

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 68/2018
PROMOVENTE: COMISIÓN ESTATAL DE
DERECHOS HUMANOS DE SAN LUIS POTOSÍ**

**PONENTE: MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK
SECRETARIO: ANDRÉS GONZÁLEZ WATTY
COLABORÓ: PAULA XIMENA MÉNDEZ AZUELA
 IRIS YANETT SÁNCHEZ LEÓN**

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al veintisiete de agosto de dos mil diecinueve, emite la siguiente

S E N T E N C I A

Mediante la que se resuelven los autos relativos a la Acción de Inconstitucionalidad 68/2018, promovida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí.

I. ANTECEDENTES

1. **Presentación de la demanda.** La Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí promovió acción de inconstitucionalidad, en contra del Decreto 1033, por el cual se reformaron los artículos 11 y 40 de la *Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado y Municipios de San Luis Potosí*, publicado en la edición extraordinaria del Periódico Oficial del Gobierno del Estado denominado 'Plan de San Luis', el viernes veintisiete de julio de dos mil dieciocho.¹
2. La accionante plantea seis conceptos de invalidez en contra de la fracción XVIII del artículo 11,² y la fracción I del artículo 40³ de la Ley referida,⁴ así como del proceso de reforma en su totalidad.

¹ Como consta a foja 66 vuelta del expediente.

² **Artículo 11 de la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado y Municipios de San Luis Potosí.** La Secretaría de Salud en materia de personas con discapacidad tienen las siguientes atribuciones: (...) XVIII. Extender la constancia que acredite la discapacidad temporal de las personas que así lo soliciten, para acceder al derecho de uso exclusivo de las personas con discapacidad.

3. En su primer concepto de invalidez argumenta principalmente dos cuestiones. Primero, que la redacción del texto de la reforma, así como su exposición de motivos dejan ver un sentido paternalista o proteccionista que es contrario al modelo social y que se ve a la persona con discapacidad en un estado de desventaja. Además, que obligar a la persona con discapacidad a tener una constancia para acceder al beneficio de acceso de uso exclusivo de las personas con discapacidad, viola en sí mismo los principios y derechos de dignidad e igualdad.
4. En su segundo concepto de invalidez, la accionante argumenta que el término “discapacidad temporal” es contrario a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (en adelante “la Convención”), primero porque ésta define a la discapacidad como una deficiencia “a largo plazo” y porque la reforma impugnada implica igualar el término discapacidad a enfermedad.
5. En su tercer concepto de invalidez sostiene que la norma le da un tratamiento uniforme de las personas con discapacidad que no reconoce la diversidad entre los subgrupos con esta condición y, al no diferenciarlos viola el principio de igualdad del artículo 1o de la Constitución Federal. Por otro lado, argumenta la actora que la distinción entre “discapacidad” y “discapacidad temporal” debió estar justificada al tratarse de una medida asistencial.
6. En el cuarto concepto la accionante manifiesta que la norma impugnada carece de mecanismos eficaces para garantizar el pleno goce de los derechos de las personas con discapacidad, puesto que se limita al

³ **Artículo 40 de la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado y Municipios de San Luis Potosí.** El Ejecutivo del Estado y los ayuntamientos de la Entidad deberán estipular, en sus reglamentos respectivos, en materia de estacionamientos para personas con discapacidad, los siguientes aspectos básicos:

I. La expedición a las personas con discapacidad permanente, certificadas por la autoridad competente que utilicen vehículo automotor, de placas con el logotipo internacional distintivo; así como a las personas con discapacidad temporal, la expedición de permisos provisionales previa certificación y pago de derechos correspondientes, que les permita hacer uso de los estacionamientos exclusivos;

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 68/2018

asistencialismo. Además, argumenta que es contraria al modelo de la Convención puesto que toma como único factor para tener acceso a la asistencia humana el que la persona tenga una condición de discapacidad, sin tomar en cuenta el entorno.

7. En su quinto concepto de invalidez aduce que se viola el derecho a la personalidad de las personas con discapacidad al requerir una constancia que acredite su diferenciación respecto del resto de la sociedad.
8. Finalmente, en el último concepto de violación la accionante sostiene que se vulneró el artículo 4.3. de la Convención, pues no se llevó a cabo la consulta a las personas con discapacidad que exige tal disposición convencional. Asimismo, argumenta que esta falta de consulta es el origen de los demás conceptos de invalidez, pues de haberse llevado a cabo, se habrían escuchado a los destinatarios de la norma y corregido los otros vicios que señala la accionante.
9. **Admisión de la demanda.** El Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad con el número **68/2018** y, por razón de turno, designó como instructor al Ministro Javier Laynez Potisek.⁵
10. El ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad, por auto de veintiocho de agosto del dos mil dieciocho y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de San Luis Potosí, para que rindieran sus respectivos informes; así como al Procurador General de la República, para que formulara el pedimento correspondiente⁶.

⁴ Aunque a decir de la accionante impugna los artículos en su totalidad, del escrito presentado se deriva que impugna las fracciones referidas en este párrafo.

⁵ Acuerdo de veintisiete de agosto de dos mil dieciocho. Foja 96 del expediente en que se actúa.

⁶ *Ibídem*, fojas 97-99.

11. **Informes.** Los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de San Luis Potosí⁷ rindieron sus respectivos informes en los que sostuvieron sendos argumentos.
12. **El Poder Ejecutivo** sostuvo que los actos impugnados no le son atribuibles pues se refieren al proceso legislativo llevado a cabo por la Sexagésima Primera Legislatura Constitucional del estado y el accionante no dirige alguno de sus argumentos a la promulgación o publicación del decreto impugnado, actos que sí son propios de dicho Poder. Además, establece que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante “Ley Reglamentaria”), vinculada con el artículo 19, fracción VIII, ya que el promovente no señaló vicios propios sobre la promulgación y publicación del decreto impugnado.⁸
13. Por su parte, **el Poder Legislativo**⁹ argumentó que contrario a lo que aduce la Comisión actora, la deficiencia física, mental o sensorial que da lugar a la limitación de ejercer actividades puede tener origen variado y no es sólo el entorno el que determina una discapacidad. Hablar de una enfermedad física o mental discapacitante no es discriminatorio, sino que es uno de los orígenes posibles de discapacidad.
14. En cuanto al argumento del supuesto carácter proteccionista de las medidas adoptadas por el Estado, el Congreso local respondió que resulta desacertado, pues la ley impugnada se armoniza con la Convención.

⁷ Por acuerdo de veintiocho de septiembre de dos mil dieciocho, el Ministro instructor tuvo por presentado el informe rendido por el Poder Ejecutivo del Estado de la entidad. *Ibidem*, fojas 187-188 vuelta.

⁸ Aplicó por analogía la tesis PC.I.A. J/50 (10ª) de Plenos de Circuito, de rubro siguiente: **“AMPARO CONTRA NORMAS GENERALES. LA IMPROCEDENCIA DEL JUICIO POR NO HABERSE IMPUGNADO POR VICIOS PROPIOS EL REFRENDO Y LA PUBLICACIÓN DE AQUÉLLAS ES NOTORIA Y MANIFIESTA. LO QUE PROVOCA EL DESECHAMIENTO DE PLANO DE LA DEMANDA.”**

⁹ Por acuerdo de nueve de octubre de dos mil dieciocho, el Ministro instructor tuvo por recibido el informe del Poder Legislativo de la entidad y con fundamento en el artículo 67, párrafo primero, de la ley reglamentaria, estableció un plazo de cinco días hábiles a partir de que surtiera los efectos la notificación de dicho proveído, para que las partes formularan sus respectivos alegatos. *Ibidem*, fojas 282-283.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 68/2018

Además, se prevén garantías y derechos para las personas con discapacidad, tales como mecanismos de inclusión social, inclusión laboral, disposiciones de accesibilidad universal, acceso a seguridad jurídica, y se establecen obligaciones para las autoridades, a efecto de lograr una inclusión total de las personas con discapacidad.

15. En cuanto al argumento de que las normas controvertidas violan el principio de igualdad al no establecer una diferenciación dentro del subgrupo de personas con discapacidad, acorde con el modelo social, el Legislativo local argumentó que, tanto de la exposición de motivos como de las porciones normativas impugnadas, se aprecia que se trata de disposiciones dirigidas específicamente a las personas con movilidad limitada temporal, a fin de garantizar el ejercicio del derecho de uso exclusivo de los lugares de estacionamiento durante el periodo que dure su discapacidad temporal. No existe la desigualdad a que hace alusión la promovente y la medida no sitúa en un mismo supuesto a personas con diferentes discapacidades.
16. Argumentó el Congreso local que el texto normativo no realiza distinción o afirmación alguna que tenga como objetivo tácito o implícito homologar a la discapacidad con la enfermedad. Reconoce que de entre las múltiples deficiencias que una persona puede padecer se encuentran aquellas temporales, pero nunca bajo la premisa de que ello subraye una condición de enfermo que conlleve a una definición estereotipada hacia la discapacidad o que permita suponer un tratamiento de inferioridad biológica o fisiológica de las personas con discapacidad. Alegó también que las constancias médicas permiten que las personas con una discapacidad temporal hagan uso de los cajones de estacionamiento, y están dirigidas a evitar un uso indebido de éstos.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 68/2018

17. Finalmente, sostuvo que no estaba obligado a llevar a cabo una consulta previa a la aprobación de la reforma impugnada, pues no se verifica el supuesto previsto en el artículo 4.3 de la Convención. El decreto impugnado no consiste en la elaboración o aplicación de políticas públicas cuyo objetivo sea hacer efectiva la propia Convención sino el reconocimiento de derechos y prestación de servicios para las personas con discapacidad que es una función que ejerce el Estado para proteger a la sociedad.
18. **Cierre de instrucción.** Una vez que fueron recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos de la parte actora y encontrándose instruido el procedimiento, con fecha de cinco de noviembre de dos mil dieciocho, se puso el expediente en estado de resolución.¹⁰

II. COMPETENCIA

19. El Tribunal Pleno es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal; 1º de la Ley Reglamentaria, y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, pues se cuestiona la constitucionalidad de normas generales.

III. OPORTUNIDAD

20. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria prevé que: a) el plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del siguiente al día en que se publique la norma impugnada en el correspondiente medio oficial; b) para efectos del cómputo del plazo aludido, si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda se podrá presentar al primer día hábil siguiente, y c) cuando se trate de materia electoral, todos los días se considerarán hábiles.¹¹

¹⁰ Foja 290 del expediente.

