

**SUPREMA CORTE DE
JUSTICIA DE LA NACIÓN**

2020 SEP -4 PM 4: 57

OFICINA DE
CERTIFICACIÓN JUDICIAL
ACUSE

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

Promovente: María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra del Decreto 323 por el que se expidió la Ley para la Atención y Protección de las Personas con la Condición del Espectro Autista y Trastornos del Neurodesarrollo para el Estado de Nuevo León, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el 05 de agosto de 2020.

Señalo como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Periférico Sur 3453, Anexo B, séptimo piso, colonia San Jerónimo Lídice, demarcación territorial Magdalena Contreras, C. P. 10200, Ciudad de México.

Designo como delegadas y delegado, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Luciana Montaña Pomposo, Claudia Fernández Jiménez, Graciela Fuentes Romero, Cecilia Velasco Aguirre y Arturo Barraza, con cédulas profesionales números 4602032, 2070028, 08727841, 10730015 y 553309 respectivamente, que las y los acreditan como licenciadas y licenciados en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Giovanna Gómez Oropeza, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Kenia Pérez González, César Balcázar Bonilla y Román Gutiérrez Olivares; así como a María Guadalupe Vega Cardona.

Índice.

| | |
|--|----|
| I. Nombre y firma de la promovente. | 3 |
| II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas. | 3 |
| III. Norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó. | 3 |
| IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados. | 3 |
| V. Derechos fundamentales que se estiman violados. | 3 |
| VI. Competencia. | 3 |
| VII. Oportunidad en la promoción. | 4 |
| VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad. | 4 |
| IX. Introducción. | 5 |
| X. Concepto de invalidez. | 6 |
| ÚNICO. | 6 |
| A. Parámetros en materia de consulta a las personas con discapacidad. | 7 |
| B. Falta de consulta a las personas con discapacidad en el Decreto impugnado. | 13 |
| XI. Cuestiones relativas a los efectos. | 21 |
| A N E X O S. | 21 |

A efecto de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 61 de la ley que regula este procedimiento manifiesto:

I. Nombre y firma de la promovente.

María del Rosario Piedra Ibarra, en mi calidad de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.

A. Congreso del Estado de Nuevo León.

B. Gobernador del Estado de Nuevo León.

III. Norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó.

El Decreto 323 por el que se expidió la Ley para la Atención y Protección de las Personas con la Condición del Espectro Autista y Trastornos del Neurodesarrollo para el Estado de Nuevo León, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el 05 de agosto de 2020.

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.

- 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
- V de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho a la consulta estrecha y participación activa de las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan.

VI. Competencia.

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la

presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad del Decreto indicado en el apartado III del presente escrito.

VII. Oportunidad en la promoción.

El artículo 105, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución General de la República, así como el diverso 60¹ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del precepto constitucional indicado, disponen que el plazo para la presentación de la demanda de acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

En el caso, el Decreto cuya inconstitucionalidad se demanda se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el 05 de agosto de 2020, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del jueves 06 del mismo mes y año al viernes 04 de septiembre de la presente anualidad. Por lo tanto, es oportuna al interponerse el día de hoy.

VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.

El artículo 105, fracción II, inciso g)², de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

¹ "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. (...)"

² "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: (...)

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: (...)

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; (...)"

está facultada para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de legislaciones federales y de las entidades federativas.

Conforme a dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidenta de este Organismo Autónomo, en los términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal. Dicha facultad de representación se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI³, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

IX. Introducción.

Los problemas que actualmente enfrenta nuestro país requieren para su atención una transformación de sus instituciones públicas. Por ello, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) busca acercarse a quienes más lo necesitan y recuperar así la confianza de las personas.

La tarea de la CNDH es y siempre será velar por la defensa de los derechos humanos de todas las personas. En ese sentido, está comprometida a vigilar que se respeten los tratados internacionales, la Constitución y las leyes emanadas de la misma.

Nuestra Norma Fundamental dotó a esta Institución para promover ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación acciones de inconstitucionalidad como garantía constitucional que sirve para velar por un marco jurídico que proteja los derechos humanos y evitar su vulneración por las leyes emitidas por los Congresos federal y/o locales.

