

14. La acción de inconstitucionalidad que ahora se analiza fue promovida por una persona legitimada para ello, tal y como se evidencia

publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles".

con las consideraciones y razonamientos que se desarrollan a continuación.

15. De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁴, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está legitimada para impugnar las leyes de carácter estatal que estime violatorias de los derechos humanos consagrados en la Constitución y los Tratados Internacionales en los que México es parte; y en el caso, el escrito inicial de la acción de inconstitucionalidad está firmado por **Rosario Piedra Ibarra**, quien en virtud de su carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁵, se encuentra legitimada para interponerla en representación de la Comisión⁶ y, adicionalmente, impugna un decreto por el que se reformó el artículo 6° de la Ley para el Desarrollo e Inclusión de Personas con Discapacidad en el Estado de Coahuila de

⁴ “Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señala 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, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal”.

⁵ A través de la copia certificada del diverso escrito firmado por la Senadora Mónica Fernández Balboa y el Senador Primo Dothé Mata, en su carácter de Presidenta y Secretario de la Mesa Directiva del Senado de la República, respectivamente, demostró que en la sesión celebrada el siete de noviembre de dos mil diecinueve, el Pleno del Senado de la República la eligió como Presidenta de la citada Comisión, por un periodo de cinco años, que van del dieciséis de noviembre de dos mil diecinueve al dieciséis de noviembre de dos mil veinticuatro.

⁶ El artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión de los Derechos Humanos establece que: “Artículo 15.- El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: I.- Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; (...)

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

Zaragoza, por considerar que viola el derecho a una consulta estrecha y colaboración activa de las personas con discapacidad.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

16. Las partes que intervienen en la presente acción de inconstitucionalidad no hicieron valer causas de improcedencia y este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no advierte de oficio que se actualice alguna de ellas. Por ende, se debe proceder al estudio de los conceptos de invalidez.

VI. ESTUDIO DE FONDO

17. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuestiona la validez del Decreto 894 por el que se reformó la Ley para el Desarrollo e Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Coahuila de Zaragoza, por considerar que vulnera el derecho a la consulta estrecha y colaboración activa de las personas con discapacidad, reconocido en el artículo 4.3. de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

18. A través de ese Decreto se reformó el artículo 6 de la Ley para el Desarrollo e Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado de Coahuila de Zaragoza, a fin de adicionar las fracciones XII, XIII y XIV, recorriéndose la ulterior a la fracción XV. Así, las fracciones adicionadas con motivo de ese Decreto establecen lo siguiente:

“Artículo 6°. Son facultades del Titular del Poder Ejecutivo del Estado en materia de esta ley, las siguientes:

[...]

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 43/2021

XII.- Promover la consulta y participación de las personas con discapacidad, personas físicas o morales y las organizaciones de la sociedad civil en la elaboración y aplicación de políticas, legislación y programas, con base en la presente Ley;

XIII.- Fomentar la integración social de las personas con discapacidad, a través del ejercicio de sus derechos civiles y políticos;

XIV.- Promover el pleno ejercicio de los derechos fundamentales de las personas con discapacidad en condiciones equitativas; y

XV.- Las demás que otros ordenamientos le confieran.”

19. Así, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que el Decreto 894 vulnera el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, pues del análisis del proceso legislativo correspondiente, se desprende que no se llevó a cabo una verdadera consulta, es decir, en los términos a que alude el precepto convencional mencionado. Asimismo, se estima que la consulta era obligatoria, ya que la reforma aborda cuestiones que atañen directamente los derechos de las personas con discapacidad, al agregar facultades al titular del Poder Ejecutivo local que los afectan, por lo que para ser constitucionalmente válida, ameritaba la realización de un ejercicio consultivo, de conformidad con los estándares desarrollados en la materia.

20. Para dar respuesta al concepto de invalidez hecho valer por la CNDH, se dividirá el estudio en tres apartados: en el “**Apartado A**” se hará referencia al sustento constitucional y convencional de la consulta previa a personas con discapacidad; en el “**Apartado B**”, se hará referencia a la línea jurisprudencial que ha seguido esta Suprema Corte en relación con la consulta previa a personas con discapacidad; en el “**Apartado C**” se estudiará el caso concreto a fin de responder **las** interrogantes siguientes: **C.1.** ¿Las normas impugnadas son susceptibles de afectar directamente a las personas con discapacidad del Estado de Coahuila? —Si la respuesta es positiva, la consulta previa

sería necesaria—. Y, de ser el caso, se deberá responder:

C.2. ¿El Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza llevó a cabo el procedimiento de consulta previa?