¹¹ **Artículo 60 de la Ley Reglamentaria.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 68/2018

21. En el caso, el Decreto impugnado se publicó en la edición extraordinaria del periódico oficial del gobierno del Estado el viernes veintisiete de julio de dos mil dieciocho,¹² por lo que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad inició el sábado veintiocho de julio de ese año y concluyó el domingo veintiséis de agosto siguiente. Si el escrito de demanda fue recibido en esta Suprema Corte el viernes veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho, se concluye que su presentación resulta oportuna.

IV. LEGITIMACIÓN

22. De conformidad con el primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria, en relación con el artículo 59 del mismo ordenamiento legal, la peticionaria debe comparecer por conducto del funcionario que esté facultado para representarla.
23. En el caso, Jorge Andrés López Espinosa actúa en representación de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí, con personalidad acreditada mediante copia certificada del acuerdo de designación de treinta de marzo de dos mil diecisiete, emitido por la LXI Legislatura del Estado de San Luis Potosí.¹³
24. Dicho funcionario cuenta con facultades para representar a este órgano constitucional autónomo y promover acciones de inconstitucionalidad en su nombre, de conformidad con la fracción VII del artículo 26 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de San Luis Potosí.¹⁴

será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles.

¹² Cuaderno principal, fojas 235-237.

¹³ Foja 67 del expediente

¹⁴ **ARTÍCULO 26** de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de San Luis Potosí. La Comisión tiene las siguientes facultades y obligaciones:

[...]

Por lo tanto, acreditó contar con facultades para promover la presente acción de inconstitucionalidad en representación de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí, de conformidad con el inciso g) de la fracción II del artículo 105 constitucional.

V. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA

25. El Poder Legislativo no sostuvo alguna causal de improcedencia, mientras que el Poder Ejecutivo local refirió que se verificaba la causal de sobreseimiento prevista en el artículo 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la materia,¹⁵ al relacionarse con la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII,¹⁶ pues el promovente no señaló vicios propios de los actos de promulgación y publicación del decreto impugnado.
26. Al respecto, se desestima la mencionada causal de improcedencia, ya que el Poder Ejecutivo está involucrado en el proceso legislativo de las normas impugnadas, pues, al promulgarla y publicarla, le da plena validez y eficacia.¹⁷

VII. Emitir recomendaciones individuales y generales, así como presentar acción de inconstitucionalidad conforme lo establecido por el artículo 105 fracción II inciso g) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

[...]

¹⁵ **ARTICULO 20 de la Ley Reglamentaria.** El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

[...]

II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;

¹⁶ **ARTICULO 19 de la Ley Reglamentaria.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

[...]

VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley.

[...]

¹⁷ Tesis P./J. 38/2010 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,

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 68/2018

27. Puesto que las partes no alegaron alguna otra causal de improcedencia ni este Tribunal Pleno aprecia alguna otra de oficio, continuamos con el estudio de la cuestión planteada.

VI. ESTUDIO

28. La accionante plantea seis conceptos de invalidez en contra del decreto que reforma la fracción XVIII del artículo 11,¹⁸ y la fracción I del artículo 40¹⁹ de la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado y Municipios de San Luis Potosí,²⁰ así como del proceso de reforma en su totalidad.
29. Dado que la actora alega la inconveniencia del decreto impugnado por la ausencia de consulta a las personas con discapacidad dentro de su proceso legislativo y de esta cuestión depende el estudio ulterior de los

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 tendentes 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.” Localización: 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXXI, Abril de dos mil diez; Pág. 1419.

¹⁸ **Artículo 11 de la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado y Municipios de San Luis Potosí.** La Secretaría de Salud en materia de personas con discapacidad tienen las siguientes atribuciones: (...) XVIII. Acreditar los casos de discapacidad temporal, para que los ciudadanos puedan realizar el trámite necesario ante las autoridades correspondientes para obtener los permisos de estacionamientos en áreas de discapacitados.

¹⁹ **Artículo 40 de la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado y Municipios de San Luis Potosí.** El Ejecutivo del Estado y los ayuntamientos de la Entidad deberán estipular, en sus reglamentos respectivos, en materia de estacionamientos para personas con discapacidad, los siguientes aspectos básicos:

I. La expedición a las personas con discapacidad permanente, certificadas por la autoridad competente que utilicen vehículo automotor, de placas con el logotipo internacional distintivo; así como a las personas con discapacidad temporal, la expedición de permisos provisionales previa certificación y pago de derechos correspondientes, que les permita hacer uso de los estacionamientos exclusivos;

²⁰ Aunque a decir de la accionante impugna los artículos en su totalidad, del escrito presentado se deriva que impugna las fracciones referidas en este párrafo.

demás argumentos de la Comisión actuante, la estudiaremos en primer lugar.

30. El Congreso de San Luis Potosí, como admitió al rendir su informe, no llevó a cabo consulta alguna a la población con condición de discapacidad en el proceso legislativo que concluyó con la publicación de los preceptos impugnados. En ese sentido, lo que tenemos que determinar es si la ley reformada debió ser sujeta a consulta o no.
31. La obligación de consultar a las personas con discapacidad deriva del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (en adelante “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.”

32. Para comprender a cabalidad la obligación de consulta a personas con discapacidad, resulta relevante destacar algunas cuestiones del contexto en el que surge y su importancia en la lucha del movimiento de personas con discapacidad por exigir sus derechos.
33. En primer lugar, la razón que subyace a esta exigencia consiste en que se supere un modelo rehabilitador de la discapacidad –donde las personas con estas condiciones son sujetos pasivos a la ayuda que se les brinda²¹–

²¹ Véase tesis 1a. VI/2013 (10a) de rubro y texto siguiente: **“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 “prescindencia” 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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 68/2018

favoreciendo un “modelo social” en el que la causa de la discapacidad es el contexto que la genera, es decir, las deficiencias de la sociedad en la que estas personas se encuentran para generar servicios adecuados una vez consideradas 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.

34. 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), su derecho de igualdad ante la ley (artículo 12 de la misma Convención) y su derecho a la participación (artículo 3.c y artículo 29) que se plasmó en el lema del movimiento de personas con discapacidad: “Nada de nosotros sin nosotros”.
35. Finalmente, el derecho a la consulta es uno de los pilares de la Convención, puesto que el proceso de creación de dicho tratado fue justamente uno de participación genuina y efectiva, colaboración y consulta estrecha con las personas con discapacidad. La Convención fue

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 involucran un actuar y no sólo una abstención de discriminar- que atenúan las desigualdades.” Localización: [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro XVI, Enero de dos mil trece; Tomo 1; Pág. 634. 1a. VI/2013 (10a.).

resultado de todas las opiniones ahí vertidas. Ello aseguró la calidad de la Convención y su pertinencia para esas personas.²²

36. Por lo tanto, 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. 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.

Análisis del caso concreto

37. Aunque la comisión accionante impugna los artículos 11 y 40 en su totalidad (se subrayan las porciones reformadas), sus argumentos giran únicamente en torno a las siguientes fracciones de los mismos:

Artículo 11 de la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado y Municipios de San Luis Potosí. La Secretaría de Salud en materia de personas con discapacidad tienen las siguientes atribuciones: (...) XVIII. Extender la constancia que acredite la discapacidad temporal de las personas que así lo soliciten, para acceder al derecho de uso exclusivo de las personas con discapacidad, y

Artículo 40 de la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado y Municipios de San Luis Potosí. El Ejecutivo del Estado y los ayuntamientos de la Entidad deberán estipular, en sus reglamentos respectivos, en materia de estacionamientos para personas con discapacidad, los siguientes aspectos básicos: I. La expedición a las personas con discapacidad así certificadas por la autoridad competente, que utilicen vehículo automotor, de placas con el logotipo internacional distintivo, para aquellas personas con discapacidad permanente; y de permisos provisionales con el logotipo internacional distintivo, para aquellas personas con discapacidad temporal, que les permita hacer uso de los cajones de estacionamiento exclusivos.

²² Comité sobre los Derechos de Personas con Discapacidad, Observación General Número 7 sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la Convención, nueve de noviembre de dos mil dieciocho, párrafo 1.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 68/2018

38. La modificación a estos artículos implicó aumentar el universo de personas que pueden acceder a un régimen especial de lugares de estacionamiento reservados. Esto previsiblemente podría suponer una disminución en el derecho de accesibilidad de las personas que tienen una discapacidad permanente (únicas beneficiarias de la medida en el régimen anterior) porque los efectos de la medida tienen por objeto un bien escaso: los cajones asignados a la población con discapacidad en los estacionamientos públicos. Y respecto de las personas con discapacidad temporal, supone una mayor garantía a su derecho a la accesibilidad. Esto significa que a raíz de la medida impugnada, el acceso de la población con discapacidad, tanto permanente como temporal, se ve afectado.
39. Por estas razones, no queda duda de que la medida afecta a las personas con discapacidad y por ello se debió de haber llevado a cabo la consulta. Dado que el legislador confirma en su informe que no se llevó a cabo consulta alguna, el incumplimiento de esta obligación resulta suficiente para invalidar la totalidad de los preceptos impugnados.
40. Sin la consulta respectiva, no es posible saber con certeza si las medidas benefician o perjudican a las personas con alguna discapacidad y, por tanto, si tienen en efecto resultados progresivos o regresivos. Adicionalmente, una consulta estrecha es necesaria, pues puede darle al Legislativo local más elementos para entender de mejor manera la problemática que motiva la medida y diseñar así instrumentos más adecuados para eliminar las barreras del entorno.
41. Por todas estas razones es que encontramos fundado el concepto de invalidez de la Comisión actuante que argumenta la inconveniencia del decreto impugnado por la ausencia absoluta de consulta a las personas

con discapacidad. Como hemos declarado inválido la totalidad del decreto impugnado, es innecesario abordar los restantes conceptos de invalidez²³.

VII. EFECTOS

42. En términos de los artículos 41, fracción IV,²⁴ y 45, párrafo primero,²⁵ en relación con el 73 de la Ley Reglamentaria,²⁶ es necesario fijar los alcances de esta sentencia, así como el momento a partir del cual surtirán sus efectos.
43. **Declaraciones de invalidez.** En el apartado VI de este fallo se declaró la invalidez del decreto 1033 por el cual se reformaron los artículos 11 y 40 de la *Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado y Municipios de San Luis Potosí*, por no haber realizado el Congreso local una consulta pública previa a las personas con discapacidad.
44. **Momento en el que surtirán efectos las declaraciones de invalidez.** 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, este Tribunal Pleno ha determinado que las declaraciones de invalidez surtirán efectos a partir del día siguiente al de la publicación en el Diario Oficial de la Federación de esta sentencia.