³ *“Artículo 15. El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:
(...)*

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

El ejercicio de esta atribución no busca, en ningún caso, confrontar o atacar a las instituciones ni mucho menos debilitar nuestro sistema jurídico sino, por el contrario, su objetivo es consolidar y preservar nuestro Estado de Derecho, defendiendo la Constitución y los derechos humanos por ella reconocidos. De esta manera, la finalidad pretendida es generar un marco normativo que haga efectivo el respeto a los derechos y garantías fundamentales.

Así, la presente acción de inconstitucionalidad se encuadra en un contexto de colaboración institucional, previsto en la Norma Suprema con la finalidad de contribuir a que se cuente con un régimen normativo que sea compatible con el parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos.

X. Concepto de invalidez.

ÚNICO. El Decreto 323 por el que se expidió la Ley para la Atención y Protección de las Personas con la Condición del Espectro Autista y Trastornos del Neurodesarrollo para el Estado de Nuevo León vulnera el derecho a la consulta estrecha y colaboración activa de las personas con discapacidad.

Lo anterior, en virtud de que la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad dispone en el artículo 4.3 como una de las obligaciones generales de los Estados celebrar consultas estrechas con la colaboración activa de las personas con discapacidad en la elaboración y aplicación de legislación, políticas públicas y otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con ese sector.

No obstante, el Congreso de Nuevo León no se realizó una consulta a las personas con discapacidad que cumpla con todos los parámetros que deben observarse en la materia previo a la expedición del Decreto impugnado.

La ley impugnada es una norma dirigida a las personas con condición del espectro autista y trastornos del neurodesarrollo, claramente constituye un acto legislativo que afecta a las personas con discapacidad intelectual. Ello en virtud de que dicha legislación se expidió con el objeto de impulsar la plena integración e inclusión a la sociedad de las personas con dicha condición o diversidad cognitiva, mediante la protección de sus derechos y necesidades fundamentales.⁴

⁴ Artículo 1° de la Ley para la Atención y Protección de las Personas con la Condición del Espectro Autista y Trastornos del Neurodesarrollo para el Estado de Nuevo León.

Al respecto, este Organismo Constitucional considera que la expedición de la Ley de mérito incide en cuestiones que atañen directamente a las personas con discapacidad en la entidad, por tanto, el Congreso local tenía la obligación de celebrar una consulta previa, estrecha y con la colaboración activa de las personas con discapacidad, de conformidad con las obligaciones contraídas por el Estado al suscribir la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Sin embargo, del análisis al proceso legislativo que dio origen a la Ley impugnada se advierte que no se acredita el requisito de consulta previa y estrecha a las personas con condición del espectro autista y trastornos del neurodesarrollo, al no cumplirse con todos los parámetros convencionales y nacionales establecidos en la materia, por lo cual deviene inconstitucional.

Para sustentar el vicio de constitucionalidad mencionado, se expondrán, en un primer apartado, los parámetros en materia de consulta a las personas con discapacidad, para posteriormente analizar el incumplimiento de ese derecho de rango constitucional al expedir la norma que nos ocupa.

Adicionalmente, se dará cuenta sobre los precedentes de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación relacionados con el derecho de consulta en la materia, en aras de que ese Alto Tribunal consolide un criterio obligatorio en la materia.

En el segundo apartado, se abordará en particular la inconstitucionalidad de la ley reclamada en el presente medio de control constitucional.

A. Parámetros en materia de consulta a las personas con discapacidad.

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."

Para desentrañar los alcances de la obligación de consulta es relevante atender al contexto en el cual surge y su importancia en el reconocimiento progresivo de los derechos de personas con discapacidad.

Las personas con discapacidad son un sector de la sociedad históricamente excluido y marginado, siendo objeto de múltiples discriminaciones, lo cual las ha colocado en una situación susceptible de ser vulnerados, en detrimento del ejercicio pleno de sus derechos fundamentales.

Ante tal escenario de desventaja, los Estados reconocieron la necesidad de promover y proteger los derechos humanos de todas las personas con discapacidad, incluidas aquellas que necesitan un apoyo más intenso⁵, motivo por el cual, se comprometieron a cumplir diversas obligaciones contenidas en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Bajo ese contexto, el Estado mexicano fue uno de los primeros países en ratificar y comprometerse con el cumplimiento de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo facultativo, mismos que entraron en vigor el 3 de mayo de 2008.