A. Sustento constitucional y convencional de la consulta previa a personas con discapacidad

21. A raíz de la reforma constitucional del diez de junio de dos mil once, el primer párrafo del artículo 1º constitucional señala lo siguiente:

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

22. Como se advierte, a raíz de esa reforma se incorporaron al marco constitucional los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales, de tal suerte que al resolverse la contradicción de tesis 293/2011, este Alto Tribunal arribó a la conclusión de que ambos, es decir en su conjunto, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano⁷.

⁷**DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.** El primer párrafo del artículo 1o. constitucional reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea parte. De la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de las reformas constitucionales de seis y diez de junio de dos mil once, se desprende que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, entendiéndose que, derivado de la parte final del primer párrafo del citado artículo 1o., cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional, ya que el principio que le brinda supremacía comporta el encumbramiento de la Constitución como norma fundamental del orden jurídico mexicano, lo que a su vez implica que el resto de las normas jurídicas deben ser acordes con la misma, tanto en un

23. Ahora bien, entre los tratados internacionales que México ha suscrito y que, por tanto, han sido incorporados al bloque de constitucionalidad, se encuentra la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. En el preámbulo de esa Convención se reconoció que la discriminación de cualquier persona por razón de discapacidad, constituye una vulneración de la dignidad y el valor inherentes del ser humano.

24. Además, se reconoció que la discapacidad tiene un origen social, pues ésta resulta de la interacción entre personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud de las demás personas y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en igualdad de condiciones; por ello, también se reconoció la importancia de incorporar las cuestiones relativas a la discapacidad, como parte de las estrategias pertinentes al desarrollo y la necesidad de que las personas con discapacidad participen activamente en los procesos de adopción de decisiones sobre las políticas y programas, que les afecten directamente.

25. Bajo esa lógica, en el artículo 4 de la Convención, los Estados Partes asumieron diversas obligaciones para asegurar y promover el pleno ejercicio de los derechos fundamentales y libertades de las personas con discapacidad; entre éstas, se encuentra la de

sentido formal como material, circunstancia que no ha cambiado; lo que sí ha evolucionado a raíz de las reformas constitucionales en comento es la configuración del conjunto de normas jurídicas respecto de las cuales puede predicarse dicha supremacía en el orden jurídico mexicano. Esta transformación se explica por la ampliación del catálogo de derechos humanos previsto dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual evidentemente puede calificarse como parte del conjunto normativo que goza de esta supremacía constitucional. En este sentido, los derechos humanos, en su conjunto, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano.” Véase en Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 5, Abril de 2014, Tomo I, página 202, Décima Época, Pleno, P./J. 20/2014 (10a.), Materias(s): Constitucional, Registro digital: 2006224.

adoptar las medidas legislativas que sean pertinentes para hacer efectivos sus derechos. Al respecto, en el apartado 3 de ese numeral expresamente se establece lo siguiente:

“Artículo 4.

Obligaciones generales.

[...]

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.

[...]”

26. Así, aunque la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no haga referencia expresa al derecho a la consulta en la elaboración de leyes vinculadas a las personas con discapacidad, al estar reconocido en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, forma parte del parámetro de regularidad constitucional; y, por tanto, al ser un derecho de las personas con discapacidad, también constituye una obligación que se debe satisfacer por parte del legislador y un deber de que esta Suprema Corte el vigilar que sea respetado.

B. Línea jurisprudencial sobre la consulta previa a personas con discapacidad

27. Esta no es la primera vez que la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe pronunciarse en torno al derecho que tienen las personas con discapacidad a ser consultadas sobre la elaboración de las leyes que les atañen; así, se han hecho diversos pronunciamientos al respecto.

28. La primera ocasión que se pronunció sobre el tema fue al resolver la **acción de inconstitucionalidad 33/2015**⁸, en ese asunto el Pleno determinó que la consulta previa en materia de derechos de personas con discapacidad es una formalidad esencial del procedimiento legislativo, cuya exigibilidad se actualiza cuando las acciones estatales objeto de la propuesta incidan en los intereses y/o derechos esas personas.

29. En dicho precedente, este alto tribunal sostuvo que la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad involucra a la sociedad civil, en particular, a las organizaciones representativas de las personas con discapacidad, en las acciones estatales que incidan en esos grupos, ya que éstas tienen un impacto directo en la realidad al reunir información concreta sobre presuntas violaciones de los derechos humanos de personas con discapacidad, aunado de que colaboran para que la discapacidad sea vista como un tema fundamental de derechos humanos.

30. En la **acción de inconstitucionalidad 101/2016**⁹, el Tribunal Pleno invalidó la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down para el Estado de Morelos al existir una

⁸ 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 Ministro Aguilar Morales votaron en contra.