²³ Véase la tesis P./J. 37/2004 de texto y rubro siguientes: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.** *Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto.* Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta: Tomo XIX, junio de dos mil cuatro; Pág. 863

²⁴ **Artículo 41 de la Ley Reglamentaria.** 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;

(...)

²⁵ **Artículo 45 de la Ley Reglamentaria.** Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

(...).

²⁶ **Artículo 73 de la Ley Reglamentaria.** Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 68/2018

45. Sin embargo, debe precisarse que 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”***²⁷, este Tribunal Pleno estableció que sus facultades para determinar los efectos de las sentencias estimatorias que emite, por un lado, comprenden la posibilidad de fijar *“todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda”* y por otro lado, deben respetar el sistema jurídico constitucional del cual derivan. Asimismo, sostuvo que los efectos que imprima a sus sentencias estimatorias 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).
46. Lo anterior pone en claro que este Tribunal Pleno cuenta con un amplio margen de apreciación para salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada. En ejercicio de tal amplitud competencial, al definir los efectos de las sentencias estimatorias que ha generado, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que estos: **a)** consistan únicamente en la expulsión de las porciones normativas que *específicamente* presentan vicios de inconstitucionalidad (a fin de no afectar injustificadamente el ordenamiento legal impugnado); **b)** 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); **c)** se posterguen por un lapso razonable, o **d)** inclusive, generen la reviviscencia de las normas vigentes con anterioridad a las expulsadas del ordenamiento jurídico, para garantizar un mínimo indispensable de certeza jurídica (por ejemplo, en materia electoral).

47. A partir de las anteriores consideraciones, el Tribunal Pleno determina que la declaración de invalidez del decreto impugnado surtirá efectos a partir de los **ciento ochenta días naturales siguientes al día en que se publique en el Diario Oficial de la Federación los resolutivos de la presente ejecutoria**. El motivo de este plazo es que no se prive a las personas con discapacidad de los posibles efectos benéficos de la norma que se declara inválida sin que el Congreso de San Luis Potosí pueda emitir una nueva medida, atendiendo previamente a las consideraciones dispuestas en la presente ejecutoria, respecto a su obligación de practicar consulta previa a las personas con discapacidad.

48. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO. Se declara la invalidez del Decreto 1033, mediante el cual se reforman los artículos 11, fracción XVII y 40, fracción I, de la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado y Municipios de San Luis Potosí, y se adiciona la fracción XVIII al referido artículo 11, publicado en el Periódico Oficial 'Plan de San Luis' de dicha entidad federativa el veintisiete de julio de dos mil dieciocho en términos del apartado VI de esta sentencia, en la inteligencia de que la referida declaración de invalidez surtirá sus efectos a partir de los ciento ochenta días naturales siguientes al día en que se publiquen los puntos resolutivos de esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación.

²⁷ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, tomo XXVI, diciembre

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 68/2018

TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial 'Plan de San Luis' de dicha entidad federativa, 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 los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV y V relativos, respectivamente, a los antecedentes, 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 mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales en contra de las consideraciones, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek en contra de las consideraciones, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio, consistente en declarar la invalidez Decreto 1033, mediante el cual se reforman los artículos 11, fracción XVII, y 40, fracción I, de la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado y Municipios de San Luis Potosí, y se adiciona la fracción XVIII al referido artículo 11, publicado en

el Periódico Oficial “Plan de San Luis” de dicha entidad federativa el veintisiete de julio de dos mil dieciocho. La señora Ministra Esquivel Mossa votó en contra. El señor Ministro Aguilar Morales anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaración de invalidez del decreto impugnado surtirá sus efectos a partir de los ciento ochenta días naturales siguientes al día en que se publiquen los resolutivos de la presente ejecutoria en el Diario Oficial de la Federación, con el objeto de que no se prive a las personas con discapacidad de los posibles efectos benéficos de la norma declarada inválida, en la inteligencia de que el Congreso de San Luis Potosí no podrá emitir una nueva medida sin practicar la consulta previa a las personas con discapacidad. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Medina Mora I. y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

La señora Ministra Esquivel Mossa anunció voto particular genérico.

El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente genérico.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente genérico.

El señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo no asistió a la sesión de veintisiete de agosto de dos mil diecinueve previo aviso al Tribunal Pleno.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, dejando expedito el derecho

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 68/2018

de los señores Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

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

PRESIDENTE

MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

PONENTE

MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA SEÑORA MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA EN LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 68/2018, RESUELTA EL VEINTISIETE DE AGOSTO DE DOS MIL DIECINUEVE, POR EL TRIBUNAL PLENO DE ESTA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

Criterio mayoritario que no se comparte	Que es fundado el concepto de invalidez de la Comisión actuante que argumenta la inconvencionalidad del Decreto 1033, por el cual se reformaron los artículos 11 y 40, de la <i>Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado y municipios de San Luis Potosí</i> , por la ausencia absoluta de consulta a las personas con discapacidad y, por tanto, debe invalidarse en su totalidad; siendo innecesario abordar el estudio de los restantes conceptos de invalidez.
Motivo del disenso	Considero que este asunto en particular no requiere de consulta alguna a las personas con discapacidad esencialmente porque desde que se publicó la ley impugnada en el año dos mil doce, se llevó a cabo la consulta a dicho sector, en términos de lo que mandata el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

En efecto, la ley reclamada que data del año 2012 (no así su decreto de reformas impugnado de 2018) ya pasó por un procedimiento de consulta en aquél entonces a los sectores involucrados, tal como se explica en su exposición de motivos en los siguientes términos:

“La presente ley ha sido consensada con diversas organizaciones del sector que se encuentran en la Entidad, que contribuyeron con valiosas observaciones que, desde luego, surgen de su experiencia, por lo que debe resaltarse en su conjunto que este ordenamiento nace de las demandas sentidas de las agrupaciones que representan a las personas con discapacidad y que son cuando menos el 10% de nuestra población total.”

En ese sentido, no comparto la declaración de invalidez de las normas reclamadas debido a la omisión de practicar consulta previa a las personas

con discapacidad, toda vez que, si bien la ley a la que pertenecen ambos preceptos está específicamente dirigida a ellas (Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad de San Luis Potosí) lo cierto es que las disposiciones impugnadas solo instituyen las atribuciones de las autoridades locales para dar efectividad a los derechos que establece tal ordenamiento, lo cual en ambos casos no configura algún derecho sustantivo respecto del cual sí sería relevante la consulta.

Lo anterior, es posible corroborarlo de la simple lectura de su contenido:

“ARTICULO 11. La Secretaría de Salud en materia de personas con discapacidad tienen las siguientes atribuciones:

[...]

XVIII. Extender la constancia que acredite la discapacidad temporal de las personas que así lo soliciten, para acceder al derecho de uso exclusivo de las personas con discapacidad, y

[...]”

“ARTICULO 40. El Ejecutivo del Estado y los ayuntamientos de la Entidad deberán estipular, en sus reglamentos respectivos, en materia de estacionamientos para personas con discapacidad, los siguientes aspectos básicos:

[...]

I. La expedición a las personas con discapacidad así certificadas por la autoridad competente, que utilicen vehículo automotor, de placas con el logotipo internacional distintivo, para aquellas personas con discapacidad permanente; y de permisos provisionales con el logotipo internacional distintivo, para aquellas personas con discapacidad temporal,

**que les permita hacer uso de los cajones de estacionamiento exclusivos;
[...]"**

Ahora bien, conviene relatar el contenido de la exposición de motivos del decreto de reformas que contiene las normas reclamadas:

“Existe la necesidad de asegurar el ejercicio del "derecho de uso exclusivo" para personas con discapacidad, por parte de personas con discapacidad temporal como lo pueden ser las personas con movilidad limitada, y que por una incompleta redacción legal se les ha limitado en el ejercicio de tal derecho, pues como se puede observar de la fracción I del numeral 40 de la Ley, sólo se hace referencia a la expedición de placas, matrículas de circulación con el logotipo internacional distintivo de personas con discapacidad, las que evidentemente se otorgan a personas con discapacidad permanente; resultando necesario considerar el otorgamiento de permisos temporales en aquellos casos que la discapacidad de la persona resulte temporal, a efecto de compensar dichas limitaciones funcionales. En esa condición cabe atribuirle a la Secretaría de Salud la responsabilidad de acreditar los casos de discapacidad temporal.

No se debe perder de vista que el artículo 27 fracción II de la Ley prescribe como derechos específicos de las personas con discapacidad, el "Derecho de uso exclusivo", que consiste en el acceso a lugares y servicios que son de uso único y exclusivo para personas con discapacidad, los cuales en ningún momento pueden ser utilizados por otras personas, como es el caso de los cajones de estacionamiento, entre otros.”

Con apoyo en estos motivos, se expidió la primera de las normas que se reclaman (artículo 11, fracción XVIII) la cual dispone que corresponde a la Secretaría de Salud estatal ***“Extender la constancia que acredite la discapacidad temporal de las personas que así lo soliciten, para acceder al derecho de uso exclusivo de las personas con discapacidad, ...”***; aspecto que sin duda **no** requiere de consultar a algún sector de la sociedad, pues **no** toca a ellos decidir cuál es la mejor forma de organizar la administración pública.

Gramaticalmente consultar significa ***“Examinar, tratar un asunto con una o varias personas.”***; ***“Buscar documentación o datos sobre algún asunto o materia;”*** y, ***“Pedir parecer, dictamen o consejo a alguien.”***¹

A partir de estas acepciones de la palabra ***“consultar”***, no veo la necesidad de pedir opinión, consejo o parecer a las personas que padecen alguna discapacidad, para que expresen su punto de vista sobre la conveniencia de un aspecto que corresponde a la conformación orgánica de las competencias locales, pues cualquiera que fuera la autoridad a la que se le declarara legalmente competente para extender las constancias a las que se refiere la norma, ello no haría diferente la atribución –que en todo caso es lo que importa– de modo tal que, para mí, no hay necesidad de que cada vez que se designe a una autoridad como competente en esta materia (leyes sobre personas con alguna discapacidad) se tenga que consultar a los destinatarios sobre si es o no conveniente asignar tal atribución.

“Consultar” no debe entenderse como ***“validar”***.

