

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 1/2017, así como los Votos Concurrentes formulados por los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, y Particular del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/2017
PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS**

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

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

SENTENCIA

Mediante la que se resuelven los autos relativos a la Acción de Inconstitucionalidad 1/2017, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

I. ANTECEDENTES

1. **Presentación de la demanda.** El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Luis Raúl González Pérez, promovió la presente acción de inconstitucionalidad, mediante escrito recibido el dieciséis de enero de dos mil diecisiete, en las Oficinas de Correspondencia de esta Suprema Corte, en contra del Decreto 174, publicado el diecisiete de diciembre de dos mil dieciséis, mediante Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Nuevo León, por virtud del cual se expidió 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*¹.
2. **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 **1/2017** y, por razón de turno, designó como instructor al Ministro Javier Laynez Potisek.²
3. El ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad, por auto de diecinueve de enero del dos mil diecisiete y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Nuevo León, para que rindieran sus respectivos informes; así como al Procurador General de la República, para que formulara el pedimento correspondiente³.
4. **Informes.** Los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Nuevo León rindieron sus respectivos informes en los que defendieron la constitucionalidad de las normas que en esta acción se cuestionan⁴.
5. **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 veintidós de mayo de dos mil diecisiete, se puso el expediente en estado de resolución.

II. COMPETENCIA

6. 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 de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal (en adelante Ley Reglamentaria), y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, pues se cuestiona la constitucionalidad del artículo 15, fracción I, en la porción normativa "del sector público" y, fracción VIII, en la porción normativa "públicas", de la *Ley para la Atención y Protección de las*

¹ Escritos recibidos el dieciséis de enero de dos mil diecisiete ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia la Nación.

² Acuerdo de diecisiete de enero de dos mil diecisiete. Foja 44 del expediente en que se actúa.

³ *Ibidem*, fojas 45-47.

⁴ Por acuerdo de seis de marzo de dos mil diecisiete, el Ministro instructor tuvo por presentado el informe rendido por el Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León. *Ibidem*, fojas 93-94.

Por acuerdo de quince de marzo de dos mil diecisiete, el Ministro instructor tuvo por recibido el informe del Poder Legislativo de Nuevo León 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 222-223.

Personas con la Condición del Espectro Autista y/o Trastornos del Neurodesarrollo del Estado de Nuevo León.

III. OPORTUNIDAD

7. 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, no se deben excluir los días inhábiles, en la inteligencia de que si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda se podrá presentar al primer día hábil siguiente, y c) cuando se trate de materia electoral, todos los días se considerarán hábiles⁵.
8. En el caso, el Decreto impugnado se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el diecisiete de diciembre de dos mil dieciséis⁶, por lo que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad inició el sábado dieciocho de diciembre de ese año y concluyó el lunes dieciséis de enero de dos mil diecisiete. Si el escrito de demanda fue recibido en este Alto Tribunal el lunes dieciséis de enero de dos mil diecisiete, se concluye que su presentación resulta oportuna al haberse efectuado dentro del plazo legal correspondiente.

IV. LEGITIMACIÓN

9. 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.
10. En el caso, Luis Raúl González Pérez actúa en representación de la CNDH, con personalidad acreditada por copia certificada del acuerdo de designación de trece de noviembre de dos mil catorce, emitido por el Senado de la República⁷.
11. Dicho funcionario cuenta con facultades para representar a este órgano constitucional autónomo y promover acciones de inconstitucionalidad en su nombre, de conformidad con las fracciones I y XI del artículo 15 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el artículo 18 de su Reglamento Interno. Por lo tanto, acreditó contar con facultades para promover la presente acción de inconstitucionalidad en representación de la CNDH, de conformidad con el inciso g) de la fracción II del artículo 105 constitucional.

V. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA

12. El Poder Ejecutivo de Nuevo León no dio respuesta a ninguno de los argumentos de la Comisión actuante y no alegó ninguna causa de improcedencia. Por su parte, el Poder Legislativo de Nuevo León reprodujo un extracto de la exposición de motivos de la Ley ahora impugnada como causal de improcedencia⁸, sin que invocara ahí causales determinadas, manifiestas e indudables⁹.

⁵**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.

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

⁶ Cuaderno principal, fojas 198-219.

⁷ Como se observa a foja 30 del expediente.

⁸ De las fojas 102 a 103 del expediente, se puede advertir la siguiente transcripción de la exposición de motivos de la ley en estudio:

"...la promovente hace referencia al trastorno del espectro autista, el cual lo define como una condición neurológica y de desarrollo que se presenta desde la niñez y dura toda la vida. Dentro de este trastorno, se incluye también el Síndrome de asperger y el trastorno generalizado del desarrollo no especificado.

"Asimismo, menciona que en nuestro país, se ha estimado su prevalencia de 1 por cada 100 nacimientos, es decir, de los 2 millones 500 mil nacimientos que hay en promedio al año, 25 mil niños tendrán el trastorno del espectro autista.

"Si bien, hasta el momento no existe una cura para este trastorno, existen muchas maneras de maximizar la capacidad del niño para crecer y aprender nuevas habilidades. Así mismo, considera una obligación de los representantes de elección popular, el adecuar la normativa vigente a las condiciones actuales del estado y a las necesidades específicas de la población, a fin de atender las problemáticas sociales...

"En México, el número de nacimientos de niños con la condición del espectro autista es alarmante. Se estima una prevalencia de uno por cada 100 nacimientos, motivo por el cual [sic] necesario contar con datos precisos y confiables de las personas con autismo. Es por ello, que se deben orientar los esfuerzos legislativos a fin de armonizar con el marco jurídico federal, así con los tratados internacionales de los que México forma parte.

"Es así, que el 30 de abril de 2015 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación la Ley para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista; y cuyos artículos transitorios instruyen a la [sic] Entidades Federales para que armonicen y expidan la normativa necesaria para cumplir con dicho ordenamiento, estableciendo un plazo no mayor a 12 meses a partir de su fecha de publicación..."