⁹ Resuelta el veintisiete de agosto de dos mil dieciocho por unanimidad de diez votos. Ausente el Ministro Pardo Rebolledo.

ausencia absoluta de consulta a las personas con discapacidad. Así, se reconoció el deber convencional del derecho a la consulta de las personas con discapacidad.

31. En el citado asunto, se precisó que con anterioridad a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas se pronunció respecto de la necesidad de consultar a grupos representativos de las personas con discapacidad sobre decisiones que les conciernen¹⁰.

32. Posteriormente, al fallar la **acción de inconstitucionalidad 68/2018**¹¹, este alto tribunal invalidó ciertos preceptos de la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado y Municipios de San Luis Potosí al considerar que el órgano legislativo no consultó a las personas con discapacidad.

33. En ese precedente se destacaron algunas cuestiones del contexto en el que surge la obligación de consulta y su importancia en la lucha del movimiento de las personas con discapacidad por exigir sus derechos.

34. En primer lugar, se indicó que la razón que subyace a esta exigencia consiste en que se supere un modelo rehabilitador de la discapacidad —donde las personas con estas condiciones son sujetos pasivos de la ayuda que se les brinda— y, en cambio, se favorezca un *modelo social* en el que la causa de la discapacidad es el contexto que la genera, es decir, las deficiencias de la sociedad en la que estas

¹⁰ Observación General No. 5, adoptada el nueve de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro.

¹¹ Resuelta el veintisiete de agosto de dos mil diecinueve por mayoría de nueve votos en contra del emitido por la Ministra Esquivel Mossa. Ausente el Ministro Pardo Rebolledo.

personas se encuentran para generar servicios adecuados una vez consideradas las necesidades particulares de las personas con esta condición. Dicho de otro modo, una ausencia de consulta en cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad significaría no considerarlas en la definición de sus propias necesidades, volviendo de alguna manera a un modelo rehabilitador o asistencialista.

35. En segundo lugar, se estableció que el derecho a la consulta de las personas con discapacidad se encuentra estrechamente relacionado con los principios generales de autonomía e independencia que rigen la Convención [artículo 3, inciso a)], con su derecho de igualdad ante la ley [artículo 12] y a la participación [artículos 3, inciso c), y 29] que se plasmó en el lema del movimiento de personas con discapacidad: “*Nada de nosotros sin nosotros*”.

36. También se indicó que el derecho a la consulta es uno de los pilares de la Convención, debido a que el proceso de creación de ese tratado internacional fue justamente uno de participación genuina y efectiva, colaboración y consulta estrecha con las personas con discapacidad. Así, la Convención fue el resultado de todas las opiniones ahí vertidas, por lo que se aseguró la calidad de la Convención y su pertinencia para las personas con discapacidad.

37. Recapitulando, en ese precedente se señaló 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 las demás. En otras palabras, **la consulta es lo que asegura que las medidas dirigidas a las personas con**

discapacidad sean una respuesta a sus necesidades reales.

38. Luego, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018**¹², esta Suprema Corte de Justicia de la Nación invalidó la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, al no haberse celebrado una consulta con las personas con Síndrome de Down, las organizaciones que conforman, ni a las que las representan.

39. En dicha acción, el Tribunal Pleno señaló los elementos mínimos para cumplir con la obligación convencional sobre consulta a personas con discapacidad, establecida en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en el sentido de que su participación debe ser:

- a) **Previa, pública, abierta y regular.** El órgano legislativo debe establecer reglas, plazos razonables y procedimientos en una convocatoria, en la que se informe de manera amplia, accesible y por distintos medios, la manera en que las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan podrán participar tanto en el proyecto de iniciativa, como en el proceso legislativo, dentro del cual se debe garantizar su participación, de manera previa al dictamen y ante el Pleno del órgano deliberativo, durante la discusión, por lo cual deben especificarse en las convocatorias los momentos de participación.

- b) **Estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad.** Las personas con discapacidad no

¹² Resuelta el veintiuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos.

deben ser representadas, sino que, en todo caso, cuenten con la asesoría necesaria para participar sin que se sustituya su voluntad, es decir, que puedan hacerlo tanto de forma individual, como por conducto de las organizaciones de personas con discapacidad, además de que también se tome en cuenta a las niñas y niños con discapacidad, así como a las organizaciones que representan a las personas con discapacidad.