Los destinatarios de las normas en esta materia no autorizan el contenido de los preceptos, sino que solamente participan ante los Poderes Legislativos con su importante opinión, pero solo cuando se trate de aspectos relevantes que efectivamente incidan en sus derechos.

En consecuencia, como no se requiere de la opinión, y mucho menos de una validación, para la asignación de una competencia a determinada autoridad, y por ello considero que es prescindible la consulta que propone el proyecto, respecto del artículo 11, fracción XVIII, **lo cual no implica desentenderse del problema, sino todo lo contrario, ya que lo que procede en todo caso es abordar el estudio de los argumentos de fondo planteados por el accionante, y de una vez decidir si tiene o no razón.**

Por otra parte, la fracción I del artículo 40 que también se reclama, la cual en esencia establece que los reglamentos locales en el rubro de ***“estacionamientos para personas con discapacidad”***, deberán prever la expedición de placas y permisos provisionales especiales para los vehículos de las personas con alguna discapacidad, permanente o temporal respectivamente, a condición de que se encuentren certificadas por la autoridad competente, con el objeto de utilicen cajones de estacionamiento exclusivos para ellos.

En este caso, nuevamente no veo la necesidad de pedir opinión, consejo o parecer a las personas que padecen alguna discapacidad, para que expresen su punto de vista sobre la conveniencia de reglamentar localmente esa ya conocida y útil medida en todas las ciudades, pues es obvio que nadie se opondría a su pormenorización.

Además, en el párrafo 52 de la resolución que no se comparte, se explica lo siguiente:

“52. Además, de la lectura sistemática del artículo 4.3. de la Convención, del resto de la Convención y la interpretación del

¹ Diccionario de la RAE: <https://dle.rae.es/?id=AShygIB>

Comité a la que nos hemos referido, se desprende que el propósito que tiene la consulta es que sólo 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. Esto es coherente con el hecho de que el texto de la convención se refiere a “adopción de decisiones”, es decir, se refiere al proceso decisorio y no al resultado. En otras palabras, la consulta debe realizarse cuando hay una nueva deliberación que les afecte y no cuando se toman provisiones (legales o de política pública) para que una disposición ya decidida surta sus efectos en distintos ámbitos normativos o de política pública (por ejemplo, al armonizar en el régimen federal o local contenidos de la Convención, pero sin establecer medidas adicionales). En este sentido, 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”.

De acuerdo a lo anterior, sólo aquellos procesos que incorporen cuestiones novedosas, tanto en los casos en que se hace efectivo el contenido de la Convención, como en las demás cuestiones que afectan de una forma específica a las personas con discapacidad, requieren de consulta. Esto resulta coherente con el hecho de que el texto de la convención se refiere a “adopción de decisiones”, es decir, solo se refiere al proceso decisorio y no al resultado.

En el presente caso, no hay un proceso deliberativo que afecte al sector involucrado, en tanto que las normas están cumpliendo una previsión legal que ya fue decidida y lo único que hace es armonizar el régimen local en esos términos para poder darle funcionalidad a la ley.

En conclusión, como la ley en su integridad ya fue consultada con anterioridad, y la vocación normativa de ambos preceptos si bien está relacionada con una materia que requiere consulta, al tener esencialmente como contenido un fin de naturaleza competencial y un mandato reglamentario, respectivamente, considero que es de mucha mayor relevancia examinar el fondo del asunto y emitir la decisión sobre los temas que propone el accionante, relacionados con los siguientes temas:

- El uso correcto del lenguaje en esta materia (asistencial o del modelo social);
- Los mecanismos (certificados) que en esta materia se exigen para acceder al uso exclusivo de cajones de estacionamiento; y
- La incorporación de la “discapacidad temporal” en las leyes de la materia.

MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA

LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA

**VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL SEÑOR
MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, EN RELACIÓN
CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 68/2018.**

Aunque comparto la decisión de declarar la invalidez del decreto impugnado por la ausencia absoluta de consulta a las personas con discapacidad, mi criterio parte de un enfoque argumentativo ligeramente distinto al del criterio mayoritario, por lo que a continuación expongo las razones particulares que sostienen mi voto:

MI criterio parte de que en asuntos precedentes este Pleno ya ha reconocido el deber a cargo del Estado mexicano de respetar y proteger el principio de participación de las personas con discapacidad a través de una consulta previa, tratándose de medidas legislativas que se relacionen directa o indirectamente con las personas con discapacidad.

Así se determinó al resolverse la Acción de Inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas en la que, si bien se reconoció la validez del procedimiento respectivo, esa circunstancia se debió a la particularidad del caso, en el que se acreditó que, previo al inicio del procedimiento legislativo para la aprobación y promulgación de la Constitución Política de la Ciudad de México, se había realizado una consulta con diversas organizaciones que representaron a las personas con discapacidad.

De este modo, con independencia del resultado de ese asunto, lo cierto es que la mayoría de este Pleno, en la integración de ese momento y de la que yo formé parte, reconoció que existe una obligación convencional a cargo del Estado mexicano de

realizar consultas que permitan participar activamente a los grupos de personas con discapacidad, en los procesos de creación normativa que pudieran tener como resultado una afectación en el grupo que representan.

Lo anterior, en el entendido de que esta obligación deriva del artículo 4.3 de la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad¹, y se constituye en un derecho en favor de las

¹ El artículo 4 de la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad, en lo conducente, dispone:

“Artículo 4

Obligaciones generales

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

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

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

personas con discapacidad, de participar activamente en las decisiones de política pública que son susceptibles de generarles alguna afectación, en su calidad de grupo vulnerable.

En este sentido, si bien, como lo sostuve en las Acciones de Inconstitucionalidad 33/2015 y 89/2015, el derecho de consulta previa a este grupo vulnerable no se encuentra previsto en forma expresa en la Constitución ni en una ley o reglamento específico, lo cierto es que atendiendo al criterio actual de este Pleno² y con

activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan.

4. Nada de lo dispuesto en la presente Convención afectará a las disposiciones que puedan facilitar, en mayor medida, el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad y que puedan figurar en la legislación de un Estado Parte o en el derecho internacional en vigor en dicho Estado. No se restringirán ni derogarán ninguno de los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos o existentes en los Estados Partes en la presente Convención de conformidad con la ley, las convenciones y los convenios, los reglamentos o la costumbre con el pretexto de que en la presente Convención no se reconocen esos derechos o libertades o se reconocen en menor medida.

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

² Con base en la jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.): **“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, entendiendo 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 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.” (Época: Décima Época,

base en el artículo 1o. constitucional, que reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea parte, concuerdo con que el derecho de consulta en favor de las personas con discapacidad, consagrado en el artículo 4.3 de la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad, forma parte del parámetro de regularidad constitucional y, en consecuencia, es deber de esta Suprema Corte vigilar que sea respetado por el legislador ordinario.

Partiendo de esa premisa, estoy a favor de la invalidez de los preceptos reformados mediante el decreto impugnado³, atendiendo a que, al regular el régimen especial de estacionamientos para personas con discapacidad, es evidente que puede impactar en el derecho de accesibilidad de las personas que tienen una discapacidad y, en consecuencia, debió respetarse el derecho de consulta previa en mención, a fin de que se permitiera participar activamente a los grupos de

Registro: 2006224, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 5, Abril de 2014, Tomo I, Materia(s): Constitucional, página: 202)

³ Los preceptos impugnados disponen:

“Artículo 11. de la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado y Municipios de San Luis Potosí. La Secretaría de Salud en materia de personas con discapacidad tienen las siguientes atribuciones: (...) XVIII. Extender la constancia que acredite la discapacidad temporal de las personas que así lo soliciten, para acceder al derecho de uso exclusivo de las personas con discapacidad, y (...)

Artículo 40. de la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado y Municipios de San Luis Potosí. El Ejecutivo del Estado y los ayuntamientos de la Entidad deberán estipular, en sus reglamentos respectivos, en materia de estacionamientos para personas con discapacidad, los siguientes aspectos básicos:

La expedición a las personas con discapacidad así certificadas por la autoridad competente, que utilicen vehículo automotor, de placas con el logotipo internacional distintivo, para aquellas personas con discapacidad permanente; y de permisos provisionales con el logotipo internacional distintivo, para aquellas personas con discapacidad temporal, que les permita hacer uso de los cajones de estacionamiento exclusivos.”

personas con discapacidad previamente a la emisión de las normas combatidas, lo cual no sucedió, como lo reconoció el propio legislador local al rendir su informe.

Por último, en relación con los términos en que se debe llevar a cabo esta consulta previa, concuerdo con que, mientras no exista una regulación específica, los instrumentos internacionales sobre el tema pueden resultar orientadores para fijar ciertos requisitos mínimos; lo anterior, con la salvedad de que, a mi juicio, aun cuando el respeto a la consulta previa no tiene como objetivo ni alcance obligar al legislador a elevar a disposición legal el resultado de la consulta, lo cierto es que, por su finalidad, para tener por satisfecho este derecho es necesario que se acredite fehacientemente que durante el procedimiento legislativo se tomó en cuenta la opinión de alguno de los representantes de estos grupos vulnerables, aceptando esas propuestas y sugerencias e incluyéndolas en la norma correspondiente, toda vez que sólo de esa forma se podría considerar suficientemente motivada la norma en beneficio del grupo al que está dirigido.

MINISTRO

LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

OCHC

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 68/2018, RESUELTA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN CELEBRADA EL VEINTISIETE DE AGOSTO DE DOS MIL DIECINUEVE

En la sentencia de la acción de inconstitucionalidad mencionada al rubro, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez del Decreto 1033, por el cual se reformaron los artículos 11, fracción XVII, y 40, fracción I, de la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado y Municipios de San Luis Potosí, y se adiciona la fracción XVIII al referido artículo 11, publicado en el Periódico “Plan de San Luis” de dicha entidad federativa el veintisiete de julio de dos mil dieciocho.

Lo anterior, al considerar que la modificación a esos artículos afecta a las personas con discapacidad, porque implicó aumentar el universo de personas que pueden acceder a un régimen especial de lugares de estacionamiento reservados y, en ese sentido, se debió llevar a cabo una consulta, lo que no sucedió, y ello lo confirmó el legislador al rendir el informe en la acción de inconstitucionalidad.

Si bien comparto la decisión sostenida por la mayoría, considero que el asunto presentaba la oportunidad para que este Tribunal Pleno se pronunciara en relación con los lineamientos interpretativos sobre la consulta a personas con discapacidad.