Derivado de lo anterior, el Estado adquirió, entre otros, el compromiso de “*adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole (...)*”⁶ para hacer efectivos los derechos humanos de las personas con discapacidad reconocidos en la Convención, como el derecho a ser consultados en la elaboración y aplicación de la legislación y políticas que les impacten.

En efecto, el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad⁷, establece la ineludible obligación de los Estados de celebrar consultas previas, estrechas y de colaboración activamente con las personas con

⁵ Preámbulo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

⁶ **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;

(...).

⁷ **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.

discapacidad, incluidos los niños y niñas, para la elaboración de legislación sobre cuestiones relacionadas con ellas.

Esta disposición refleja la importancia de una participación activa de las personas con discapacidad para la defensa y reconocimiento de sus propios derechos, lo que materializa su plena intervención e inclusión en todas las medidas que les atañen.

En efecto, el inciso o) del preámbulo de dicha Convención⁸ señala que las personas con discapacidad deben tener la oportunidad de participar activamente en los procesos de adopción de decisiones sobre las políticas y programas, incluidos los que les afecten directamente. En este sentido, para la expedición o adopción de cualquier norma legislativa y política en materia de discapacidad deben celebrarse consultas estrechas, públicas y adecuadas, garantizando la plena participación e inclusión efectiva de las mismas.

En virtud de que el artículo 4.3 de la Convención forma parte del parámetro de control de regularidad constitucional⁹ del orden jurídico mexicano, por mandato establecido en el artículo 1º de la Constitución Federal,¹⁰ con relación al diverso 133,¹¹ la omisión de cumplir con dicha obligación se traduce en la incompatibilidad constitucional de las disposiciones legislativas para cuya elaboración no se haya consultado previamente a las personas con discapacidad.

⁸ 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, (...)

⁹ Jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.) del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, p. 202 “**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.**”

¹⁰ Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

(...)

¹¹ Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas.

Al respecto, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad emitió la Observación General Número 7¹², en la que señaló el alcance del artículo 4 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, indicando que los Estados deben considerar a las consultas y la integración de las personas con discapacidad como medida obligatoria antes de aprobar leyes, reglamentos y políticas, ya sean de carácter general o relativos a la discapacidad.

Asimismo, estableció lo que debe entenderse con la expresión “*cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad*” contemplada en el mismo numeral 4.3 de la Convención aludida, dándole la interpretación más amplia al indicar que abarca toda la gama de medidas legislativas, administrativas y de otra índole que pueda afectar de forma directa o indirecta a las personas con discapacidad.¹³

En cuanto a lo que debe entenderse por “*organizaciones que representan a las personas con discapacidad*” el Comité considera que solo pueden ser aquellas dirigidas, administradas y gobernadas por personas con discapacidad y la mayoría de sus miembros han de ser personas con esta condición.¹⁴

En este sentido, se señaló que los Estados deben contactar, consultar y colaborar de forma oportuna con las organizaciones de personas con discapacidad, por lo que deben dar acceso a toda la información pertinente, mediante formatos digitales accesibles y ajustes razonables cuando se requiera, como la interpretación en lengua de señas, los textos en lectura fácil y lenguaje claro.¹⁵

No debe pasarse por alto que el artículo 4.3 de la Convención que nos ocupa también reconoce que se debe “*incluir a los niños y las niñas con discapacidad*” de forma sistemática en la elaboración y aplicación de la legislación y políticas, a través de las organizaciones de niños con discapacidad o que apoyan a los mismos.

En esta línea, el Comité señaló que los Estados deben garantizar la consulta estrecha y la integración de las organizaciones de personas con discapacidad que representen a las mismas, incluidas, las mujeres personas adultas mayores, niñas y niños, personas que requieren un nivel elevado de apoyo, migrantes, refugiados,

¹² Naciones Unidas. *Observación General Número 7(2018) sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la Convención*. Página 5, párrafo 15. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 9 de noviembre de 2018.

¹³ *Ibidem*, página 6, párrafo 18.