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

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

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

- d) **Informada.** A las personas con discapacidad o comunidades involucradas se les debe informar de manera amplia y precisa sobre la naturaleza y consecuencia de la decisión que se pretenden tomar.
- e) **Significativa.** Lo cual implica que en los referidos momentos del proceso legislativo se debata o se analicen las conclusiones obtenidas de la participación de las personas con discapacidad y los organismos que las representan.
- f) **Con participación efectiva.** Que abone a la participación eficaz de las personas con discapacidad, las organizaciones y autoridades que los representan, en donde realmente se tome en cuenta su opinión y se analice, con el propósito de que no se reduzca su intervención a hacerlos partícipes de una mera exposición, sino que enriquezcan con su visión la manera en que el Estado puede hacer real la eliminación de barreras sociales para lograr su pleno desarrollo en las mejores condiciones, principalmente porque son quienes se enfrentan y pueden hacer notar las barreras sociales con las que se encuentran, a efecto de que se puedan diseñar mejores políticas para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales en igualdad de condiciones, no obstante el estado físico, psicológico o intelectual que presenten en razón de su discapacidad, así como por su género, minoría de edad, y con una cosmovisión amplia de las condiciones y dificultades sociales, como las condiciones de pobreza, de vivienda, salud, educación, laborales, entre otras.

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

40. Además, en el señalado precedente se puntualizó que esta obligación 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 directamente en las personas con discapacidad.

41. El Tribunal Pleno destacó que la consulta debe suponer un ajuste en los procesos democráticos y representativos corrientes, los cuales no suelen bastar para atender a las preocupaciones particulares de las personas con discapacidad, que por lo general están marginados en la esfera política, por lo que es necesario que el órgano legislativo establezca previamente la manera en la que dará cauce a esa participación. En consecuencia, la consulta a personas con discapacidad constituye un requisito procedimental de rango constitucional, lo cual implica que su omisión constituye un vicio formal, invalidante del procedimiento legislativo y, consecuentemente, del producto legislativo.

42. No obstante, este criterio ha evolucionado, de manera que a partir de la **acción de inconstitucionalidad 212/2020**¹³, este Tribunal Pleno únicamente declaró la invalidez del Capítulo VIII denominado “De

¹³ Resuelta el 1 de marzo de 2021, por unanimidad de 11 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.

la educación inclusiva” que se integró con los artículos 66 a 71 de la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala, al contener normas encaminadas a regular cuestiones relacionadas con la educación para personas con discapacidad, sin que se hubiera realizado la consulta previa exigida por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

43. Así, a partir de ese precedente se 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 fue omiso en llevar a cabo la consulta previa conforme a los estándares adoptados por esta Suprema Corte.**

44. Así, el Pleno de este Tribunal Constitucional determinó que en el supuesto de que una norma o un ordenamiento general no esté específicamente relacionado con los grupos vulnerables que deben ser privilegiados con una consulta, esto es, que no se refieran única y exclusivamente a ellos, sino que, en el contexto general estén inmiscuidos, **las normas por invalidar son precisamente las que les afecten, pero sin alcanzar a invalidar toda la norma.** Por el contrario, cuando los decretos o cuerpos normativos se dirijan específicamente y en forma integral a estos grupos vulnerables, la falta de consulta invalida todo ese ordenamiento.

45. Este criterio ha sido reiterado en múltiples precedentes. Por

ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 193/2020¹⁴, 179/2020¹⁵, 214/2020¹⁶, 131/2020 y su acumulada¹⁷, 18/2021¹⁸, así como la 121/2019¹⁹, el Pleno de este Tribunal Constitucional declaró la invalidez de diversos preceptos por falta de consulta a las personas con discapacidad.

C. Estudio del caso concreto

46. Partiendo de lo anterior, ahora se debe analizar si en el procedimiento legislativo que dio origen a la emisión del Decreto No. 894, por el que se adicionaron las fracciones XII, XIII y XIV, recorriéndose la ulterior a una fracción XV, del artículo 6° de la Ley para el Desarrollo e Inclusión de Personas con Discapacidad en el Estado de Coahuila de Zaragoza, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veintinueve de enero de dos mil veintiuno, se respetó el derecho a la consulta de personas con discapacidad, para lo cual se debe dar

¹⁴ Acción de inconstitucionalidad 193/2020, resuelta el 17 de mayo de 2021, por unanimidad de 11 votos, se declaró la invalidez de los artículos del 39 al 41 y del 44 al 48 de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas, expedida mediante el Decreto 389, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el 17 de junio de 2020.

¹⁵ Acción de inconstitucionalidad 179/2020, resuelta el 24 de mayo de 2021, en la que, por unanimidad de 11 votos, se declaró la invalidez los artículos 38, 39, 40 y del 43 al 47 de la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí, expedida mediante el Decreto 0675, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el 14 de mayo de 2020.

¹⁶ Acción de inconstitucionalidad 214/2020, resuelta el 24 de mayo de 2021, 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 15 de mayo de 2020.