Como lo manifesté en el voto concurrente que formulé en la diversa Acción de Inconstitucionalidad 33/2015, resuelta por el Pleno de este Tribunal Constitucional en sesión celebrada el dieciocho de febrero de dos mil dieciséis, el proceso legislativo mexicano no prevé un mecanismo formal de consulta y el Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas no ha emitido criterios en la materia de participación legislativa.

Sin embargo, me parece que el hecho de que no haya un proceso formalmente establecido en la ley mexicana para el efecto de llevar a cabo una consulta, no es obstáculo para que ésta se lleve a cabo, en cumplimiento a la obligación del estado mexicano contenida en el artículo 4.3 de la *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*.

Además, esta interpretación sería consistente con la recomendación que le hizo a México el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas. En las *Observaciones finales sobre*

el informe inicial de México (documento CRPD/C/MEX/CO/1), este órgano dijo:

7. Al Comité le preocupa que las organizaciones de personas con discapacidad tengan limitada su participación en la implementación y seguimiento de la Convención.

8. El Comité recomienda al Estado parte que establezca mecanismos regulares para convocar consultas con las organizaciones de personas con discapacidad, asegurando que sus opiniones reciban la consideración adecuada.

Me parece que de lo anterior se colige que el Comité está recomendando a México, por lo menos, el establecimiento de algún mecanismo de consulta.

La *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad* no enuncia cuáles son las características de esta consulta; sin embargo, sí puede deducirse, del propio texto del artículo 4.3¹, que ésta debe ser previa a la expedición o –si se quiere ser restrictivo y dándole un sentido gramatical muy estricto a dicho artículo–, durante la elaboración de las leyes relativas a las personas con discapacidad, pues se afirma que la consulta estrecha debe darse, para el caso de acciones legislativas, “en la elaboración” de las normas; esto es, durante el proceso legislativo, no después de concluido.

Además, para desentrañar el sentido del artículo 4.3 de la *Convención* citada, también son útiles algunas porciones de su *Preámbulo*, ya que dan cuenta de la intención de los Estados Partes. Son de particular importancia los incisos n) y o) del *Preámbulo*, que dicen:

n) Reconociendo la importancia que para las personas con discapacidad reviste su autonomía e independencia individual, incluida la libertad de tomar sus propias decisiones,

¹ 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.
[...]

VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL
MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ
SALAS EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 68/2018

*o) Considerando que las personas con discapacidad deben tener la oportunidad de participar activamente en los procesos de adopción de decisiones sobre políticas y programas, incluidos los que les afectan directamente,
[...]*

Cabe mencionar que es válido acudir tanto al significado de las palabras, como al preámbulo del tratado y a la finalidad de todo el *Convenio* referido para interpretar el alcance del derecho a la consulta que contiene. Esto deriva de las reglas interpretativas previstas en los artículos 31 y 32² de la *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados*, que indican que éstos deben interpretarse en relación con su significado ordinario, con base en su contexto (las normas no deben leerse de manera aislada, sino sistemática) y a la luz del objeto y propósito del tratado (interpretación teleológica).

De la anterior transcripción del Preámbulo de la *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, se advierte que un principio que permea en todo el texto del tratado (incluyendo el artículo 4.3) es que no deben tomarse decisiones sin que primero se considere la opinión de las personas con discapacidad. Esta noción deriva de la evolución del tratamiento de las discapacidades, que pasó de un modelo asistencialista

² 31. Regla general de interpretación. 1. Un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de estos y teniendo en cuenta su objeto y fin.

2. Para los efectos de la interpretación de un tratado, el contexto comprenderá, además del texto, incluidos su preámbulo y anexos:

a) todo acuerdo que se refiera al tratado y haya sido concertado entre todas las partes con motivo de la celebración del tratado;

b) todo instrumento formulado por una o más partes con motivo de la celebración del tratado y aceptado por las demás como instrumento referente al tratado.

3. Juntamente con el contexto, habrá de tenerse en cuenta:

a) todo acuerdo ulterior entre las partes acerca de la interpretación del tratado o de la aplicación de sus disposiciones;

b) toda práctica ulteriormente seguida en la aplicación del tratado por la cual conste el acuerdo de las partes acerca de la interpretación del tratado;

c) toda forma pertinente de derecho internacional aplicable en las relaciones entre las partes.

4. Se dará a un término un sentido especial si consta que tal fue la intención de las partes.

32. Medios de interpretación complementarios. Se podrán acudir a medios de interpretación complementarios, en particular a los trabajos preparatorios del tratado y a las circunstancias de su celebración, para confirmar el sentido resultante de la aplicación del artículo 31, o para determinar el sentido cuando la interpretación dada de conformidad con el artículo 31:

a) deje ambiguo u oscuro el sentido; o

b) conduzca a un resultado manifiestamente absurdo o irrazonable.

VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL
MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ
SALAS EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 68/2018

(que partía de la premisa de que las personas con discapacidad son sujetos de tutela y caridad por parte de los demás) al modelo social (que parte de la premisa de que las personas con discapacidad son sujetos de derecho y que la discapacidad es una situación en la que se encuentran las personas, no un rasgo individual que las caracterice). Inclusive, el lema de los activistas y del movimiento de las personas con discapacidad es *“nada sobre nosotros sin nosotros”*. Esto quiere decir que ellos mismos, en los casos en que esto es posible, deben ser quienes tomen o participen en la toma de las decisiones (inclusive legislativas) sobre su condición.

Con base en lo expuesto, mi posición personal es que la interpretación correcta del multicitado artículo 4.3, la consulta a las personas con discapacidad debe necesariamente ser previa a la toma de decisiones legislativas, ya que sólo así se podrá garantizar su participación efectiva en la toma de decisiones que les incumben.

Por otro lado, este Alto Tribunal también debe dar contenido a lo que debe entenderse por “consulta estrecha” y por “colaboración activa” con las personas con discapacidad a través de las organizaciones que los representan” y, en general, deben fijarse cuáles deben ser los principios y reglas mínimos que debe seguir el Estado mexicano para considerar que ha cumplido con su obligación de consultar a las personas con discapacidad en la elaboración y aplicación de legislación y políticas públicas.

Una posibilidad plausible, que ha esbozado el Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, consiste en aplicar las reglas que ya se han desarrollado para las consultas en materia indígena, al caso de la consulta para personas con discapacidad.

Me parece que sí es posible aplicar dichas reglas al caso de las consultas que debe hacerse a las personas con discapacidad, quizás adecuándolas, en lo necesario, a las diferencias específicas que presentan las personas y sus organizaciones, interesadas en participar en dichas consultas.

La Suprema Corte, en materia del derecho a la consulta indígena, ha dicho³ que ésta debe ser:

³ Por ejemplo, estos lineamientos se fijaron en la acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas (relativa a la legislación electoral del estado de Oaxaca), así como en el AR 270/2015 y los demás amparos resueltos en noviembre de 2015, donde el recurrente fue la empresa *Monsanto*, en materia de consulta a comunidades indígenas en relación con permisos

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL
MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ
SALAS EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 68/2018

- Previa a la toma de decisión; no sólo cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad. No debe constituir un mecanismo para informar sobre una decisión que ya se adoptó.
- Culturalmente adecuada, conforme a las costumbres y tradiciones. En el caso de las personas con discapacidad, esto podría traducirse en que la consulta se adecue a las necesidades de la persona con discapacidad, por ejemplo, emitir la convocatoria en algún formato de lectura fácil.
- Informada, pues a las personas o comunidades involucradas se les debe proporcionar la información precisa sobre la naturaleza y consecuencias de la decisión que pretende tomarse.
- De buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo. Esto no significa que las comunidades tengan un poder de veto respecto de la toma de decisiones; sin embargo, sí deben ser tomadas en cuenta y, en la medida de lo posible, obtener su consentimiento.⁴

Por tanto, considero que como contenido mínimo del derecho de la consulta para las personas con discapacidad debe, al menos, cumplir con los siguientes requisitos:

para la siembra de soya transgénica. Los otros precedentes son los amparos en revisión 241/2015, 499/2015, 198/2015, 410/2015, 498/2015 y 500/2015.

⁴ Cabe destacar que estos principios son congruentes con lo dicho por los órganos especializados de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en materia de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. En este sentido, es de especial interés lo dicho por el Relator Especial James Anaya, en su informe presentado en el 12º periodo de sesiones del Consejo de Derechos Humanos de la ONU⁴. En dicho informe, se señala, de manera análoga a los principios sentados por la Suprema Corte, que:

- El objetivo de la consulta es obtener el consentimiento libre, previo e informado de la(s) comunidad(es) afectadas por una medida legislativa, de política pública, o proyecto.
- La consulta debe ser de buena fe, efectiva y, si afecta a todos los pueblos indígenas de un Estado, de alguna manera debe estar abierta a todos ellos y a su alcance.
- Debe estar determinada por la naturaleza del derecho o interés en juego.

No implica un poder de veto de los pueblos indígenas respecto del gobierno, éstos no pueden imponer unilateralmente su voluntad a los Estado que actúan legítimamente y de buena fe en bien del interés público. Más bien, los principios de consulta y del consentimiento están “encaminados a evitar que se imponga la voluntad de una parte sobre la otra y a que, en lugar de ello, se procure llegar a un entendimiento mutuo y adoptar decisiones por consenso. (Ibid., p.49).

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL
MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ
SALAS EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 68/2018

Primero, una convocatoria pública, abierta y previa para que todos los involucrados que señala la propia Convención Internacional puedan participar oportunamente en el tema y dar sus opiniones.

Segundo, relacionado con el punto anterior, debe haber una difusión adecuada, al menos, de la propuesta legislativa inicial —es decir, de la iniciativa, y de ser el caso, de ser varias las iniciativas, del Dictamen original sobre de ellas de la Cámara de Origen, así como del Dictamen de la Revisora en caso de que haya introducido cambios en relación a la de su colegisladora—, puesto que se trata de un proceso legislativo.

Entiendo que la difusión debe ser adecuada en tanto ha de ser accesible, en un lenguaje entendible por todos los interesados, dado que en estos procesos deben participar personas y sus organizaciones que las representan, quienes no necesariamente cuentan con la asesoría jurídica idónea para entender el alcance de todos los términos y tecnicismos jurídicos que pueden existir en las leyes.

Tercero, que la convocatoria se haga con los plazos razonables y adecuados para que esta participación pueda ser efectiva.