¹⁴ *Ibidem*, página 3, párrafo 11.

¹⁵ *Ibidem*, página 6, párrafo 22.

solicitantes de asilo, desplazados internos, apátridas, personas con deficiencia psicosocial real o percibida, personas con discapacidad intelectual, personas neurodiversas, con diversidades funcionales visuales, auditivas y personas que viven con el VIH/sida.¹⁶

En ese sentido, el Comité hizo patente que la celebración de consultas estrechas y la colaboración activa con las personas con discapacidad es una obligación dimanante del derecho internacional de los derechos humanos que exige el reconocimiento de la capacidad jurídica de todas las personas para participar en los procesos de adopción de decisiones sobre la base de su autonomía personal y libre determinación. La consulta y colaboración en los procesos de adopción de decisiones para aplicar la Convención, deben incluir a todas las personas con discapacidad y, cuando sea necesario, regímenes de apoyo para la adopción de decisiones.

De este modo, los Estados deben contactar, consultar y colaborar sistemática y abiertamente, de forma sustantiva y oportuna, con las organizaciones de personas con discapacidad. Ello requiere acceso a toda la información pertinente, incluidos los sitios web de los órganos públicos, mediante formatos accesibles y ajustes razonables cuando se requiera. Así, las consultas abiertas dan a las personas con discapacidad acceso a todos los espacios de adopción de decisiones en el ámbito público en igualdad de condiciones con las demás.

Asimismo, las autoridades públicas deben considerar, con la debida atención y prioridad, las opiniones y perspectivas de las organizaciones de personas con discapacidad cuando examinen cuestiones relacionadas directamente con esas personas. Dichas autoridades tienen el deber de informar a las organizaciones de personas con discapacidad de los resultados de esos procesos, en particular proporcionando una explicación clara, en un formato comprensible, de las conclusiones, las consideraciones y los razonamientos de las decisiones sobre el modo en que se tuvieron en cuenta sus opiniones y porqué.¹⁷

De lo anterior, esta Comisión Nacional estima necesario cumplir con los siguientes lineamientos esenciales que deben observarse en la realización de consultas en materia de discapacidad:

- a) Acceso a toda la información pertinente, en formatos accesibles.

¹⁶ *Ibidem*, página 11, párrafo 50.

¹⁷ *Ibidem*, páginas 6-7, párrafos 21-23.

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

En la misma línea, esa Suprema Corte de Justicia al resolver la acción de inconstitucionalidad 68/2018, sostuvo que la razón que subyace a esta exigencia consiste en superar un modelo rehabilitador de la discapacidad –donde las personas con estas condiciones son sujetos pasivos a la ayuda que se les brinda– favoreciendo un “modelo social” en el cual la causa de la discapacidad es el contexto, 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.¹⁸

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).¹⁹

En esta tesitura, 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 resultado de todas las opiniones ahí vertidas. Ello aseguró la calidad de la Convención y su pertinencia para esas personas.²⁰

¹⁸ Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 68/2018, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión pública de veintisiete de agosto de dos mil diecinueve, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, pág. 10.

¹⁹ *Ibidem*, página 11.

²⁰ *Ídem*.

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.²¹

En esta línea de ideas, al ser el derecho a participar un derecho civil y político y una obligación de cumplimiento inmediato, sin sujeción a ninguna forma de restricción presupuestaria, aplicable a los procesos de adopción de decisiones, implementación y seguimiento. Resulta inconcuso que el Estado debe garantizar la participación de las organizaciones de personas con discapacidad en cada una de esas etapas. La participación plena y efectiva debe entenderse como un proceso y no como un acontecimiento puntual aislado.²²

En suma, existen colmados argumentos para sostener que el derecho a la consulta de las personas con discapacidad se tiene garantizado cuando durante todo el procedimiento legislativo se tomó en cuenta la opinión de este sector, directamente y por medio de sus representantes, 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.

B. Falta de consulta a las personas con discapacidad en el Decreto impugnado.

Como se mencionó en líneas previas, la expedición de la Ley para la Atención y Protección de las Personas con la Condición del Espectro Autista y Trastornos del Neurodesarrollo para el Estado de Nuevo León, al ser una norma dirigida a las personas con condición del espectro autista y trastornos del neurodesarrollo, claramente constituye un acto legislativo que afecta a las personas con discapacidad intelectual.

