

# Gobierno del Estado de Puebla

## Secretaría de Gobernación

### Orden Jurídico Poblano

---

*Publicación del Voto Concurrente que formula el Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en la Acción de Inconstitucionalidad 168/2021*



## **REFORMAS**

---

### **Publicación**

### **Extracto del texto**

---

2/sep/2022 PUBLICACIÓN del Voto Concurrente que formula el Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en la Acción de Inconstitucionalidad 168/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de diversos artículos contenidos en la Ley de Salud Mental del Estado de Puebla.

---

**CONTENIDO**

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 168/2021, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. ... 3

I. Criterio adoptado por el Tribunal Pleno. .... 3

II. Motivos de la concurrencia..... 4

RAZÓN DE FIRMAS..... 8

**VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO  
PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA  
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 168/2021, PROMOVIDA  
POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

En sesión celebrada el siete de junio de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 168/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de diversos artículos de la Ley de Salud Mental del Estado de Puebla expedida mediante Decreto publicado en el Periódico Oficial local el doce de octubre de dos mil veintiuno.

Por mayoría de votos, el Tribunal Pleno declaró la invalidez de la Ley de Salud Mental del Estado de Puebla en su totalidad, en virtud de que el proceso legislativo que le dio origen no garantizó el derecho a la consulta previa de las personas con discapacidad.

Si bien comparto el sentido de la resolución, formulo el presente voto concurrente para desarrollar las razones adicionales que sustentaron mi razonamiento.

**I. Criterio adoptado por el Tribunal Pleno.**

En su escrito inicial, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnó diversos artículos de la Ley de Salud Mental del Estado de Puebla, al estimar que son inconstitucionales. Específicamente, consideró que transgredían el reconocimiento de la capacidad jurídica, la libertad y la integridad personales, el derecho a la salud, el consentimiento informado en la atención médica, así como el principio de dignidad humana. De igual manera, estimó que eran contrarios al modelo social propuesto por la Convención de la materia.

En la sentencia se declara la invalidez de la totalidad del Decreto impugnado, al advertirse de oficio la existencia de una cuestión de estudio preferente, consistente en la ausencia de una consulta previa a las personas con discapacidad durante el procedimiento legislativo que dio origen.

En apoyo a lo anterior, desarrolla el parámetro convencional y constitucional sobre la consulta previa a personas con discapacidad, conforme a lo desarrollado en diversas acciones de inconstitucionalidad, entre ellas, la 41/2018 y su acumulada 42/2018.

Precedentes de los que se desprenden los elementos mínimos que deben cumplir estos mecanismos conforme a la Convención sobre las Personas con Discapacidad; la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad; la Observación General Número 7 del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU; el informe de la Relatora Especial de los Derechos de las Personas con Discapacidad (A/HRC/31/62); el Manual para Parlamentarios sobre la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su protocolo facultativo, así como un documento de la Unión Interparlamentaria. Tales elementos son los siguientes: i) previa, pública, abierta y regular; ii) estrecha, con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad; iii) accesible; iv) informada; v) significativa; vi) con participación efectiva y vii) transparente.

Una vez sentado el parámetro convencional y constitucional, la sentencia analiza la Ley de Salud Mental del Estado de Puebla y concluye que es susceptible de incidir en los derechos de las personas con discapacidad, al ser el marco particular de protección en materia de salud mental en la entidad federativa mencionada. En consecuencia, existía la obligación de realizar una consulta previa a las personas con discapacidad, lo que no sucedió en la especie.

## **II. Motivos de la concurrencia.**

El fallo recoge los lineamientos y estándares constitucionales y convencionales que he venido sosteniendo en los votos que he formulado en este tema, por lo que estoy de acuerdo con las consideraciones torales en las que se apoya la determinación del Pleno.

En efecto, desde el primer asunto en el que la Suprema Corte abordó esta cuestión, señalé la importancia de que este Alto Tribunal determinara el estándar mínimo que debe cumplir toda consulta previa a personas con discapacidad<sup>1</sup>. Por esa razón, en los votos particulares de las acciones de inconstitucionalidad 33/2015<sup>2</sup> y 96/2014 y su acumulada 97/2014<sup>3</sup>, así como en el voto concurrente de la acción de inconstitucionalidad 68/2018<sup>4</sup>, me di a la tarea de desarrollar el contenido de dicho parámetro.

---

<sup>1</sup> Voto particular de la acción de inconstitucionalidad 33/2015.

<sup>2</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis.

<sup>3</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de once de agosto de dos mil dieciséis.

<sup>4</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintisiete de agosto de dos mil diecinueve.

Al respecto, concluí que para satisfacer la obligación de consulta a personas con discapacidad es necesario que ésta sea previa, pública y abierta. En el caso de leyes, se debe realizar conforme a las reglas, plazos y procedimientos que el propio órgano legislativo establezca en una convocatoria. Además, esta última debe informar de manera amplia, accesible y por distintos medios acerca de la consulta, especificando la manera en que las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan podrán participar en ella.