¹⁷ Acción de inconstitucionalidad 131/2020 y acumulada, resuelta el 25 de mayo de 2021, 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 18 de mayo de 2020.

¹⁸ Acción de inconstitucionalidad 18/2021, resuelta el 12 de agosto de 2021, por unanimidad de 11 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea quien anunció voto concurrente.

¹⁹ Acción de inconstitucionalidad 121/2019, resuelta el 29 de junio de 2021, por unanimidad de 11 votos, de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

respuesta a las siguientes interrogantes: **C.1.** ¿las normas impugnadas son susceptibles de afectar directamente a personas con discapacidad del Estado de Coahuila? — si la respuesta es positiva, la consulta previa sería necesaria — y de ser el caso, se deberá responder: **C.2.** ¿el Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza llevó a cabo el procedimiento de consulta previa?

C.1. ¿Las normas impugnadas son susceptibles de afectar directamente a personas con discapacidad del Estado de Coahuila?

47. El artículo 4.3. de la Convención ordena celebrar consulta en los procesos en que se deba adoptar una decisión sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, por tanto, abarca toda la gama de medidas legislativas, administrativas y de cualquier otra índole que pueda afectar en forma directa o indirecta a dichas personas.

48. En ese orden de ideas, este Tribunal Pleno considera que **las normas impugnadas sí son susceptibles de afectar los derechos de las personas con discapacidad del Estado de Coahuila.** De la lectura de las fracciones XII, XIII y XIV del artículo 6 de la Ley para el Desarrollo e Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Coahuila de Zaragoza, se desprende que su contenido sí impacta de manera directa en los derechos de las personas con discapacidad, pues en éstas se prevé que entre las facultades del Poder Ejecutivo se encuentra:

- Promover la consulta y participación de las personas con discapacidad, personas físicas o morales y las organizaciones de la sociedad civil en la elaboración y aplicación de políticas, legislación y programas;

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 43/2021

- Fomentar la integración social de las personas con discapacidad, a través del ejercicio de sus derechos civiles y políticos;
- Promover el pleno ejercicio de los derechos fundamentales de las personas con discapacidad en condiciones equitativa;
- Así como las demás que otros ordenamientos les confieran.

49. Como se advierte, las facultades que se otorgan al Ejecutivo no sólo impactan en el propio derecho a la consulta de las personas con discapacidad —que es el tema que aquí se cuestiona—, sino que, además, esas facultades se relacionan con la forma en que el Estado debe elaborar las políticas, legislación y programas para fomentar la inclusión de ese colectivo; lo cual implica que esta regulación incide directamente en los derechos de las personas con discapacidad del Estado de Coahuila, pues las facultades que se otorgan al Poder Ejecutivo de la entidad necesariamente tendrán impacto en el reconocimiento de sus derechos y, por tanto, en la manera en que esas personas se integrarán a la sociedad, así como en la desaparición de las barreras que contribuyen a marcar su discapacidad y por ende, su discriminación.

50. En consecuencia, si el decreto impugnado impacta directamente en las personas con discapacidad, es claro que cobra aplicación el contenido del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. De esta forma, el desahogo de una consulta a las personas con discapacidad es exigible, pues de acuerdo con la evolución el criterio jurisprudencial que ha sostenido este Tribunal Pleno, todas las autoridades en el ámbito de sus respectivas atribuciones —incluidas las autoridades legislativas— están obligadas a consultar a estos grupos vulnerables antes de adoptar

cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos o intereses; aunado a que esa consulta se debe cumplir con los parámetros que ha determinado esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

51. Así, una vez determinado que en el caso cobra aplicación lo dispuesto en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y que por tanto era exigible la consulta, se debe analizar si en el caso se efectuó ésta.

C.2 ¿El Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza llevó a cabo el procedimiento de consulta previa?

52. La respuesta a esta interrogante es negativa; lo anterior, toda vez que al informe rendido por el Congreso de Coahuila, se anexó el Dictamen presentado por la Comisión de Atención a Grupos en Situación de Vulnerabilidad de la Sexagésima Primera Legislatura del Congreso del Estado de Coahuila, del cual se desprende como antecedente, que en la sesión celebrada el treinta de noviembre de dos mil veinte, se presentó ante el Pleno del Congreso la iniciativa con proyecto de decreto para adicionar las fracciones XII, XIII y XIV, recorriéndose la ulterior a la fracción XV, del artículo 6° de la Ley para el Desarrollo e Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado de Coahuila; asimismo, la iniciativa fue turnada en esa misma fecha a la Comisión de Atención a Grupos en Situación de Vulnerabilidad para su estudio, análisis y dictamen.