Cuarto, debe ser de buena fe; esto entendido como un proceso en donde se pretende escuchar, —no nada más oír— a los interesados para incorporar todas aquellas propuestas plausibles que puedan enriquecer el producto legislativo que finalmente se aprobará, partiendo, además, del supuesto de que las opiniones que se viertan no necesariamente resultaran obligatorias para la autoridad legislativa, pero sí que la obligación es escucharlas, tomarlas en cuenta, analizarlas y, en su caso, de ser enriquecedoras para la ley que se pretende expedir, sean tomadas en cuenta.

Además, me parece importante precisar que en los casos en que se impugna una ley cuyo objeto no es directamente la protección de personas con discapacidad, he compartido el criterio que sostiene la mayoría de los Ministros que integran el Pleno de este Tribunal, consistente en que no debe invalidarse la totalidad de la ley por falta de la consulta previa; no obstante, si a raíz de la invalidez de un precepto legal de cualquier ley, relacionado con personas con discapacidad, aun cuando sea de manera tangencial, el legislador decide legislar nuevamente, he sostenido que debe realizar la consulta en los términos precisados, a efecto de que estas

**VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL
MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ
SALAS EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 68/2018**

personas y sus representantes tengan participación en la emisión de la ley respectiva.

Estas razones resultan acordes con lo que he sostenido en materia de consulta previa, sea de personas con discapacidad o de pueblos indígenas, y constituyen las reservas y aclaraciones que justifican el presente voto concurrente.

ATENTAMENTE

MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS

ACC

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, Octavo y Duodécimo Transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9º del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 68/2018

En sesión pública de veintisiete de agosto de dos mil diecinueve, se resolvió la acción de inconstitucionalidad 68/2018, promovida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí en contra del Decreto 1033, mediante el cual se reformaron diversos artículos de la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado y Municipios de San Luis Potosí, publicado el veintisiete de julio de dos mil dieciocho.

La pregunta constitucional que este Pleno respondió radicó en saber si el Decreto impugnado era inconstitucional por no haberse realizado dentro del proceso legislativo, una consulta para las personas con discapacidad.

I. Razones de la mayoría

La mayoría consideró que efectivamente debía invalidarse el Decreto impugnado, pues del proceso legislativo no se desprendía que, en el caso, hubiera existido una consulta en los términos convencionales prescritos. ¹

En lo que concierne a los efectos, se determinó que la declaración de inconstitucionalidad surtiría efectos a partir de los ciento ochenta días naturales siguientes al día en que se publicara en el Diario Oficial de la Federación, los resolutivos de esta ejecutoria. ²

II. Razones de mi disenso

¹ Se aprobó por mayoría de nueve votos de los ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea.

² Se aprobó por mayoría de siete votos, votamos en contra los ministros Medina Mora, González Alcántara Carrancá y Zaldívar Lelo de Larrea.

VOTO PARTICULAR
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 68/2018

Estuve de acuerdo con la propuesta consistente en declarar la invalidez del Decreto impugnado por falta de consulta a las personas con discapacidad. Ahora bien, disentí de los efectos y me gustaría –aunque se trate de un punto accesorio del tema que realmente discutimos- explicar mis razones. Esto es así, en virtud del posible precedente que se deja.

Considero que, una vez que el Tribunal Pleno invalida una Ley por ausencia de consulta a personas con discapacidad, lo hace en el entendido de que existe una obligación internacional para darles voz y voto a las personas interesadas y sobre las cuales se regula. Además, lo hace asumiendo que son ellas las únicas capaces de definir de sus necesidades.

Por ello, si la obligación de consultar a las personas con discapacidad viene dada convencionalmente y en ella subyace la convicción de que las personas con discapacidad deben participar en la definición de sus propias necesidades, considero que, *a priori* y sin consulta, no se pueden tomar en cuenta objetivamente los posibles efectos benéficos de esta ley inconvencional, y nuevamente, se invisibiliza a los interesados.

Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá

Lic. Rafael Coello Cetina
Secretario General de Acuerdos de la
Suprema Corte de Justicia de la Nación

OCC/DCB

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 68/2018, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DE SAN LUIS POTOSÍ.

En sesión celebrada el veintisiete de agosto de dos mil diecinueve, el Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad 68/2018, promovida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí, en la que solicitó la invalidez del Decreto 1033 por el que se reformaron los artículos 11 y 40 de la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado y Municipios de San Luis Potosí, publicado en el Periódico Oficial local el veintisiete de julio de dos mil dieciocho.

Suscribo el presente voto concurrente para desarrollar las razones por las cuales me pronuncié por la invalidez del Decreto impugnado, así como aquellas por las que me aparté del parámetro propuesto en la consulta sometida a consideración de los integrantes del Tribunal Pleno.

A. Fallo del Tribunal Pleno

El proyecto proponía declarar la invalidez de la totalidad del Decreto impugnado por falta de consulta previa a las personas con discapacidad, conclusión con la cual coincidimos la mayoría de los Ministros.

Sin embargo, establecía dos parámetros respecto de los cuales no fue posible arribar a un consenso en el seno del Tribunal Pleno. El primero, relativo a los casos en que se actualiza la obligación de realizar una consulta previa a personas con discapacidad. El

segundo, con relación a las características que deben guardar estas consultas. A continuación, detallo con mayor amplitud estos criterios.

El proyecto establecía que conforme al artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad existe obligación de consultarles en los procesos de elaboración y aplicación de legislación y políticas públicas para hacer efectiva la Convención, así como en la adopción de decisiones relacionadas con ellas.

Respecto a qué debe entenderse por “cuestiones relacionadas con personas con discapacidad” precisaba que se trata de asuntos que tengan un **impacto específico** en el grupo, por lo que *no es suficiente que la norma mencione la palabra discapacidad*, pues es necesario analizar los *efectos concretos* de la misma. De igual manera, el hecho de que la palabra discapacidad no esté contenida en un precepto, no implica que no tenga relación con el grupo, pues pueden existir disposiciones aparentemente neutras cuyo efecto o resultado conlleve a una diferenciación o exclusión desproporcionada del mismo, por lo que es necesario analizar si tiene *efectos concretos y específicos* en las personas con discapacidad.

En relación con este **impacto específico** se exponía que no es necesario consultar en cada proceso legislativo, administrativo o de otra índole, sino sólo donde los efectos de la disposición o política pública afecten a las personas con discapacidad de manera *desproporcional o específica*. Así, se concluía que existe obligación de consultar cuando una norma que menciona explícitamente la

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL
MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ
SALAS EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 68/2018

palabra discapacidad o es aparentemente neutra tiene un impacto específico. Además, dicha obligación sólo surge cuando se va a modificar el régimen de derechos u obligaciones de personas con discapacidad, es decir, cuando el contenido normativo impugnado es **novedoso**.

Finalmente, el proyecto consideraba que las consultas a las personas con discapacidad deben ser previas, basadas en el respeto mutuo, el diálogo significativo, la buena fe y mediante procedimientos transparentes e inclusivos. De igual manera, exponía que deben ser accesibles, comprensivas a todas las discapacidades y con la participación de organizaciones de personas con discapacidad y no sólo las que están dirigidas a ellas.

Derivado de que no fue posible construir una postura mayoritaria con relación a estos puntos, la sentencia ya no se pronuncia en relación a cómo determinar cuándo se debe llevar a cabo una consulta previa y qué requisitos deben cumplir las mismas.

En esta tesitura, se declaró la invalidez del Decreto 1033 sobre los siguientes argumentos: i) la modificación a los artículos 11 y 40 de la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado y Municipios de San Luis Potosí implicó aumentar el universo de personas que pueden acceder a un régimen especial de lugares de estacionamiento reservados para comprender a quienes tienen

una discapacidad temporal, lo que supone una disminución en el número de lugares para personas con discapacidad permanente; **ii)** por lo tanto, la medida afecta a las personas con discapacidad y, por ello, se debió haber llevado a cabo una consulta; **iii)** no obstante, el legislador local informó que no llevó a cabo consulta alguna.

B. Motivo de la concurrencia

A continuación me pronuncio sobre las razones por las cuales me aparté de los parámetros propuestos y desarrollo con mayor amplitud los criterios que he expuesto anteriormente sobre tales temas.

Como he sostenido previamente¹, el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad² es una norma prevista en un tratado internacional que el Estado Mexicano ha ratificado y, en este sentido, de conformidad con el artículo 1° constitucional forma parte del parámetro de regularidad de

¹ Por ejemplo, en los votos particulares de las acciones de inconstitucionalidad 33/2015 y 96/2014.

² **Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad**

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.

² Los Estados Partes en la presente Convención,

[...]

o) Considerando que las personas con discapacidad deben tener la oportunidad de participar activamente en los procesos de adopción de decisiones sobre políticas y programas, incluidos los que les afectan directamente,

[...]

VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL
MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ
SALAS EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 68/2018

todas las normas y actos del orden jurídico mexicano. Por lo tanto, el incumplimiento de la obligación de consulta estrecha y colaboración activa allí prevista puede generar la invalidez de las normas y actos mediante los cuales se implementen los derechos de las personas con discapacidad, cuestión que puede ser analizada a través de los diversos mecanismos de control constitucional que nuestro orden prevé, entre ellos la presente acción de inconstitucionalidad.

A mayor abundamiento, el artículo convencional citado establece una obligación clara en el sentido de que tanto en la elaboración como aplicación de legislación y políticas públicas que afecten a las personas con discapacidad, el Estado debe consultarlas *estrechamente* y colaborar *activamente* con ellas, a través de las organizaciones que las representan. Así, las personas discapacitadas tienen derecho a participar en todos los procesos de toma de decisiones sobre cuestiones que les involucren, de cuyo cumplimiento deriva la legitimidad de la determinación a la cual finalmente se arribe.

En este orden de ideas, la obligación de realizar una consulta no emana del *resultado* o *intención* de un proceso deliberativo, sino de la necesidad de que sus opiniones e intereses sean debidamente representadas en los órganos de toma de decisiones cuando éstas les conciernen. Esto supone un ajuste en los procesos democráticos y representativos corrientes, los cuales no suelen bastar para atender

las preocupaciones particulares de las personas con discapacidad, que por lo general están marginados de la esfera política.

Por ello, en la sesión en que se discutió el presente asunto me aparté de los argumentos que condicionaban la obligación de realizar consultas previas a aquellos casos en que se *pretenda* modificar el régimen de derechos u obligaciones de las personas con discapacidad o cuyo *resultado* sea la creación de un marco normativo novedoso. Esto es, con exclusión de aquellos supuestos cuya finalidad sea que una disposición ya decidida surta sus efectos en los distintos ámbitos normativos o de política pública, y donde a mi juicio se toman las determinaciones que afectan en mayor medida la vida diaria de las personas con discapacidad, en tanto ahí se materializan y aterriza el contenido de sus derechos.