²¹ *Ídem.*

²² Naciones Unidas. *Observación General Número 7(2018) sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la Convención.* Página 8, párrafo 28. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 9 de noviembre de 2018.

Por tanto, se considera que las medidas legislativas adoptadas en la misma inciden de manera directa en el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, por lo cual era indispensable realizar una consulta previa a su aprobación, que cumpliera con la característica de ser estrecha y contara con la participación activa de las personas que pertenecen al referido sector.

No obstante, del análisis del proceso legislativo que dio origen al Decreto 323 por el que se expidió la ley antes mencionada, se advierte que no se acreditó que se hayan cumplido con todos los parámetros establecidos por ese Alto Tribunal y por los instrumentos internacionales en materia de consulta estrecha y participación activa de las personas con discapacidad, a través de sus representantes o con las asociaciones que fungen para tal efecto.

En ese sentido, de la revisión de los antecedentes legislativos, se desprende que el Decreto por el que se expidió la ley impugnada atiende al expediente legislativo número 13291/LXXV de la Comisión de Salud y Atención a Grupos Vulnerables del Congreso neoleonés, que fue dictaminado y aprobado por ésta el 28 de mayo de 2020²³ y turnado al Pleno de dicho Congreso para su discusión y aprobación.

El referido dictamen tuvo como objetivo "*...dar debido cumplimiento a los términos de la Sentencia No. 1/2017, ordenada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sobre la Acción de Inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, respecto a la Ley para la Atención y Protección de las Personas con la Condición del Espectro Autista y/o Trastornos del Neurodesarrollo del Estado de Nuevo León...*" a efecto de aprobar un nuevo marco jurídico en favor de las personas de ese sector de la población.²⁴

Al respecto, la Comisión Dictaminadora señaló que ese Alto Tribunal determinó declarar la invalidez de la Ley para la Atención y Protección de las Personas con la Condición del Espectro Autista y/o Trastornos del Neurodesarrollo del Estado de Nuevo León impugnada en la acción de inconstitucionalidad 1/2017 al considerar que el proceso legislativo que culminó con la promulgación de la misma no contó con una consulta específica y estrecha a las personas de dicho sector poblacional.

²³ Dictamen del Expediente Legislativo No. 13291/LXXV de la Comisión de Salud y Atención a Grupos Vulnerables del Congreso del Estado de Nuevo León, disponible en: http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/pdf/lxxv/DICTAMEN%20EXP.%2013291-LXXV.pdf

²⁴ *Ibidem*, páginas 9 y 14.

Por lo anterior, indicó que la Septuagésima Quinta Legislatura del Congreso local realizó una Convocatoria Pública dirigida a las personas con la condición del espectro autista y trastornos del neurodesarrollo que viven en dicha entidad federativa, así como a diversas organizaciones de la sociedad civil y autoridades competentes en el tema para que participaran activamente en una Mesa de Trabajo de la Comisión de Salud y Atención a Grupos Vulnerables. Ello para manifestar su opinión sobre la nueva Ley para la Atención y Protección de las Personas con la Condición del Espectro Autista y/o Trastornos del Neurodesarrollo del Estado de Nuevo León.

Sin embargo, del estudio integral de dicho Dictamen, así como de la aprobación por el Pleno del Congreso del Estado de Nuevo León del Decreto 323 por el que se expide la ley impugnada, se concluye que el Poder Legislativo local no cumplió con los parámetros que deben observarse para tener por acreditada la obligación de realizar una consulta estrecha con personas con discapacidad, a pesar de que se trataba de un proceso decisorio que les afecta directamente.

Del Dictamen referido se desprende que la Comisión de Salud y Atención a Grupos Vulnerables del Congreso de Nuevo León llevó a cabo una mesa de trabajo a la que asistieron 60 personas aproximadamente, entre ellas, autoridades del Gobierno del Estado, Salud, Educación, Desarrollo Social, Procuraduría de la Defensa de las Personas con Discapacidad, Derechos Humanos, representantes de Asociaciones Civiles, académicos, padres y madres de personas con autismo, diputadas, diputados y demás público en general, quienes manifestaron de manera verbal y escrita, sus opiniones sobre la Ley para la Atención y Protección de las Personas con la Condición del Espectro Autista y/o Trastornos del Neurodesarrollo del Estado de Nuevo León. Según se desprende del dictamen, se menciona que las opiniones mencionadas fueron tomadas en consideración.