⁹ Consideraciones sustentadas por el Tribunal Pleno en la tesis P. LXXII/95, de rubro y texto siguiente: **"ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. SU IMPROCEDENCIA DEBE SER MANIFIESTA E INDUDABLE.** Conforme a lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad que permita desechar de plano la demanda presentada, debe ser manifiesta e indudable, pues ello supone que el juzgador, con la mera lectura del escrito inicial y de sus anexos, considera probada la correspondiente causal de improcedencia sin lugar a dudas, sea porque los hechos sobre los que descansa hayan sido manifestados claramente por el demandante o

13. Siendo que las partes no invocan una causal válida de improcedencia ni este tribunal Pleno aprecia alguna de oficio, lo procedente es seguir con el estudio de la cuestión planteada.

VI. ESTUDIO

14. En su único concepto de invalidez, la accionante plantea que el artículo 15, fracciones I y VIII 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 León¹⁰ viola el artículo 1o de la Constitución Federal, además de otras disposiciones del marco convencional del que México es parte.
15. La Comisión actuante argumenta que las disposiciones impugnadas causan una desprotección de las personas con condición del espectro autista y/o trastornos del neurodesarrollo al limitar la obligación para atenderlos a las clínicas y hospitales del sector público (fracción I del artículo 15) y excluir a las personas físicas y morales del sector privado de la obligación de prestarles la asesoría jurídica necesaria para el ejercicio de sus derechos (fracción VIII del mismo precepto). Alega que la Ley impugnada hace una distinción que tiene por efecto obstaculizar el ejercicio de derechos de este grupo de personas a los servicios de salud y a la asesoría jurídica en condiciones de igualdad, como lo ordena el artículo 1o de la Constitución Federal.
16. Además, la promovente alega que las normas impugnadas vulneran el artículo 2 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad¹¹ y su diverso 4, numeral 1, inciso e)¹². Este último precepto obliga a los Estados parte a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna, para que ninguna empresa privada discrimine por motivos de discapacidad.
17. La Comisión actora también menciona que las normas impugnadas se apartan del artículo 17 de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista, en sus fracciones I y X¹³, que incluyen a las “clínicas y hospitales del sector público y privado” y no excluye a las personas físicas o morales privadas de la obligaciones de prestar asesoría jurídica.

porque estén probados con elementos de juicio indubitables, de suerte tal que los actos posteriores del procedimiento no sean necesarios para configurarla en forma acabada y tampoco puedan, previsiblemente, desvirtuar su contenido.” Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta: Tomo II, octubre de 1995; Pág. 72.

¹⁰ **Artículo 15 de la Ley para la Atención y Protección de Personas con la Condición del Espectro Autista y/o Trastornos del Neurodesarrollo del Estado de Nuevo León.** Queda estrictamente prohibido para la atención y preservación de los derechos de las personas con la condición del espectro autista y sus familias:

I. Rechazar su atención en clínicas y hospitales del sector público;

II. Negar la orientación necesaria para un diagnóstico y tratamiento adecuado, y desestimar el traslado de individuos a instituciones especializadas, en el supuesto de carecer de los conocimientos necesarios para su atención adecuada;

III. Actuar con negligencia y realizar acciones que pongan en riesgo la salud de las personas, así como aplicar terapias riesgosas, indicar sobre-medicación que altere el grado de la condición, u ordenar internamientos injustificados en instituciones psiquiátricas;

IV. Impedir o desautorizar la inscripción en los planteles educativos públicos y privados;

V. Permitir que niños y jóvenes sean víctimas de burlas y agresiones que atenten contra su dignidad y estabilidad emocional por parte de sus maestros y compañeros;

VI. Impedir el acceso a servicios públicos y privados de carácter cultural, deportivo, recreativo, así como de transportación;

VII. Abusar de las personas en el ámbito laboral;

VIII. Negar la asesoría jurídica necesaria para el ejercicio de sus derechos en instituciones públicas; y

IX. Todas aquellas acciones que atenten o pretendan desvirtuar lo dispuesto en la presente Ley y los demás ordenamientos aplicables.

¹¹ **Artículo 2 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.** Definiciones.

A los fines de la presente Convención:

La “comunicación” incluirá los lenguajes, la visualización de textos, el Braille, la comunicación táctil, los macrotipos, los dispositivos multimedia de fácil acceso, así como el lenguaje escrito, los sistemas auditivos, el lenguaje sencillo, los medios de voz digitalizada y otros modos, medios y formatos aumentativos o alternativos de comunicación, incluida la tecnología de la información y las comunicaciones de fácil acceso;

Por “lenguaje” se entenderá tanto el lenguaje oral como la lengua de señas y otras formas de comunicación no verbal;

Por “discriminación por motivos de discapacidad” se entenderá cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo. Incluye todas las formas de discriminación, entre ellas, la denegación de ajustes razonables;

Por “ajustes razonables” se entenderán las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales;

Por “diseño universal” se entenderá el diseño de productos, entornos, programas y servicios que puedan utilizar todas las personas, en la mayor medida posible, sin necesidad de adaptación ni diseño especializado. El “diseño universal” no excluirá las ayudas técnicas para grupos particulares de personas con discapacidad, cuando se necesiten.

¹² **Artículo 4 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.** 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:

(...)

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

(...)

¹³ **Artículo 17 de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista.** Queda estrictamente prohibido para la atención y preservación de los derechos de las personas con la condición del espectro autista y sus familias:

18. Por estas razones, la Comisión actora concluye que las personas con la condición del espectro autista y/o trastornos del neurodesarrollo son víctimas de una discriminación de resultado a raíz de las normas que se impugnan, sin que exista una justificación razonable. Como la obligación de no discriminar también se extiende a los particulares, los preceptos impugnados son inconstitucionales al transmitir un significado social negativo de impunidad para los actos discriminatorios cometidos por los actores del sector privado.
19. Finalmente, estima que las normas impugnadas constituyen una deficiente regulación ya que no tutelan efectivamente el fin de la Ley impugnada –la protección a las personas con espectro autista y trastornos de condición autista– sino que ahondan en su discriminación.
20. El Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León reconoció en su informe que promulgó la Ley impugnada de acuerdo a la legislación aplicable. Asimismo, enfatizó que no presentó la iniciativa de ley, sino que sólo se limitó a su promulgación, acto sobre el cual no se pronunció el promovente, sino sólo sobre la consecuencia de la norma legal y no se manifestó sobre los conceptos de invalidez.
21. Por su parte, el Poder Legislativo de Nuevo León argumentó en esencia que, siendo supletoria la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista, que regula la misma materia de la Ley impugnada¹⁴, esta no resulta trasgresora de los derechos humanos ya que mediante una interpretación por analogía, es posible inferir que también las instituciones privadas pueden estar sujetas en algunos casos a la prohibición de los artículos impugnados (que limitan solo para las instituciones públicas) pues la Ley General supletoria no las excluye. De cualquier modo, el Congreso local en su informe defendió los artículos impugnados aduciendo que se trata de una medida adecuada para conseguir ciertos fines, sin especificar a qué fines se refería.
22. **Consulta a las personas con discapacidad.** Aunque la Comisión actora no lo menciona en su concepto de invalidez, llama la atención de este Tribunal Pleno que el proceso legislativo que culminó con la promulgación de la Ley impugnada no contó con una consulta específica y estrecha a las personas con condición del espectro autista y trastornos del neurodesarrollo en Nuevo León, siendo que esta consulta está ordenada por el artículo 4. 3, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, con motivo de todas las leyes y políticas públicas relacionadas con dichas personas que expidan las autoridades del Estado Mexicano.¹⁵
23. La Suprema Corte de Justicia considera que, en términos del artículo 71 de la Ley Reglamentaria¹⁶, se debe suplir la queja de los conceptos de invalidez planteados en la demanda y entrar al estudio de los efectos de la posible falta de consulta. Por las razones que se exponen a continuación, concluimos que existe una ausencia de una consulta previa a las personas con discapacidad y que esta invalida la Ley motivo de *litis* en su totalidad.
24. En las acciones de inconstitucionalidad 68/2018 y 101/2016¹⁷ la Suprema Corte sostuvo que las adiciones o reformas legislativas que les afecten requieren de una consulta estrecha a las personas con discapacidad. Como se mencionó en aquellos asuntos, la Convención sobre los Derechos de las

I. Rechazar su atención en clínicas y hospitales del sector público y privado;

(...)

X. Negar la asesoría jurídica necesaria para el ejercicio de sus derechos, y

(...)

¹⁴ **Artículo 8 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.** En todo lo no previsto en el presente ordenamiento, se aplicarán, de manera supletoria:

I. La Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León;

II. Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León;

III. Ley de Planeación Estratégica del Estado de Nuevo León;

IV. Ley General de Salud;

V. Ley Estatal de Salud;

VI. El Código Civil para el Estado de Nuevo León;

VII. Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León; y

VIII. Las demás que sean aplicables a la materia.

¹⁵ **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.

¹⁶ **Artículo 71 de la Ley Reglamentaria.** Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial. Igualmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaración de invalidez en la violación de los derechos humanos consagrados en cualquier tratado internacional del que México sea parte, haya o no sido invocado en el escrito inicial.

(...)

¹⁷ Falladas por el Pleno el veintisiete de agosto de dos mil diecinueve.

Personas con Discapacidad dispone en el artículo 4.3. que los estados parte deben hacer consulta cuando la(s) disposición(es) impugnada(s) tienen por objeto hacer efectiva la propia Convención y cuando derivan de procesos de adopción de decisiones relacionadas con las personas con discapacidad.¹⁸ Al tratarse la Ley impugnada de 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 y, por ello, tuvo que contar con una consulta previa y estrecha a aquéllas.

25. Del expediente en el que se actúa,¹⁹ se desprende que la Comisión de Salud y Atención a Grupos Vulnerables del Congreso de Nuevo León llevó a cabo dos mesas de discusión sobre la iniciativa de la ley que ahora se impugna. Estas mesas se realizaron los días once de marzo y seis de mayo de dos mil dieciséis y convocaron a agrupaciones de la sociedad civil, padres de familia, legisladores y representantes de dependencias estatales. Sin embargo, la realización de estas mesas 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, por las razones que se exponen a continuación.
26. Como se ha explicado en la acción de inconstitucionalidad 68/2018, 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 y de otra índole que les afectan y *“se supere un modelo rehabilitador de la discapacidad –donde las personas con estas condiciones son sujetos pasivos a la ayuda que se les brinda²⁰– 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.”*²¹ De esta manera, los legisladores pueden tomar en cuenta las manifestaciones de las personas con discapacidad y estar en mejor disposición de adaptar la Ley a las respectivas necesidades.
27. Sin embargo, ni de las constancias que obran en el expediente ni de los hechos que resultan notorios para este Pleno se desprende que el ejercicio de análisis en mesas de discusión –loable en sí mismo– satisfaga los requisitos de la consulta estrecha a las personas con espectro autista.
28. En primer lugar, refiere una nota de prensa a un ejercicio de “volanteo” para convocar a la segunda mesa de trabajo del seis de mayo de dos mil dieciséis en diversos municipios de Nuevo León.²² Estos esfuerzos de difusión ayudan sin duda a aumentar la publicidad de la celebración de las mesas de trabajo, pero no constituyen por sí mismos una convocatoria abierta, pública, incluyente y accesible que sería necesaria para procurar la participación de las personas con condición del espectro autista y sus organizaciones.²³ Tampoco consta que se haya fijado un procedimiento para recibir y procesar las participaciones de las personas con dicha condición, ni que éste se les haya comunicado mediante la convocatoria. Finalmente, aunque se anunció a los diputados que se

¹⁸ **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. (Énfasis añadido).

¹⁹ A foja 146 del expediente.

²⁰ Véase tesis 1a. VI/2013 (10a) de rubro y texto siguiente: **“DISCAPACIDAD. SU ANÁLISIS JURÍDICO A LA LUZ DEL MODELO SOCIAL CONSGRADO 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 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.).

²¹ Acción de inconstitucionalidad 68/2018, pág. 10.

²² “Realizan volanteo para invitar a mesa de trabajo sobre Ley del espectro Autista.” Dos de mayo de dos mil dieciséis. Véase: <http://www.hcnl.gob.mx/glpri/2016/05/realizan-volanteo-para-invitar-a-mesa-de-trabajo-sobre-ley-de-espectro-autista.php> (consultado por última vez el siete de octubre de dos mil diecinueve).