Al respecto, se citaba como ejemplo la acción de inconstitucionalidad 89/2015 en la que se analizó la Ley para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista en el Estado de México. En dicho asunto, la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte consideró que no era necesario realizar una consulta previa, al tratarse de una legislación que implementaba o armonizaba legislación superior. En el voto particular que formulé en relación a dicha acción, sostuve que el Congreso del Estado de México debió celebrar una consulta que garantizara la participación efectiva de las personas con discapacidad o sus representantes respecto a la forma en que la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista sería *implementada* en esta entidad federativa.

VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL
MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ
SALAS EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 68/2018

Considero que acotar la procedencia de las consultas a decisiones *novedosas* restringe la participación de las personas con discapacidad en la toma de decisiones sobre cuestiones que les involucren, atento a que el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad establece una obligación del Estado de consultarlos incluso tratándose de la “aplicación” de leyes y políticas públicas.

Aunado a lo anterior, la falta de introducción de cuestiones novedosas en un régimen puede resultar precisamente de no haber tomado en consideración las necesidades específicas del grupo y, como he dicho, son las decisiones en las cuales se aterrizan o materializan los derechos de las personas con discapacidad las que pueden tener mayor trascendencia en su vida diaria.

Reitero, es necesario reconocer que las personas con discapacidad siguen encontrando importantes barreras actitudinales, físicas, jurídicas, económicas y sociales para su participación en la vida pública, por lo que es indispensable impulsar procesos de participación e integración que garanticen los derechos de autonomía personal y libertad para tomar las propias decisiones, así como el principio de participación plena y efectiva³. Así, siempre que se tome

³ Observación general no. 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

una decisión que afecte de manera directa o indirecta a las personas con discapacidad, tendrá que haber una consulta que recoja y refleje sus opiniones.

Lo anterior, en el entendido de que la referencia en una norma o política de la palabra discapacidad es indicativo de que esa determinación les involucra. Pero, también comprendiendo que la falta de mención expresa de la palabra discapacidad no exime de dar cumplimiento a la obligación de consulta cuando la acción tenga un impacto específico en el grupo. Es por esta razón que también me aparté de la acotación que hacía el proyecto en relación a que la mención de la palabra discapacidad en una norma no actualiza en automático la obligación de consultar al grupo.

Esto lo he sostenido desde la acción de inconstitucionalidad 96/2014 en la cual se analizó la Ley de Movilidad del Distrito Federal. En dicho asunto me pronuncié por la inconstitucionalidad total de la ley, ya que establece una política pública acerca de la movilidad en la Ciudad de México, lo que necesariamente incide en las personas con discapacidad, *tanto en aquellos preceptos que contemplan la materia de discapacidad expresamente como en los que no hace ninguna mención explícita*, criterio que se ve reflejado en el voto particular que formulé con motivo de esa sentencia. Dicho de otra manera, argumenté que la falta de consulta impacta la totalidad de la legislación, porque determina el goce efectivo de los derechos de las personas con discapacidad, tanto en la parte que las contempla como en los aspectos en las que no.

representan, en la aplicación y el seguimiento de la Convención, emitida por el Comité sobre los

Finalmente, en la discusión del presente asunto me aparté de los requisitos que deben cumplir las consultas, pues a mi juicio deben desarrollarse los lineamientos para establecer un estándar mínimo con el que debe cumplir toda consulta a personas con discapacidad. Dicho estándar mínimo requiere la inclusión de los principios rectores de la Convención contenidos en su artículo 3^o⁴, cobrando especial relevancia los de no discriminación, participación e inclusión efectivas, y accesibilidad.

Asimismo, deben tomarse en cuenta los lineamientos contenidos en los documentos elaborados por organismos internacionales en su labor de interpretación de la Convención, de los que conviene destacar el informe de la Relatora Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad presentado al Consejo de Derechos Humanos de la ONU el 12 de enero de 2016, en el que en relación con los procedimientos legislativos, se señala lo siguiente:

Derechos de las Personas con Discapacidad.

⁴ **Artículo 3 Principios generales**

Los principios de la presente Convención serán:

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

Principales ámbitos de participación

1. Armonización jurídica

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

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

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

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL
MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ
SALAS EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 68/2018

las consultas en línea. También debe asegurarse la accesibilidad de las instalaciones y los procedimientos.

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

Inducir a personas con discapacidad a participar en el proceso legislativo

Las personas con discapacidad deben participar activamente en la redacción de legislación y otros procesos decisorios que les afecten, del mismo modo que participaron activamente en la redacción de la propia Convención. También se les debe alentar a que presenten observaciones y ofrezcan asesoramiento cuando se apliquen las leyes. Hay diversas maneras de considerar todas las opiniones, entre otras mediante audiencias públicas (con preaviso y publicidad suficientes), solicitando presentaciones por escrito ante las comisiones parlamentarias pertinentes y distribuyendo todos los comentarios recibidos entre un público más amplio, a través de sitios web parlamentarios y por otros medios.

Los parlamentos deben velar por que sus leyes, procedimientos y documentación estén en formatos accesibles, como macrotipos, Braille y lenguaje sencillo, con el fin de que las personas con discapacidad puedan participar plenamente en la elaboración de legislación en general y, específicamente, en relación con las cuestiones de discapacidad. El edificio del parlamento y otros lugares

donde éste celebre audiencias deberán ser también accesibles a las personas con discapacidad.

Por último en un documento sobre buenas prácticas parlamentarias, la Unión Interparlamentaria establece los siguientes lineamientos para la participación ciudadana en los procesos legislativos⁵:

- Contar con un registro público de organizaciones no gubernamentales organizado en función de su ámbito de interés, así como alfabéticamente.
- Contaron con un registro similar de expertos.
- Publicar de manera efectiva a través de distintos medios, información oportuna sobre los procesos legislativos.
- Hacer invitaciones dirigidas a organizaciones relevantes y expertos, incluyendo a representantes de grupos marginados.
- Establecer procedimientos para la recepción de promociones provenientes de ciudadanos en lo individual.
- Elaborar un manual o de sesiones de entrenamiento sobre cómo someter escritos o pruebas al órgano legislativo.
- Asegurar la disponibilidad pública en línea de todos los documentos recibidos.
- Llevar a cabo audiencias públicas en distintas localidades, con resúmenes escritos de las participaciones orales.

Así, para satisfacer la obligación de consulta a mi juicio es necesario que sea previa, pública, abierta y que, en el caso de leyes, se realice conforme **a las reglas, plazos y procedimientos que el propio órgano legislativo establezca en una convocatoria.**

⁵ Parliament and Democracy in the Twenty-first Century: A Guide to Good Practice (Ginebra, Unión Interparlamentaria, 2006), págs. 79-87

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL
MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ
SALAS EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 68/2018

Convocatoria que se deberá informar de manera **amplia, accesible, por distintos medios** y en la que se deberá especificar la manera en que las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan podrán participar en ella.

Por estas razones, coincido con la declaratoria de invalidez del Decreto por el cual se reformaron los artículos 11 y 40 de la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado y Municipios de San Luis Potosí. Sin embargo, me aparté de los parámetros propuestos con relación a los casos en que se actualiza la obligación de realizar una consulta previa a personas con discapacidad y los requisitos que deben cumplir, sosteniendo los que he expuesto en el presente voto concurrente.

MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

**VOTO CONCURRENTE QUE
FORMULA EL MINISTRO JAVIER
LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 68/2018**

En sesión de veintisiete de agosto de dos mil diecinueve, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 68/2018 bajo mi ponencia, en donde el punto jurídico a dilucidar tenía que ver con el derecho a la consulta de las personas con discapacidad.

La mayoría votó con el proyecto en el sentido de que sí había obligación de consultar y, por lo tanto, el Decreto 1033, por el cual se reformaron los artículos 11 y 40 de la *Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado y Municipios de San Luis Potosí*, publicado en la edición extraordinaria del Periódico Oficial del Gobierno del Estado el veintisiete de julio de dos mil dieciocho, resultaba inconstitucional por no haber llevado a cabo dicha consulta. Sin embargo, todos los ministros se separaron de las consideraciones que a mi parecer llevaban a esta conclusión y que plasmé en el proyecto que presenté. A continuación expongo las razones que dieron sustento a mi voto en este asunto y conforme a las cuáles votaré en los subsecuentes asuntos en torno a la consulta de personas con discapacidad.

Para decidir si en el caso que nos ocupa y en otros asuntos futuros similares se debe invalidar una disposición impugnada por falta de consulta, considero que debemos preguntarnos si la(s) disposición(es) impugnada(s) tienen por objeto hacer efectiva la

Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (en adelante, la Convención) o derivan de procesos de adopción de decisiones relacionadas con las personas con discapacidad.

De la lectura del artículo 4.3. de la Convención¹ queda claro que toda acción pública que tenga por objeto hacerla efectiva constituye una cuestión relacionada con las personas con discapacidad. Sin embargo, debemos determinar cuándo un proceso de adopción de decisiones –distinto a la efectividad de la Convención– tiene relación con las personas con discapacidad. Para este fin es útil hacer referencia a la interpretación del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que plasmó en la Observación General número 7². Aclaro que la referencia a este documento se debe a que constituye una guía interpretativa y orientadora que permite al juzgador tener parámetros objetivos para evaluar las acciones de las autoridades a la luz de sus obligaciones constitucionales y convencionales, a pesar de que la observación general de un Comité de Naciones Unidas no es de carácter obligatorio.

¹ **Artículo 4.3. de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.** “En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan.”