53. Aunado, se advierte que el dieciséis de diciembre de dos mil veinte, se aprobó el decreto en cuestión tras considerar satisfecho el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con

Discapacidad; en concreto se puso de manifiesto que el día tres de diciembre de dos mil veinte, mediante correo electrónico, vía telefónica y a través de la aplicación *WhatsApp*, se tuvo comunicación con *diversas organizaciones* de la sociedad civil de todo el Estado de Coahuila, dedicadas a la atención de grupos en situación de vulnerabilidad, en especial a grupos colectivos y asociaciones civiles en favor de discapacidad.

54. Bajo esa lógica, el Congreso del Estado de Coahuila dice que no debe pasar inadvertido que el mundo entero atraviesa por una pandemia con motivo del COVID-19 y que este país, en particular el Estado de Coahuila, no era la excepción; por lo que, en el caso, el Congreso desarrolló sesiones de trabajo en forma virtual y digital, en las que fueron llamados y escuchados en esa modalidad los grupos vulnerables.

55. No obstante, se estima que lo anterior no es suficiente para acreditar que la comunicación de referencia puede tener el carácter de una verdadera consulta, en los términos que ha señalado este Tribunal Pleno. En efecto, si bien es cierto que ante la pandemia ocasionada por el virus SARS-CoV2 o COVID-19, la consulta puede realizarse de una manera distinta a la presencial, aprovechando los adelantos tecnológicos de los que hoy en día se dispone, y bajo esa lógica el Congreso Local señala que el tres de diciembre de dos mil veinte mediante correo electrónico, vía telefónica y a través de la aplicación *WhatsApp*, tuvo comunicación con diversas organizaciones de la sociedad civil de todo el Estado de Coahuila, lo cierto es que no demostró que esa comunicación haya cumplido los parámetros establecidos por esta Suprema Corte a fin de que pueda considerarse como una genuina consulta; y que, en consecuencia, se haya cumplido

con lo dispuesto en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

56. En efecto, **no demostró que esa comunicación, misma que se pretende equiparar a una consulta, haya sido pública, abierta y regular**, pues no se acompañó la documentación necesaria, a fin de acreditar en qué términos se realizó la convocatoria para participar en la consulta respectiva; por tanto, no se sabe cuáles fueron las reglas, plazos, procedimientos o términos que se establecieron para que las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan pudieran participar en esa comunicación o consulta.

57. **Tampoco puede considerarse que haya sido estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad**, pues sólo se dice que hubo comunicación con diversas organizaciones de la sociedad civil; sin embargo, no se especifica cuáles fueron las organizaciones que participaron a efecto de determinar con certeza si las personas con discapacidad fueron debidamente representadas.

58. Así, se estima que este punto es importante porque en la Observación General número 7, sobre la participación de las personas con discapacidad, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad señala la importancia de hacer dos distinciones: (i) la primera consiste en distinguir entre organizaciones de personas con discapacidad y organizaciones para las personas con discapacidad y, (ii) la segunda, consiste en distinguir entre las organizaciones de personas con discapacidad y otras organizaciones de la sociedad civil.

59. La relevancia de la distinción recae en que de conformidad con la Observación General, **las organizaciones de personas con discapacidad** sólo podrán ser aquellas dirigidas, administradas y gobernadas por personas con discapacidad y la mayoría de sus miembros deben ser personas con discapacidad; en cambio, **las organizaciones para las personas con discapacidad** son aquellas que prestan servicios y defienden los intereses de las personas con discapacidad, lo que en la práctica puede dar lugar a conflictos de intereses si esas organizaciones anteponen sus objetivos como entidades de carácter privado a los derechos de las personas que supuestamente defienden.

60. Finalmente, señala que el término “**organización de la sociedad civil**” puede comprender distintos tipos de organizaciones e institutos de investigación, las organizaciones de prestatarios de servicios y otros interesados de carácter privado; en ese sentido, se señaló que las organizaciones de personas con discapacidad son un tipo concreto de organización de la sociedad civil.

61. Bajo esa lógica, es claro que para tener por satisfecha la consulta a que alude el artículo 4.3 de la Convención, no basta con señalar que existió comunicación con diversas organizaciones de la sociedad civil; pues se debe tener la certeza que esas organizaciones realmente son *de y para* personas con discapacidad, a efecto de determinar con certeza si éstas fueron debidamente representadas, ya sea a través de una organización o incluso de manera individual.

62. Por otra parte, **no se demostró que la comunicación a que se alude haya sido accesible**, pues al no acompañar la documentación respectiva, tampoco se tiene la certeza de que la consulta se haya

realizado en un lenguaje comprensible, en formato de lectura fácil y lenguaje claro o en formatos digitales accesibles.