²³ La nota de prensa no refiere cuántos volantes se repartieron y, en cambio, especifica que las mesa de análisis estaba dirigida al “público en general”.

- celebraría dicha mesa de trabajo en una sesión ordinaria del Congreso local,²⁴ este acto no se puede considerar una convocatoria a las personas con condición del espectro autista sino un recordatorio para que los legisladores —el público al que fue dirigido el aviso— acudieran a las mesas de análisis.
29. En segundo lugar, se desprende tanto del expediente²⁵ como de dos notas de prensa publicadas en la página de internet del Congreso de Nuevo León,²⁶ que a las mesas de trabajo asistieron, según se reporta, organizaciones gubernamentales, especialistas médicos, padres de familia, así como organizaciones de la sociedad civil especializadas en la atención a las personas con espectro autista. Se da cuenta de la participación del DIF Apodaca, DIF San Nicolás, DIF Monterrey, DIF Guadalupe, la Secretaría de Salud del Estado así como de organizaciones como “Vercodi”,²⁷ “Hoga”,²⁸ “Andar y Rodar”,²⁹ “Arena”,³⁰ “Sumando Fuerzas para Enfrentar el Reto del Autismo”,³¹ “Instituto Integral del Neurodesarrollo Infantil”³² y “CREE”,³³ entre otras.³⁴ Sin embargo, de estas constancias no se desprende la participación de personas con la condición del espectro autista ni sus organizaciones en las mesas de análisis, lo que confirma la falta de idoneidad de la convocatoria a estos ejercicios de trabajo. Como hemos referido, no basta que las consultas involucren a las organizaciones y personas que trabajan por estos grupos vulnerables, sino que es necesario hacer todos los esfuerzos razonables para que la voz de las personas con discapacidad sea escuchada por el Legislador.
30. Así pues, de acuerdo a las constancias del expediente y a los hechos notorios para este Pleno, no existió una convocatoria suficientemente pública, accesible e incluyente para procurar que las personas con condición del espectro autista y sus organizaciones manifestaran su opinión sobre la Ley impugnada, ni que estructurara la forma como el ejercicio consultivo se llevaría a cabo. Además, con independencia de la insuficiente convocatoria, tampoco se verificó la participación de las personas con tal condición ni sus organizaciones propias en las mesas de trabajo que llevó a cabo la Comisión de Salud y Atención a Grupos Vulnerables del Congreso de Nuevo León.
31. Por las razones anteriores, 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. Ante la ausencia de la consulta en los términos fijados, se verifica una violación convencional abstracta que conlleva la invalidez de toda la ley impugnada pues sin la consulta previa es imposible saber con certeza si las medidas impugnadas —y otras que la ley establece— benefician o perjudican a las personas con condición del espectro autista y trastornos del neurodesarrollo.

²⁴ Acta número 92-LXXXIV de la sesión ordinaria del Congreso del Estado de Nuevo León, de veintisiete de abril de dos mil dieciséis, págs. 147-148. Véase: http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/pdf/debates/DD%20SO%20-%2092%20MEL%20OK.pdf (consultado por última vez el siete de octubre de dos mil diecinueve).

²⁵ A fojas 146 y 170 del expediente.

²⁶ “Realiza mesa de trabajo Comisión de Salud” once de marzo de dos mil dieciséis, véase: http://www.hcnl.gob.mx/sala_de_prensa/2016/03/realiza_mesa_de_trabajo_comision_de_salud.php (Consultado por última vez el ocho de octubre de dos mil diecinueve); “Piden garantizar educación a alumnos con autismo” seis de mayo de dos mil dieciséis. Véase: http://www.hcnl.gob.mx/sala_de_prensa/2016/05/piden_garantizar_educacion_a_alumnos_con_autismo.php (consultado por última vez el siete de octubre de dos mil diecinueve).

²⁷ Centro que ofrece equinoterapia para diversas formas de discapacidad intelectual. Véase: <https://www.facebook.com/Centro-de-Equinoterapias-Vercodi-AC-577672602245831/> (consultada por última vez el siete de octubre de dos mil diecinueve).

²⁸ Hoga es un centro de rehabilitación y terapias ecuestres. Véase: <https://hoga.org.mx/> (consultado por última vez el siete de octubre de dos mil diecinueve).

²⁹ Es un grupo de “Facebook” que busca concientizar sobre las formas de discapacidad. Véase: <https://www.facebook.com/andaryrodar/> (consultada por última vez el siete de octubre de dos mil diecinueve).

³⁰ Arena es una institución educativa dirigida a los niños con condición del espectro autista. Véase: <http://www.autismoarena.org.mx/historia.html> (consultada por última vez el siete de octubre de dos mil diecinueve).

³¹ SFERA, es una asociación civil para ayudar a las personas con condición del espectro autista. Véase: <https://twitter.com/autismosfera/status/562029628760805376> (consultada por última vez el siete de octubre de dos mil diecinueve).

³² INDI, es un grupo que ofrece atención de especialistas en cuestiones de neurodesarrollo infantil. Véase: <https://www.facebook.com/IINDInfantil/> (consultada por última vez el siete de octubre de dos mil diecinueve).

³³ El Centro Regionomontano de Educación Especial es una asociación civil que se dedica a la atención de personas con discapacidad intelectual grave. Véase <https://creeac.com/quienes-somos/> (consultada por última vez el siete de octubre de dos mil diecinueve).

³⁴ La foja 170 del expediente reproduce una relación manuscrita de los grupos que parecen haber participado en la mesa de trabajo del seis de mayo de dos mil dieciséis. Entre ellos están los denominados INCAE, CAM Especial del Centro-Padres e Hijos con Autismo y ANRIDV, que no se pudieron identificar.

32. Ya que se ha declarado inconstitucional el Decreto impugnado en su totalidad, es innecesario abordar los restantes argumentos del concepto de invalidez de la Comisión actora sobre los preceptos impugnados³⁵.

VII. EFECTOS

33. En términos de los artículos 41, fracción IV,³⁶ y 45, párrafo primero,³⁷ en relación con el diverso 73, todos de la Ley Reglamentaria,³⁸ es necesario fijar los alcances de esta sentencia, así como el momento a partir del cual surtirán sus efectos.
34. **Declaraciones de invalidez.** En el apartado VI de este fallo se declaró la invalidez del decreto 174 por el cual se emitió 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*, por no haber realizado el Congreso local una consulta pública previa a las personas con condición del espectro autista y trastornos del neurodesarrollo.
35. **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.
36. 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”**³⁹, 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).
37. 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).