Esta mesa se realizó el día veinte de febrero de dos mil veinte y convocaron a agrupaciones de la sociedad civil, padres de familia, legisladores y representantes de dependencias estatales. Sin embargo, la realización de esa mesa de análisis no es suficiente para acreditar el requisito de consulta previa y estrecha a las personas con condición del espectro autista y trastornos del neurodesarrollo.

Lo anterior en virtud de que el objetivo que busca la consulta previa a las personas con discapacidad es que el órgano respectivo tome en cuenta su voz en los procesos

legislativos que les afectan. Sin embargo, en el dictamen solamente se señala de manera genérica que se tomaron en consideración las opiniones de los asistentes que participaron en la mesa de trabajo.

Sin embargo, no existe constancia de que dichas manifestaciones realmente se hayan considerado en el resultado final del proceso legislativo correspondiente. Tampoco se puede constatar que se les haya proporcionado a las personas con la condición del espectro autista o a las organizaciones que las representan la información en formato accesible de las consideraciones y razonamientos de las decisiones sobre el modo en que se tomaron en cuenta sus opiniones y por qué.

En esta tesitura, no obra en el Dictamen ni en el proceso de aprobación²⁵ por el Pleno del Congreso del Estado de Nuevo León del Decreto, que se le haya dado participación estrecha en la elaboración de la norma impugnada a las personas a las que va dirigida. No debe pasarse por alto que la participación plena y efectiva es durante todo el proceso y no un evento puntual aislado.

Por otro lado, tampoco se puede constatar que se haya fijado un procedimiento adecuado para recibir y procesar las participaciones de las personas con dicha condición. En ninguna parte del Dictamen multireferido se razona la participación de las personas con la condición del espectro autista ni de sus organizaciones, lo que confirma la falta de idoneidad de esos ejercicios de trabajo.

Si bien se reporta que a la mesa de trabajo asistieron organizaciones gubernamentales, especialistas médicos, padres de familia, así como organizaciones de la sociedad civil especializadas en la atención a las personas con espectro autista, no se tiene constancia de que de dicho ejercicio se hayan recogido efectivamente sus observaciones y se hayan plasmado en la norma impugnada, por lo que, no se satisface el requisito de la consulta estrecha a las personas con dicha condición.

²⁵ De la página 6 del Diario de Debates del Congreso del Estado de Nuevo León, del miércoles 3 de junio, se desprende que fue aprobado por unanimidad de 37 votos el Dictamen de la Comisión de Salud y Atención a Grupos Vulnerables por el que se expide la Ley para la Atención y Protección de las Personas con la Condición del Espectro Autista y Trastornos del Neurodesarrollo para el Estado de Nuevo León, sin que exista constancia de la participación de las personas con la condición del espectro autista o neurodiversas en esa etapa del proceso legislativo.

Consultable en el siguiente vínculo:

http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/pdf/lxxv/DD%20186%20LXXV%20DP%20PERIODO.pdf

Además, del Dictamen referido no se desprende que la convocatoria haya sido accesible e incluyente ni que estructurara la forma en que el ejercicio consultivo se llevaría a cabo. En esta tesitura, el proceso legislativo que derivó en la expedición de la Ley impugnada debió haber contado con una consulta estrecha a las personas con la condición del espectro autista y trastornos del neurodesarrollo, en términos del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Este Organismo Nacional considera que, para determinar si las normas en materia de discapacidad cumplen o no con los parámetros de protección de una persona con discapacidad, deben precisamente ser escuchados en todas las etapas del proceso legislativo y ser informados del modo en que se tomaron en cuenta sus opiniones y por qué, todo ello mediante información comprensible, pues no debe soslayarse que la obligación de consultarles no es optativa, sino obligatoria. Es decir, se trata de una responsabilidad del Estado mexicano que, por mandato del artículo 1° de la Norma Fundamental, es un derecho humano de rango constitucional.