Ello, con apoyo en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, así como diversos documentos elaborados por organismos internacionales, tales como el Informe de la Relatora Especial de los Derechos de las Personas con Discapacidad (A/HRC/31/62); el Manual para Parlamentarios sobre la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su protocolo facultativo, así como un instrumento de buenas prácticas parlamentarias de la Unión Interparlamentaria.

Como mencioné, todos estos lineamientos fueron recogidos en la sentencia aprobada por la mayoría en el presente caso, prácticamente en los mismos términos en los que lo he venido haciendo en mis votos concurrentes, por lo que no puedo estar más que de acuerdo con las consideraciones torales en las que se apoya el fallo.

Además, fueron complementados con la interpretación sostenida recientemente por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU en su Observación General Número 7, emitida en noviembre de dos mil dieciocho. Referencia que me parece pertinente, pues robustece de manera adecuada el estándar convencional aplicable en esta materia.

Sin embargo, como lo señalé en los votos particulares que formulé en las acciones de inconstitucionalidad 33/2015<sup>5</sup> y 96/2014 y su acumulada 97/2014<sup>6</sup>, así como en mis votos concurrentes en las acciones de inconstitucionalidad 68/2018<sup>7</sup>, 1/2017<sup>8</sup>, 41/2018 y su acumulada 42/2018<sup>9</sup>, 212/2020<sup>10</sup>, 18/2021<sup>11</sup> y 240/2020<sup>12</sup>, considero que dicho estándar pudo haberse robustecido aún más con la inclusión expresa de uno de los principios rectores de la

---

<sup>5</sup> Aprobada en sesión del Pleno el dieciocho de febrero de dos mil dieciséis.

<sup>6</sup> Aprobada en sesión del Pleno del once de agosto de dos mil dieciséis.

<sup>7</sup> Aprobada en sesión del Pleno del veintisiete de agosto de dos mil diecinueve.

<sup>8</sup> Aprobada en sesión del Pleno del primero de octubre de dos mil diecinueve.

<sup>9</sup> Aprobada en sesión del Pleno del veintiuno de abril de dos mil veinte.

<sup>10</sup> Aprobada en sesión del Pleno del primero de marzo de dos mil veintiuno.

<sup>11</sup> Aprobada en sesión del Pleno del doce de agosto de dos mil veintiuno.

<sup>12</sup> Aprobada en sesión del Pleno del veintiuno de octubre de dos mil veintiuno.

Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad a los que me he referido con anterioridad y que son retomados por la sentencia, aunque no como parte del parámetro mínimo para la consulta previa en materia de discapacidad, es decir: el principio de igualdad entre el hombre y la mujer.

En efecto, en el preámbulo de la citada Convención se reconoce que “las mujeres y las niñas con discapacidad suelen estar expuestas a un riesgo mayor, dentro y fuera del hogar, de violencia, lesiones o abuso, abandono o trato negligente, malos tratos o explotación”. Así, dicho instrumento dedica los artículos 3, inciso g), y 6, a la protección de esa minoría en el ámbito de las personas con discapacidad, en los términos siguientes:

#### Artículo 3

##### Principios generales

Los principios de la presente Convención serán:

[...]

g) La igualdad entre el hombre y la mujer;

[...].

#### Artículo 6

##### Mujeres con discapacidad

1. Los Estados Partes reconocen que las mujeres y niñas con discapacidad están sujetas a múltiples formas de discriminación y, a ese respecto, adoptarán medidas para asegurar que puedan disfrutar plenamente y en igualdad de condiciones de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.

2. Los Estados Partes tomarán todas las medidas pertinentes para asegurar el pleno desarrollo, adelanto y potenciación de la mujer, con el propósito de garantizarle el ejercicio y goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales establecidos en la presente Convención.

En ese sentido, dada la innegable situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las mujeres y niñas (la cual se superpone a la discapacidad) en un contexto como el de México, en el que esta desigualdad se acentúa aún más por diversos factores histórico-sociales, considero que era de suma importancia visibilizar esta situación y garantizar la participación de las mujeres en los mecanismos de consulta, incluyendo el principio dentro del estándar mínimo de validez constitucional en esta materia. Máxime, que tal

protección ya está prevista en la propia Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Es conforme a estos razonamientos que estoy en favor del sentido y las consideraciones de la sentencia, por razones adicionales, en tanto considero que el estándar mínimo en ella contenido se pudo haber robustecido aún más con el principio de igualdad entre el hombre y la mujer, establecido en la Convención de la materia.

### **RAZÓN DE FIRMAS**

(De la PUBLICACIÓN del Voto Concurrente que formula el Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en la Acción de Inconstitucionalidad 168/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de diversos artículos contenidos en la Ley de Salud Mental del Estado de Puebla; publicado en el Periódico Oficial del Estado, el viernes 2 de septiembre de 2022, Número 2, Tercera Sección, Tomo DLXIX).

Ministro Presidente. **ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA.**  
Rúbrica. El Secretario General de Acuerdos. **RAFAEL COELLO  
CETINA.** Rúbrica.