³⁵ 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

³⁶ **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; (...)

³⁷ **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.

(...).

³⁸ **Artículo 73 de la Ley Reglamentaria.** Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.

³⁹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, tomo XXVI, diciembre de dos mil siete, página 777.

38. 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 a que se notifiquen al Congreso de Nuevo León los puntos resolutive de esta sentencia**. 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 Nuevo León pueda emitir una nueva medida, una vez realizada una consulta estrecha a las personas con condición del espectro autista y trastornos del neurodesarrollo de acuerdo con las consideraciones dispuestas en la presente ejecutoria.

39. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO. Se declara la invalidez del Decreto Núm. 174, por el que se crea 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, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de diciembre de dos mil dieciséis, en términos del apartado VI de esta ejecutoria, la cual surtirá sus efectos a los ciento ochenta días naturales siguientes a la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Nuevo León, de conformidad con lo dispuesto en el apartado VII de esta decisión.

TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Nuevo León y 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 resolutive primero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, 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 resolutive segundo:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, Esquivel Mossa, Aguilar Morales apartándose de las consideraciones, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio, consistente en declarar la invalidez del Decreto Núm. 174 por el que se crea 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, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de diciembre de dos mil dieciséis. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra y anunció voto particular. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I. y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a los ciento ochenta días naturales siguientes a la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Nuevo León, con el objeto de no privar a las personas con discapacidad de los posibles efectos benéficos de la norma declarada inválida. En tanto que el Congreso de Nuevo León emite una nueva, una vez realizada una consulta estrecha con las personas con la condición del espectro autista y trastornos del neurodesarrollo, de acuerdo con las consideraciones dispuestas en la presente ejecutoria. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. La señora Ministra Esquivel Mossa reservó su derecho de formular voto concurrente.

En relación con el punto resolutive tercero:

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

Los señores Ministros José Fernando Franco González Salas y Norma Lucía Piña Hernández no asistieron a la sesión de primero de octubre de dos mil diecinueve por desempeñar una comisión oficial.

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

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

El Presidente, Ministro **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Rúbrica.- El Ponente, Ministro **Javier Laynez Potisek**.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de once fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original de la sentencia de primero de octubre de dos mil diecinueve, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 1/2017. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintinueve de enero de dos mil veinte.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA LA SEÑORA MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/2017, RESUELTA EL UNO DE OCTUBRE DE DOS MIL DIECINUEVE, POR EL TRIBUNAL PLENO DE ESTA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

Si bien estoy de acuerdo en que la invalidez del Decreto número 174, por el que se crea 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*, surta sus efectos a los ciento ochenta días naturales siguientes al día en que se notifiquen los resolutivos de la acción de inconstitucionalidad al Congreso del Estado de Nuevo León, considero que, adicionalmente en los efectos de la ejecutoria, también debieron establecerse las directrices a seguir a cargo del Poder Legislativo de dicho Estado, con el propósito de no dejar indefinida la realización de la consulta a personas con discapacidad en su perjuicio.

El artículo 4.4, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad dispone:

“Artículo 4

Obligaciones generales

[...]”

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.

[...]”

De acuerdo a lo anterior, lo dispuesto en la Convención no afectará las disposiciones que puedan facilitar en mayor medida el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, por ello, ya que en este momento no existe protección legal especializada en el Estado de Nuevo León, para dichas personas y tampoco existe una obligación para que el Poder Legislativo local subsane la falta de consulta en un plazo determinado, considero que en el presente asunto debieron proveerse lineamientos básicos para que el Congreso estatal la llevara a cabo y la declaración de invalidez no cause un mayor perjuicio a los destinatarios.

En consecuencia, como en este caso se invalidó todo un ordenamiento completo, el Congreso del Estado debió vincularse a efecto de que cumpliera con lo siguiente:

- Realizar una convocatoria en forma inmediata a través de su difusión en el Periódico Oficial de la entidad, dirigida a todas las organizaciones que representan a las personas con discapacidad, a que se refiere *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* (incluidos los niños y las niñas por conducto de sus legítimos representantes), para que dentro del plazo de **treinta días naturales** participen oportunamente y emitan sus opiniones que correspondan.
- Hecho lo anterior, debió ordenarse que dentro de los **treinta días** naturales siguientes, la Comisión legislativa responsable escuche, evalúe y discuta la viabilidad de las opiniones planteadas por las organizaciones que representan al grupo con discapacidad y, de estimarlas viables, deberán incorporarlas al dictamen correspondiente, fundando y motivando las razones para desestimar aquellas propuestas que consideren inatendibles.
- Posteriormente, dentro de los **treinta días naturales** siguientes, debió señalarse que la iniciativa correspondiente se presentaría en la apertura del siguiente periodo de sesiones a que se refiere el artículo 55 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, y se dé curso al proceso legislativo, para que dentro del plazo de los ciento ochenta días naturales antes referido, se remita el proyecto de decreto aprobado al Poder Ejecutivo para su promulgación.

Con todo lo anterior, se satisface la obligación convencional de evitar que la consulta afecte en mayor medida las disposiciones que ya facilitaban el ejercicio de las personas con alguna discapacidad, y que

propongo de manera ejemplificativa para que cuando surta efectos la invalidez obtengan inmediatamente la protección que requieran, tanto más que los artículos 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional, confieren al Tribunal Pleno la facultad para fijar los alcances y efectos de la sentencia, así como de “...**todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.**”

En los mismos términos emití mi voto particular, dentro de la acción de inconstitucionalidad 101/2016.

La Ministra, **Yasmín Esquivel Mossa**.- Rúbrica.- **Rafael Coello Cetina**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de dos fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original del voto concurrente formulado por la señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa, en relación con la sentencia de primero de octubre de dos mil diecinueve, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 1/2017. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintinueve de enero de dos mil veinte.- Rúbrica.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/2017

En sesión de primero de octubre de dos mil diecinueve, el Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad 1/2017, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del decreto por el que se expidió 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.