63. Adicionalmente, **tampoco se desprende que haya sido informada, significativa, con participación efectiva y transparente**, toda vez al no haberse acompañado la documentación correspondiente, no se tiene certeza acerca de si las personas u organizaciones de la sociedad civil que se dice participaron en la comunicación estaban enterados de la naturaleza y consecuencias de esa participación, tampoco se advierte cuál fue la conclusión a la que se llegó a partir de esa comunicación; y, por lo mismo, tampoco se sabe si esa conclusión fue oportunamente debatida, ni si la opinión expresada fue o no tomada en cuenta por el órgano legislativo, aspecto que es de suma importancia, porque este Tribunal Pleno ya ha señalado que el propósito de la consulta es que realmente se tomen en cuenta las opiniones expresadas y sean debatidas, pues lo que se pretende es que enriquezca con su visión la manera en que el Estado realmente puede llegar a eliminar las barreras sociales que marcan la discapacidad a fin de que logren su pleno desarrollo y ejerzan sus derechos en igualdad de condiciones, mas no que se conviertan en simples expositores, cuyas manifestaciones no sean tomadas en cuenta.

64. Así, es evidente que la comunicación a la que alude al Poder Legislativo del Estado de Coahuila no es suficiente para considerar que se haya llevado a cabo la consulta en términos del artículo 4.3 de la Convención, en tanto que esa comunicación no reúne los requisitos que esta Suprema Corte ha desarrollado; lo anterior, sin que la autoridad pueda excusarse en la emergencia sanitaria mencionada, pues al

resolver la acción de inconstitucionalidad 136/2020²⁰ se indicó que las medidas de emergencia sanitaria no pueden ser empleadas como pretexto o justificación para adoptar decisiones sin implementar un procedimiento de consulta en forma previa, situación que además se reiteró en la acción de inconstitucionalidad 212/2020.

65. Ahora bien, no pasa inadvertido que los poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Coahuila sostienen que: (i) en la exposición de motivos correspondiente, se indica que la iniciativa de reforma tiene como propósito ampliar el catálogo de facultades del Titular Estatal, para que desde ese Poder se promueva la consulta y la participación de las personas con discapacidad en la elaboración y aplicación de políticas, legislación y programas de atención a personas con discapacidad, así como la promoción de sus derechos fundamentales; y (ii) en el dictamen correspondiente se señaló que con esa propuesta se estaría homologando las facultades del Ejecutivo Local con las que tiene el Presidente de la República en materia de inclusión y consulta a personas con discapacidad.

66. No obstante, lo anterior no autoriza que las autoridades estatales queden relevadas de la obligación de llevar a cabo la consulta previa necesaria, máxime si en el caso se dice que parte del propósito de la reforma es precisamente promover la consulta previa.

²⁰ Acción de inconstitucionalidad 136/2020, resuelta por el Pleno el 8 de septiembre de 2020, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales (ponente), Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto Número 460 por el que se adicionan los artículos 13 Bis y 272 Bis, a la Ley Número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dos de junio de dos mil veinte.

67. Tampoco basta que se pretende homologar las facultades del Ejecutivo Local con las del Presidente de la República, pues aún en el supuesto de que sólo se pretendiera que la legislación local se homologase a la federal, ello no relevaría la obligación de realizar la consulta; en principio sería necesario demostrar que el legislador local sólo se concretó a replicar el contenido de la ley general, y después evidenciar que esa ley preexistente fue consultada, lo que en el caso tampoco se demuestra.

68. En ese orden de ideas, este Tribunal Pleno concluye que, al no haberse realizado la consulta a que alude el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, se debe declarar la invalidez del Decreto No. 894, por el que se adicionaron las fracciones XII, XIII y XIV, recorriéndose la ulterior a una fracción XV, del artículo 6° de la Ley para el Desarrollo e Inclusión de Personas con Discapacidad en el Estado de Coahuila de Zaragoza, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veintinueve de enero de dos mil veintiuno.

VII. EFECTOS

69. Conforme a lo dispuesto en los artículos 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General²¹, las sentencias dictadas en acciones de

²¹ “**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”.

“**Artículo 45.** Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.”

inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos, fijando con precisión las normas o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.

70. En consecuencia, toda vez que este Tribunal Pleno ha declarado la invalidez total del Decreto 894, por el que se adicionaron las fracciones XII, XIII y XIV, recorriéndose la ulterior a una fracción XV, del artículo 6° de la Ley para el Desarrollo e Inclusión de Personas con Discapacidad en el Estado de Coahuila de Zaragoza, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veintinueve de enero de dos mil veintiuno, por falta de consulta a personas con discapacidad, se deben precisar los efectos de esta ejecutoria.