Ahora bien, es cierto que no existe regulación específica relacionada con el procedimiento, o bien algún manual sobre la forma en que deben llevarse a cabo las consultas a las personas con discapacidad, sin embargo, de una interpretación armónica de los dispositivos internacionales de la materia, se desprenden que los estándares mínimos para la misma es que deben ser previas, públicas, accesibles y adecuadas.

En ese tenor, el Congreso de Nuevo León, al aprobar el Decreto 323 por el que se expidió la Ley que se impugna omitió respetar y garantizar el derecho humano de consulta y ajustarse a los estándares nacionales e internacionales en la materia.

Ahora bien, tomando como referencia el parámetro propuesto por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, tal como se señaló en el apartado anterior, la consulta debe ser previa, mediante procedimientos acordes, atendiendo a todas las especificidades de las personas con discapacidad, de tal manera que puedan comprender y hacerse comprender, facilitándoles, si fuere necesario, intérpretes u otros medios eficaces.

En ese orden, la única manera de lograr que las personas con discapacidad puedan disfrutar plenamente de sus derechos humanos es que las mismas sean escuchadas de manera previa a la adopción de medidas legislativas que les atañen, pues son

ellas quienes tienen el conocimiento de las necesidades y especificidades de su condición, que servirán para garantizar el pleno goce de sus derechos.

Siguiendo esta lógica, se elaboró el Manual para Parlamentarios de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo, que en el capítulo 5 denominado “La Legislación Nacional y la Convención”, establece lo siguiente:

“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.”²⁶

Ahora bien, cabe reiterar que al realizar el análisis del proceso legislativo que culminó con la publicación del Decreto por el que se expidió la Ley para la Atención y Protección de las Personas con la Condición del Espectro Autista y Trastornos del Neurodesarrollo para el Estado de Nuevo León, no se desprende que se hayan celebrado consultas previas, públicas y adecuadas a las personas con discapacidad o a las agrupaciones o asociaciones que los representan en México, lo que se traduce en una vulneración a su derecho humano a ser consultados, sobre todo al tratarse de una disposición legislativa que tiene un impacto específico en los derechos de este sector de la población.

No obstante, al no haberse observado la regla de tipo convencional a que se sujetó el Estado Mexicano para garantizar la participación de las personas con

²⁶ Secretaría de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Unión Interparlamentaria. Manual para parlamentarios sobre la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y su Protocolo Facultativo, páginas 79-80.

discapacidad en la expedición de un decreto que regula cuestiones que les atañen, éste debe invalidarse, pues resulta incompatible con el parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos de las personas con discapacidad.

Finalmente, como se precisó en líneas previas, actualmente no existe regulación específica relacionada con el procedimiento, o bien algún manual sobre la forma en que deben llevarse a cabo las consultas a las personas con discapacidad, sin embargo, este Organismo Constitucional Autónomo advierte que la naturaleza de este asunto resulta una oportunidad para que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máxima intérprete de la Norma Fundamental y demás instrumentos de rango constitucional se pronuncie sobre los alcances de la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad en materia de consulta.

Adicionalmente, debe recordarse que ese Alto Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad 101/2016 determinó que existe una obligación de consulta, en términos del artículo 4, numeral 3, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de consultar a las personas con discapacidad en todas aquellas cuestiones que les atañen.²⁷

Por otro lado, al resolver la acción de inconstitucionalidad 68/2018, promovida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí 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 esa entidad, publicado el 27 de julio de 2018, el Tribunal Pleno reiteró la obligación de realizar consultas en tratándose de personas con discapacidad.

De este modo, 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 coincidieron la mayoría de las Ministras y Ministros.

Sin embargo, establecía dos parámetros respecto de los cuales no fue posible arribar a un consenso en la integración plenaria de esa Suprema Corte. El primero, relativo a los casos en que se actualiza la obligación de realizar una consulta previa a personas con discapacidad y el segundo, con relación a las características que deben guardar estas consultas.

²⁷ Sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 101/2016 correspondiente al veintisiete de agosto de dos mil diecinueve.