La cuestión constitucional que el Tribunal Pleno tuvo que resolver en este asunto consistió en determinar si el procedimiento legislativo por el que se expidió la ley impugnada cumplió con la obligación de consultar a las personas con discapacidad, prevista en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

I. Consideraciones de la sentencia

El proyecto que se sometió originalmente a nuestra consideración proponía establecer, en suplencia de la queja, que la ley impugnada debía declararse inválida en su totalidad, pues en el procedimiento legislativo por el que se emitió hubo una ausencia absoluta de consulta previa en materia de discapacidad.

Sin embargo, los Ministros de la mayoría que participaron en la discusión del asunto reconocieron que la Comisión de Salud y Atención a Grupos Vulnerables del Congreso de Nuevo León llevó a cabo dos mesas de discusión sobre la iniciativa de ley en las que participaron legisladores, dependencias estatales, organizaciones de la sociedad civil especializadas en la atención de personas con espectro autista y progenitores de personas con discapacidad, entre otros, y más bien argumentaron que el proceso realizado en las mesas de discusión era deficiente, pues no se ajustó a todos los requisitos que deben cumplir las consultas para las personas con discapacidad.

En consecuencia, en el engrose de la sentencia, en vez de argumentarse una ausencia absoluta de consulta, se afirma que de las constancias que obran en el expediente y de los hechos que resultan notorios para el Tribunal Pleno no se desprende que el ejercicio de las mesas de discusión satisfizo los requisitos que deben cumplir las consultas para las personas con discapacidad.

Lo anterior se justifica en la sentencia con base en dos razones. La primera es que de una nota de prensa se desprende que se realizó un “volanteo” para convocar a la segunda mesa de trabajo, pero no existen elementos que hagan constar que se realizó una convocatoria abierta, pública, incluyente y accesible a las personas con condición del espectro autista en la que además se informara el procedimiento que se utilizaría para recibir y procesar sus participaciones. La segunda es que no existen constancias ni hechos notorios que demuestren la participación en estas mesas de discusión de las personas con condición del espectro autista o de personas que las representan.

En consecuencia, en la sentencia se declara la invalidez de la Ley para la Atención y Protección de las Personas con Condición del Espectro Autista y/o Trastornos del Neurodesarrollo del Estado de Nuevo León. Para no privar a las personas con discapacidad de los posibles efectos benéficos de la norma impugnada, se establece que la declaración de invalidez surtirá efectos a partir de los ciento ochenta días naturales siguientes a la notificación de los puntos resolutivos de la sentencia al Congreso de Nuevo León.

II. Razones de disenso

A. Conceptualización de la consulta para las personas con discapacidad

Durante la discusión del asunto, expresé mi convicción de que, a pesar de sus similitudes, la obligación de realizar consultas estrechas para las personas con discapacidad no puede equipararse a la obligación de consultar a las personas y comunidades indígenas, prevista en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

A diferencia de lo previsto en relación con la consulta a las personas y comunidades indígenas, el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad no exige que exista una afectación directa a las personas con discapacidad para que tengan que ser consultadas. Para ello es suficiente que la legislación o política en cuestión se relacione con las personas con discapacidad, esto es, que sea susceptible de afectar a las personas con discapacidad, ya sea de manera directa o indirecta.

Asimismo, la finalidad última de la consulta para las personas con discapacidad no es obtener su consentimiento informado respecto de una medida. Más bien consiste en lograr la participación activa e informada de las personas con discapacidad en todas las decisiones públicas que puedan afectarlas, de manera que se conozca su opinión y que puedan evaluarse correctamente los efectos positivos y negativos que las medidas podrían tener respecto de éstas.

Con base en el contenido de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y de la Observación General núm. 7 del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, concibo a la consulta para las personas con discapacidad como un mecanismo centrado en la participación, accesibilidad y transparencia. En parte por el amplio alcance y ámbito de aplicación que pretende tener, la consulta está diseñada y regulada convencionalmente de una manera que es, hasta cierto punto, laxa y gradual. La intención es que progresivamente se generalice la obligación de consultar a las personas con discapacidad de manera que las consultas se realicen en prácticamente todos los procesos de adopción de decisiones públicas, garantizando de esta manera su participación plena.

En mi opinión, el mayor ámbito de aplicación de la obligación de consultar a las personas con discapacidad y su regulación, hasta cierto punto, laxa y progresiva en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad obligan a esta Suprema Corte a utilizar un nivel de escrutinio menos estricto al analizar el cumplimiento de sus requisitos, en comparación al que tendría que utilizarse en consultas para personas y comunidades indígenas.

B. Insuficiencia de elementos para concluir que la consulta realizada fue deficiente

Partiendo de este nivel de escrutinio, no coincido con la manera en la que en la sentencia se llega a la conclusión de que en el caso se realizó una consulta deficiente. En ésta se señala que de las constancias que obran en el expediente y de los hechos notorios para el Tribunal Pleno no se desprende que se hayan satisfecho los requisitos de las consultas para las personas con discapacidad; en específico, que no existen en el expediente elementos que acrediten la realización de una convocatoria, ni la participación de las personas con discapacidad. En otras palabras, lo que se argumenta es que existe una insuficiencia de elementos o medios probatorios, es decir, que de los elementos disponibles no puede concluirse el cumplimiento de todos los requisitos de las consultas para las personas con discapacidad.

La insuficiencia de elementos probatorios puede deberse, al menos en parte, al hecho de que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no planteó en su demanda la falta de consulta para las personas con discapacidad, ni argumentó que la consulta realizada hubiera sido deficiente. Este posible vicio de la ley impugnada fue advertido por el Tribunal Pleno en suplencia de la queja. Ello explica que el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo de Nuevo León no hayan proporcionado elementos ni formulado argumentos para demostrar el cumplimiento de estos requisitos.

En mi opinión, en estas circunstancias no puede concluirse que la consulta fue deficiente simplemente por la insuficiencia de datos probatorios. Considero que, al advertirse en suplencia de la queja la posible falta de consulta, el Ministro instructor debió haber requerido a los poderes ejecutivo y legislativo de Nuevo León, con fundamento en el artículo 68 de la ley reglamentaria, que proporcionaran todos los elementos necesarios para poder determinar si las mesas de trabajo realizadas cumplieron con los requisitos de la consulta.