² Comité sobre los Derechos de Personas con Discapacidad, *Observación General Número 7 sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la Convención*, nueve de noviembre de dos mil dieciocho, párrafo 1.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL
MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ
SALAS EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 68/2018

Así pues, en la Observación General número 7 el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ha interpretado el texto del artículo 4.3 de la siguiente manera (énfasis añadido):

*18. La expresión “**cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad**”, que figura en artículo 4, párrafo 3, abarca toda la gama de medidas legislativas, administrativas y de otra índole **que puedan afectar de forma directa o indirecta a los derechos de las personas con discapacidad**. La interpretación amplia de las cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad permite a los Estados partes tener en cuenta la discapacidad mediante políticas inclusivas, garantizando que las personas con discapacidad sean consideradas en igualdad de condiciones con las demás. También **asegura que el conocimiento y las experiencias vitales de las personas con discapacidad se tengan en consideración al decidir nuevas medidas legislativas, administrativas o de otro tipo** (...).³*

El término “cuestiones relacionadas con personas con discapacidad” también puede significar que la consulta no debe realizarse –y su ausencia no será causa de invalidez de las disposiciones impugnadas– cuando los preceptos que se analizan no tienen un **impacto específico** en las personas con discapacidad, en tanto que son personas con esta condición. En otras palabras, no basta que las repercusiones directas o indirectas de las disposiciones que se controvierten les afecten, si esta afectación se da en su condición de miembros de grupos más amplios, que también coinciden con las personas que no tienen una discapacidad. Por ejemplo, una disposición general de la Ley del Impuesto sobre la

³ Comité sobre los Derechos de Personas con Discapacidad, *Observación General Número 7 sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con*

Renta les afecta pero en su condición de ciudadanos mexicanos, por lo que dicho impacto no es específico.

En esta línea de razonamiento, aunque la mención de la palabra «discapacidad» en las disposiciones impugnadas puede ser una presunción de que se trata de cuestiones relacionadas con personas con dicha condición, no es suficiente para acreditarla. Para ello se requerirá analizar los efectos concretos que dichas disposiciones causan en estas personas.

Por otro lado, el hecho de que la palabra discapacidad no esté contenida en el precepto impugnado no implica, forzosamente, que no tenga relación con las personas con discapacidad. Ello porque, como lo ha dicho la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia, pueden existir disposiciones que aparentemente tienen un contenido neutro “pero el efecto o su resultado conlleva a una diferenciación o exclusión desproporcionada de cierto grupo social”.⁴ En este caso se

discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la Convención, nueve de noviembre de dos mil dieciocho, párr. 18.

⁴ **DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. DIFERENCIAS ENTRE SUS MODALIDADES CONCEPTUALES.** El citado derecho humano, como principio adjetivo, se configura por distintas facetas que, aunque son interdependientes y complementarias entre sí, pueden distinguirse conceptualmente en dos modalidades: 1) la igualdad formal o de derecho; y, 2) la igualdad sustantiva o de hecho. La primera es una protección contra distinciones o tratos arbitrarios y se compone a su vez de la igualdad ante la ley, como uniformidad en la aplicación de la norma jurídica por parte de todas las autoridades, e igualdad en la norma jurídica, que va dirigida a la autoridad materialmente legislativa y que consiste en el control del contenido de las normas a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio. Las violaciones a esta faceta del principio de igualdad jurídica dan lugar a actos discriminatorios directos, cuando la distinción en la aplicación o en la norma obedece explícitamente a un factor prohibido o no justificado constitucionalmente, o a actos discriminatorios indirectos, que se dan cuando la aplicación de la norma o su contenido es aparentemente neutra, pero el efecto o su resultado conlleva a una diferenciación o exclusión desproporcionada de cierto grupo social, sin que exista una justificación objetiva para ello. Por su parte, la segunda modalidad (igualdad sustantiva o de hecho) radica en alcanzar una paridad de oportunidades en el goce y ejercicio real y efectivo de los derechos humanos de todas las personas, lo que conlleva que en algunos casos sea necesario remover y/o disminuir los

**VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL
MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ
SALAS EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 68/2018**

requerirá analizar si la norma tiene efectos concretos y específicos en las personas con discapacidad.

obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impidan a los integrantes de ciertos grupos sociales vulnerables gozar y ejercer tales derechos. Por ello, la violación a este principio surge cuando existe una discriminación estructural en contra de un grupo social o sus integrantes individualmente considerados y la autoridad no lleva a cabo las acciones necesarias para eliminar y/o revertir tal situación; además, su violación también puede reflejarse en omisiones, en una desproporcionada aplicación de la ley o en un efecto adverso y desproporcional de cierto contenido normativo en contra de un grupo social relevante o de sus integrantes, con la diferencia de que, respecto a la igualdad formal, los elementos para verificar la violación dependerán de las características del propio grupo y la existencia acreditada de la discriminación estructural y/o sistemática. Por lo tanto, la omisión en la realización o adopción de acciones podrá dar lugar a que el gobernado demande su cumplimiento, por ejemplo, a través de la vía jurisdiccional; sin embargo, la condición para que prospere tal demanda será que la persona en cuestión pertenezca a un grupo social que sufra o haya sufrido una discriminación estructural y sistemática, y que la autoridad se encuentre efectivamente obligada a tomar determinadas acciones a favor del grupo y en posibilidad real de llevar a cabo las medidas tendientes a alcanzar la igualdad de hecho, valorando a su vez el amplio margen de apreciación del legislador, si es el caso; de ahí que tal situación deberá ser argumentada y probada por las partes o, en su caso, el juez podrá justificarla o identificarla a partir de medidas para mejor proveer. *Amparo directo en revisión 1464/2013. Blanca Esthela Díaz Martínez. 13 de noviembre de 2013. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Miguel Antonio Núñez Valadez. Amparo directo en revisión 3327/2013. Norma Karina Ceballos Aréchiga. 22 de enero de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Rosalba Rodríguez Mireles. Amparo directo 19/2014. 3 de septiembre de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien formuló voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Luz Helena Orozco y Villa. Amparo directo en revisión 1125/2014. Ignacio Vargas García. 8 de abril de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Luz Helena Orozco y Villa. Amparo directo en revisión 6055/2014. Leticia Romano Muñozcano y otros. 8 de julio de 2015. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien reservó su derecho para formular voto concurrente. Disidente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas, quien formuló voto particular. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Ana María Ibarra Olguín. Tesis de jurisprudencia 126/2017 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de veintidós de noviembre de dos mil diecisiete. Esta tesis se publicó el viernes 01 de diciembre de 2017 a las 10:13 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 04 de diciembre de 2017, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.*

Este criterio de impacto específico es compatible con la interpretación del artículo 4.3. de la Convención, que ha emitido el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en su Observación General número 7. En ésta se refirió a que las autoridades de los estados parte pueden justificar no haber llevado a cabo consulta a personas con discapacidad, demostrando que la norma o política respectiva no tiene un “efecto desproporcionado sobre las personas con discapacidad”. Es decir, la obligación del artículo 4.3. de la Convención no pretende que las personas con discapacidad sean consultadas en cada proceso legislativo, administrativo y de otra índole, sino que deben ser consultadas sólo ahí donde los efectos de esa disposición o política pública les afectarán de manera desproporcional o específica por ser personas con discapacidad.

Cabe aclarar que la palabra “desproporcional” no puede entenderse en el sentido de que les repercutirá de manera negativa. Ello porque la determinación de si algo beneficia o perjudica a las personas con discapacidad no puede hacerse a priori o sin consultar a las propias personas que son las únicas que pueden determinar si una norma o política pública les es benéfica. Si aceptáramos que se puede hacer esa determinación sin escuchar a las personas con discapacidad, dejaríamos sin propósito la obligación de consultarlas.

En conclusión, si las disposiciones impugnadas tienen un impacto que se enfoca o individualiza para el grupo de manera específica, ya sea derivado de una disposición con mención

VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL
MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ
SALAS EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 68/2018

específica o de una norma aparentemente neutra, se actualiza la obligación de consulta.

Además, de la lectura sistemática del artículo 4.3. de la Convención, de la lectura de la Convención y de la interpretación del Comité a la que nos hemos referido, se desprende que el propósito que tiene la consulta es que sólo 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. Esto es coherente con el hecho de que el texto de la convención se refiere a “adopción de decisiones”, es decir, se refiere al proceso decisorio y no al resultado. En otras palabras, la consulta debe realizarse cuando hay una nueva deliberación que les afecte y no cuando se toman provisiones (legales o de política pública) para que una disposición ya decidida surta sus efectos en distintos ámbitos normativos o de política pública (por ejemplo, al armonizar en el régimen federal o local contenidos de la Convención, pero sin establecer medidas adicionales). En este sentido, 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”.

En este sentido, se entiende que el legislador tiene obligación de consultar a las personas con discapacidad cuando va a modificar su régimen de derechos u obligaciones, es decir, cuando el contenido

normativo impugnado es novedoso. En estos casos, comprobar que no se hizo la consulta respectiva resulta suficiente para invalidar la norma emitida.

Por el contrario, las disposiciones neutras, que mantienen el estatus jurídico que tenían las personas con esta condición antes de que estas disposiciones fueran introducidas, no son novedosas. Esto significa que una reforma que no incrementa, modifica, disminuye, ni matiza el régimen de derechos y obligaciones preexistente a la misma, no requiere de una consulta previa y estrecha a las personas con discapacidad, pues no constituye un curso deliberativo nuevo, sino que estaría implementando el producto de una decisión – legislativa o de política pública– preexistente. Por lo tanto, a mi parecer las normas que requieren un proceso de consulta a personas con discapacidad son aquellas que modifican el régimen jurídico de este grupo de personas, ya sea aumentando o disminuyendo sus derechos u obligaciones.

En conclusión, para determinar si la consulta previa a las personas con discapacidad es necesaria y por lo tanto, su ausencia produce la invalidez de la disposición normativa de que se trate, se debe de analizar en primer lugar: 1) si se trata de una disposición que deriva de la elaboración o aplicación de legislación y políticas públicas para hacer efectiva la Convención; o 2) si es una disposición que deriva de procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con la discapacidad, entendidas éstas como cuestiones novedosas que afectan directa o indirectamente, en específico, a las

**VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL
MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ
SALAS EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 68/2018**

personas con discapacidad, en función de la situación especial en la que está el grupo por su condición, y no cuando la afectación deriva de su pertenencia a una colectividad más amplia. En segundo lugar, en ambos casos, tanto la legislación como las políticas públicas en análisis deben de cambiar el régimen de derechos u obligaciones de las personas con discapacidad.

En el caso concreto y con las razones esgrimidas en líneas anteriores, decidí votar por la invalidez de los artículos impugnados, porque a mi juicio, hay una afectación directa y específica a las personas con discapacidad que reforma el régimen anterior y es, por tanto, novedosa. Por un lado, dichos artículos regulaban el régimen de estacionamiento especial que tienen en función de su discapacidad. Por el otro, se trataban de disposiciones que modifican el régimen anterior y que podrían suponer una reducción en el derecho de accesibilidad de la población con discapacidad permanente y una mayor accesibilidad a la población con discapacidad temporal.

MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK

ENGROSE