Asimismo, esa Suprema Corte de Justicia el 21 de abril del 2020 resolvió la acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018, en la cual declaró la invalidez total de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, al considerar que se vulneró el derecho a la consulta de las personas con discapacidad, precisando que tal ejercicio consultivo debe revestir, por lo menos, las características siguientes:

- Preferentemente directa con las personas con discapacidad.
- Regular, es decir, por lo menos debe realizarse en dos momentos: previo al dictamen y durante la discusión.
- Accesible y con participación efectiva.
- Significativa: análisis de las conclusiones de la participación de las personas con discapacidad.
- Información precisa sobre las decisiones que tomarán.
- Cosmotemática, es decir, debe atender al entorno social de las personas con discapacidad.

En suma, este Organismo Constitucional Autónoma estima que, para garantizar el derecho a la consulta de las personas con discapacidad, es necesario que ese Tribunal Pleno, interprete de forma progresiva la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad y determine los parámetros de procedencia, así como los requisitos que debe considerar el legislador ordinario para tener por satisfecho el derecho a la consulta en esta materia.

Sin perjuicio de ello, se considera relevante enfatizar que, para esta Comisión Nacional, la consulta previa a las personas con discapacidad no es una mera formalidad, sino que se erige como una garantía primaria de defensa de sus derechos. Si la Convención tiene como finalidad la inclusión de un grupo social que históricamente ha sido excluido y marginado, este derecho es un medio de suma importancia para poder llegar a una sociedad realmente inclusiva.

De esta manera, el derecho humano de las personas con discapacidad a ser consultadas sobre las medidas legislativas que sean susceptibles de afectarles, supone un ajuste en los procesos democráticos regulares. Las etapas de las que se componen los mismos no bastan para atender las particularidades de las personas con algún tipo de discapacidad, siendo necesario que de manera previa a la adopción de tales medidas se les dé plena participación en su elaboración.

En este sentido, al tener rango constitucional y convencional dicho requisito significa que la ausencia del mismo debe considerarse como un vicio formal con potencial invalidante del procedimiento legislativo y, en consecuencia, de la totalidad de la Ley impugnada, expedida mediante el Decreto 323 publicado como consecuencia de dicho proceso.

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sustentan la inconstitucionalidad del Decreto impugnado, por lo que se solicita atentamente que de ser tildado de inconstitucional, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A N E X O S

1. Copia certificada del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa a María del Rosario Piedra Ibarra como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

Si bien es un hecho notorio que la suscrita tiene el carácter de Presidenta de esta Comisión Nacional, dado que es un dato de dominio público conocido por todos en la sociedad mexicana, respecto del cual no hay duda ni discusión alguna, de conformidad con el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1º de la Ley Reglamentaria de la Materia, lo cual exime de la necesidad de acreditar tal situación, se exhibe dicho documento en copia certificada.

Con fundamento en el artículo 280, primer párrafo, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la materia en términos del artículo 1º, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solicito que en el acuerdo de admisión se ordene la devolución de dicha documental y que, en sustitución de la misma, se deje en autos copia cotejada por el secretario que corresponda, toda vez que el documento antes descrito es de utilidad para los fines que persigue este Organismo Constitucional.

2. Copia simple del Decreto 323 por el que se expidió la Ley para la Atención y Protección de las Personas con la Condición del Espectro Autista y Trastornos del Neurodesarrollo para el Estado de Nuevo León, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad el 05 de agosto de 2020 (Anexo dos).

3. Disco compacto que contiene la versión electrónica del presente escrito (Anexo tres).

Por lo antes expuesto y fundado, a ustedes, Ministras y Ministros integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atentamente pido:

PRIMERO. Tener por presentada la acción de inconstitucionalidad que promuevo como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

SEGUNDO. Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.


TERCERO. Tener por designadas como delegadas y autorizadas a las personas indicadas al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que las personas a que se hace referencia puedan tomar registro fotográfico u obtener copias simples de las actuaciones que se generen en el trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundado el concepto de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad del decreto impugnado.

SEXTO. En su caso, se solicita a ese Alto Tribunal, que al dictar sentencia corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados, así como del concepto de invalidez planteado en la demanda.

Ciudad de México, a 04 de septiembre de 2020.


MTRA. MARÍA DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS.

LMP