Considerar que la insuficiencia de elementos permite concluir que la consulta fue deficiente en estas circunstancias implica adoptar una presunción de invalidez de la consulta realizada. Ello me parece contrario al nivel de escrutinio que, en mi opinión, debe realizarse respecto de las consultas para las personas con discapacidad, sobre todo en los asuntos en los que este posible vicio del procedimiento legislativo se advierte en suplencia de la queja. Considero que, en ese supuesto, es indispensable que los órganos que emitieron y promulgaron la norma impugnada hayan tenido la oportunidad de ofrecer una justificación de su actuación y de proporcionar los elementos que acrediten el cumplimiento de los requisitos de la consulta para las personas con discapacidad.

C. Postergación de efectos de la declaratoria de invalidez es contraproducente para lograr las finalidades de la consulta para las personas con discapacidad

Ahora bien, en todo caso, tampoco comparto la decisión de la mayoría de diferir el momento en el que surtirá efectos la declaración de invalidez de la ley impugnada. Ello se justifica en la sentencia con base en la necesidad de evitar que se prive a las personas con discapacidad de posibles efectos benéficos de la ley que se declara inválida.

Sin embargo, una de las principales finalidades de la consulta es que las personas con discapacidad participen en la definición de sus propias necesidades. Como se reconoce en la sentencia, sin la realización de una consulta que cumpla con todos sus requisitos no es admisible establecer si las medidas impugnadas benefician o perjudican a las personas con discapacidad. Por ello, si la mayoría llega a la conclusión de que no se realizó una consulta que cumpla con los requisitos que exige la Convención, considero que no debería diferir la declaración de invalidez con base en los beneficios de la ley.

No paso por alto que en la sentencia únicamente se establece que la ley impugnada tiene **posibles** efectos benéficos. Con ello se pretende evitar juzgar de antemano, sin tomar en cuenta la opinión de las

personas con discapacidad, si la ley realmente las beneficia. Sin embargo, diferir los efectos de la declaratoria de invalidez para evitar que se prive a las personas con discapacidad de efectos benéficos únicamente tiene sentido si éstos son mayores a los efectos perjudiciales de la ley impugnada. Para realizar este balance es insuficiente señalar que podrían existir efectos benéficos y perjudiciales, necesariamente se requiere realizar un cálculo de éstos y, como ya se mencionó, ello no puede hacerse sin tomar en cuenta la opinión informada de las personas con discapacidad.

El Ministro, **Juan Luis González Alcántara Carrancá**.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **Rafael Coello Cetina**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de cuatro fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original del voto particular formulado por el señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, en relación con la sentencia de primero de octubre de dos mil diecinueve, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 1/2017. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintinueve de enero de dos mil veinte.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDIVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/2017, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En sesión de primero de octubre de dos mil diecinueve, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación discutió y resolvió la presente acción de inconstitucionalidad en la que se invalidó el Decreto 174 por el cual se emitió 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, debido a que no hubo una consulta previa y estrecha a personas con condición de espectro autista.

Presento este voto pues, si bien me pronuncié a favor de la invalidez de la totalidad del Decreto impugnado, desarrollaré las consideraciones que a mi parecer son aplicables en cuanto a la procedencia de la consulta y los requisitos necesarios para llevarla a cabo.

I. Fallo del Tribunal Pleno

La sentencia retoma las consideraciones de las acciones de inconstitucionalidad 68/2018¹ y 101/2016² para establecer que se debe realizar una consulta previa cuando se afecten a personas con discapacidad, o en este caso a personas con condición de espectro autista en las adiciones o reformas legislativas. Así, la mayoría del Tribunal Pleno resolvió que al tratarse de una norma dirigida a las personas con condición de espectro autista y trastornos del neurodesarrollo, era evidente la necesidad de la consulta previa.

Por otro lado, la sentencia expone que las dos mesas de discusión sobre la iniciativa de la ley impugnada, realizadas por la Comisión de Salud y Atención a Grupos Vulnerables del Congreso de Nuevo León y donde asistieron agrupaciones de la sociedad civil, padres de familia, legisladores y representantes de dependencias estatales, no satisficieron los requisitos para ser considerados como una consulta previa, en términos del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad³.

Lo anterior, debido a que no hubo una convocatoria abierta, pública, incluyente y accesible; tampoco consta que se haya fijado un procedimiento para recibir y procesar las participaciones de las personas con condición de espectro autista; y además, no se verifica la plena participación de las personas con dicha condición ni de sus organizaciones propias.

Así, se declaró la invalidez del Decreto 174 por el cual se emitió 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, debido a que no contó con una consulta previa y estrecha a las personas a las que va dirigida dicha ley.

II. Motivo de la concurrencia

Tal como se indicó anteriormente, el proyecto se remite a las acciones de inconstitucionalidad 68/2018 y 101/2016, donde el Tribunal Pleno no pudo consolidar una postura mayoritaria con relación a determinar cuándo debe llevarse a cabo una consulta previa y qué requisitos deben cumplir las mismas. Por ello, desarrollaré en el presente voto cuáles son los criterios que considero deben aplicarse en cada caso.

Primero, se debe destacar que el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad⁴ es una norma prevista en un tratado internacional que el Estado Mexicano ha ratificado y, en

¹ Resuelta por mayoría de nueve votos en sesión de Pleno de veintisiete de agosto de dos mil diecinueve, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek.

² Resuelta por unanimidad de nueve votos en sesión de Pleno de veintisiete de agosto de dos mil diecinueve bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora Icaza.

³ 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.

⁴ **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.

este sentido, de conformidad con el artículo 1° constitucional forma parte del parámetro de regularidad de 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.

Así, tal como sostuve en el voto concurrente de la acción de inconstitucionalidad 68/2018, en mi opinión la obligación de consultar a las personas con discapacidad se actualiza en todos los casos en los que la elaboración y aplicación tanto de legislación o de políticas públicas afecte a las personas con discapacidad.

En este sentido, existe dicha afectación en los casos en los que en *cualquier norma o política pública* haga referencia expresa a las personas con discapacidad. Lo anterior incluso cuando se trata de la *implementación* de una Ley General —como sostuve en la acción de inconstitucionalidad 89/2015— o cuando no se trata de una cuestión *novedosa* que varíe algún esquema anterior.