71. Para ese efecto, se debe señalar que, si bien es verdad que cuando esta Suprema Corte declaraba la invalidez de normas por falta de consulta previa, inicialmente declaraba la invalidez total del decreto que contenía las normas que debían ser consultadas; posteriormente, tal y como se precisó en páginas anteriores, ese criterio evolucionó, de manera que a partir de la acción de inconstitucionalidad 212/2020 — reiterada, entre otras, en las diversas acciones de inconstitucionalidad 193/2020, 179/2020, 214/2020, 131/2020 y su acumulada, 121/2019, así como 18/2021— este Tribunal Pleno 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 —o pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas— 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

La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia”.

los cuales el legislador fue omiso en llevar a cabo la consulta previa conforme a los estándares adoptados por esta Suprema Corte.

72. No obstante, toda vez que en el decreto 894 que aquí se analiza únicamente se adicionaron las fracciones XII, XIII y XIV, recorriéndose la ulterior a una fracción XV, del artículo 6° de la Ley para el Desarrollo e Inclusión de Personas con Discapacidad en el Estado de Coahuila de Zaragoza, entonces es posible declarar la invalidez total del mencionado decreto por la falta de consulta a las personas con discapacidad, sin que ello implique contrariar la evolución del criterio antes referido.

73. Ahora bien, tomando en consideración las serias dificultades y riesgos que implicaría celebrar las consultas respectivas durante la pandemia por el virus SARS-COV2 esta Suprema Corte determina que **los efectos de invalidez deben postergarse por doce meses** con el objeto de que la regulación respectiva continúe vigente en tanto el Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza cumple con los efectos vinculatorios precisados a continuación.

74. En este sentido, se vincula al Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza para que dentro de los doce meses siguientes a la notificación que se le haga de los puntos resolutiveos de esta resolución, fecha en que surtirá efectos la declaración de invalidez decretada, lleve a cabo, conforme a los parámetros fijados en esta decisión, la consulta a las personas con discapacidad y, posteriormente, emita la regulación correspondiente en materia de desarrollo e inclusión de personas con discapacidad.

75. Lo anterior, en el entendido de que la consulta a las personas con discapacidad no debe limitarse a las fracciones adicionadas al artículo 6° de la Ley para el desarrollo e Inclusión de Personas con Discapacidad para el Estado de Coahuila a través del Decreto 894 analizado, sino que deberá tener un carácter abierto, a efecto de otorgar la posibilidad de que se facilite el diálogo democrático y busque la participación de dichas personas en relación con cualquier aspecto regulado en la mencionada ley.

76. El plazo establecido, además, permite que no se prive a las personas con discapacidad de los posibles efectos benéficos de las normas y, al mismo tiempo, permite al Congreso del Estado de Coahuila atender lo resuelto en la presente ejecutoria. Sin perjuicio de que en un tiempo menor el Congreso local pueda legislar sobre el aspecto invalidado, bajo el presupuesto ineludible de que efectivamente se realice la consulta en los términos fijados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por lo expuesto y fundado, se

R E S U E L V E

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

SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 6, fracciones XII, XIII y XIV, de la Ley para el Desarrollo e Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado de Coahuila de Zaragoza, adicionado mediante el DECRETO 894, publicado en el Periódico Oficial de dicha

entidad federativa el veintinueve de enero de dos mil veintiuno, de conformidad con el apartado VI de esta decisión.

TERCERO. La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a los doce meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza, en la inteligencia de que, dentro del referido plazo, previo desarrollo de la respectiva consulta a las personas con discapacidad, ese Congreso deberá legislar en los términos precisados en los apartados VI y VII de esta ejecutoria.

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

Notifíquese 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, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV y V relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite de la demanda, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causales de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá separándose del párrafo sesenta y siete, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández con precisiones, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 6, fracciones XII, XIII y XIV, de la Ley para el Desarrollo e Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado de Coahuila de Zaragoza, adicionado mediante el DECRETO 894, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de enero de dos mil veintiuno. La señora Ministra y el señor Ministro González Alcántara Carrancá y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

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, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta efectos a los doce meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza. La señora Ministra y el señor Ministro González Alcántara Carrancá y 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, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que, dentro del referido plazo, previo desarrollo de la respectiva consulta a las personas con discapacidad, ese Congreso deberá legislar conforme a los parámetros fijados en esta sentencia.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

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

El señor Ministro Alberto Pérez Dayán no asistió a la sesión de seis de junio de dos mil veintidós previo aviso a la Presidencia.

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

Firman los señores Ministros Presidente y el Ponente con el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

MINISTRO PRESIDENTE

ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

MINISTRO PONENTE

JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

RAFAEL COELLO CETINA