Entonces, el hecho que se usen las palabras “personas con discapacidad” es un indicativo claro y suficiente de que esa determinación les afecta, tal como sucede en el presente caso.

Sin embargo, 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, tal como sostuve desde la acción de inconstitucionalidad 96/2014⁵ 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 era necesaria la consulta en tanto la Ley en cuestión incidía 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.* 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.

Una vez determinado cuándo es procedente llevar a cabo una consulta, desarrollaré a continuación los lineamientos que considero deben contemplarse para establecer un estándar mínimo con el que debe cumplir toda consulta a personas con discapacidad, ya que sigue sin consolidarse un criterio mayoritario del Tribunal Pleno sobre este punto.

El estándar mínimo mencionado requiere la inclusión de los principios rectores de la Convención contenidos en su artículo 3°⁶, 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

⁴ 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, [...]

⁵ Resuelta por mayoría de seis votos en sesión de Pleno de once de agosto de dos mil dieciséis, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

⁶ **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.

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:

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 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 (NUDAES), 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 legislativos⁷:

- Contar con un registro público de organizaciones no gubernamentales organizado en función de su ámbito de interés, así como alfabéticamente.
- Contar 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.

⁷ Parliament and Democracy in the Twenty-first Century: A Guide to Good Practice (Ginebra, Unión Interparlamentaria, 2006), págs. 79-87

- 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**. 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.

El Ministro, **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de cinco fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original del voto concurrente formulado por el señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en relación con la sentencia de primero de octubre de dos mil diecinueve, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 1/2017. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintinueve de enero de dos mil veinte.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE

QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/2017, RESUELTA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, EN SESIÓN DE UNO DE OCTUBRE DE DOS MIL DIECINUEVE.

Si bien comparto el proyecto, el presente voto concurrente tiene como finalidad abundar en las características que debe reunir la consulta a personas con discapacidad¹. Considero que el alcance de la consulta debe interpretarse en el marco de la Convención y de los principios que la inspiraron. Uno de los principios rectores de la Convención que incide directamente con la obligación de consultar a las personas con discapacidad es el de incluirlas en igualdad de condiciones que las demás personas en los procesos de consulta, pues quienes tienen esa condición forman parte de la diversidad humana. La política regulatoria, judicial y gubernamental se ha regido en esta materia (personas con discapacidad) bajo el criterio absoluto de la heterorregulación, lo cual es causa, en éste como en otros terrenos, del divorcio entre la forma (legal, judicial, etcétera) y las necesidades reales de la sociedad o, como en este caso, de los grupos vulnerables. Por ello, la consulta actualiza el lema de las personas con discapacidad que dice: "nada acerca de nosotros, sin nosotros".

Ciertamente, las personas con discapacidad son un colectivo difuso que no tiene autoridades propias, además de que las asociaciones que las representan no abarcan a todas las discapacidades, ni a todas las personas con discapacidad. Sin embargo, su carácter difuso y la dimensión asociativa no impiden que se lleve a cabo la consulta prevista en el artículo 4.3 de la Convención: únicamente se debe imprimir a la consulta de ciertos rasgos particulares derivados precisamente de las características mencionadas.

La consulta debe reunir al menos las siguientes características para que sea acorde con la Convención y con los principios que la inspiran:

- a) Debe ser previa —en este sentido se ha manifestado la Relatora Especial sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en el informe de 12 de enero de 2016— pues de ese modo se garantiza la plena y eficaz participación de las personas con discapacidad en las cuestiones que les atañen (legislación, políticas y programas). Para ello, es preciso que se establezcan mecanismos formales ad hoc y cauces institucionales en todos los niveles (ya sea mesas redondas, diálogos participativos, audiencias y consultas públicas en línea, etc.).
- b) Otro rasgo esencial que debe revestir la consulta es su accesibilidad, de modo tal que permita la participación de las personas con discapacidad cualquiera que sea su discapacidad. Los mecanismos de consulta deben ser flexibles, con marcos de tiempo adecuados y asistencia técnica necesaria para garantizar la participación efectiva. Para ello, se requiere que existan formatos de lectura fácil, información en lengua de señas, además de la accesibilidad de los edificios en los que lleve a cabo la consulta, etcétera. En este aspecto debe tomar en cuenta los apoyos y ajustes necesarios para garantizar la intervención de todas las personas con discapacidad en la consulta.
- c) La consulta debe ser pública y transparente con plazos razonables y objetivos específicos; debe informarse ampliamente sobre el procedimiento a seguir, la materia a regular, la naturaleza, necesidad, contenido y pertinencia y debe dirigirse a todas las personas con discapacidad y no sólo a un tipo de discapacidad cualquiera que sea la materia. En otras palabras, debe facilitarse que las personas con discapacidad cuenten con los elementos necesarios para expresar su opinión.

En consecuencia, una consulta estrecha debería estar organizada sobre la base mínima de los principios de publicidad, transparencia e igualdad, esto en el sentido de que todas las organizaciones que representan a

¹ Artículo 4. 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:

[...]

3. [Elaborar y aplicar] 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 [...] 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.

las personas con condiciones del espectro autista deberían tener la oportunidad de estar suficientemente enteradas de reuniones cuyos fines sean los de preparación de trabajos sobre diseño de legislación, su aplicación y creación de políticas públicas en la materia. Además, tal convocatoria debería ser expedida por las autoridades legislativas correspondientes asegurándose de que las organizaciones puedan estar por enteradas en circunstancias de igualdad.

Aunado a lo anterior, es de considerar, como lo señala la Relatora Especial sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en su informe de 12 de enero de 2016, el enorme beneficio que tiene la consulta para las personas con discapacidad en orden al mejor desarrollo de sus habilidades de promoción y negociación que les permiten expresar sus puntos de vista, y así conseguir un trato más incluyente y participativo.

El Ministro: **Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena**.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos: **Rafael Coello Cetina**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de dos fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original del voto concurrente formulado por el señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en relación con la sentencia de primero de octubre de dos mil diecinueve, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 1/2017. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintinueve de enero de dos mil veinte.- Rúbrica.