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 255/2020, así como los Votos Particular del señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, Aclaratorio de la señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, y Concurrente del señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

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 255/2020
PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

PONENTE: MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK
SECRETARIO: ALFREDO URUCHURTU SOBERÓN
COLABORARON: PAULA XIMENA MÉNDEZ AZUELA
JORGE ANDRÉS VILLA DELSORDO

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al siete de junio de dos mil veintidós, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la que se resuelven los autos relativos a la acción de inconstitucionalidad 255/2020, promovida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).

I. ANTECEDENTES

1. **Presentación de la demanda.** La CNDH promovió 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 cinco de agosto de dos mil veinte.¹
2. **Admisión de las demandas.** El Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente con el número **255/2020** y, por razón de turno, designó al Ministro Javier Laynez Potisek para que actuara como instructor en el procedimiento².
3. El ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista al Congreso y Gobernador, ambos del Estado de Nuevo León, para que rindieran sus respectivos informes de conformidad con el artículo 64, párrafo primero, de la ley de la materia.³
4. **Informes.** La Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Nuevo León, así como el Subsecretario de Asuntos Jurídicos y Atención Ciudadana de la Secretaría General de Gobierno, representando al Gobernador Constitucional de la misma entidad federativa, rindieron sus respectivos informes⁴ en los que defendieron la constitucionalidad de la ley impugnada.
5. **Cierre de instrucción.** Una vez formulados los alegatos de la CNDH, el Ministro instructor declaró cerrada la instrucción.⁵

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, y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se cuestiona la constitucionalidad 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 cinco de agosto de dos mil veinte.

¹ Escrito recibido por buzón judicial el cuatro de septiembre de dos mil veinte.

² Acuerdo de siete de septiembre de dos mil veinte. Foja 24 del expediente en que se actúa.

³ Acuerdo de treinta de septiembre de dos mil veinte. Ibidem, fojas 36 a 39.

⁴ Acuerdo de diecinueve de enero de dos mil veintiuno. Ibidem, foja 673.

⁵ Acuerdo de nueve de febrero de dos mil veintiuno. Ibidem, foja 929.

III. OPORTUNIDAD

7. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal 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.⁶
8. En atención a lo anterior, si el decreto impugnado se publicó en el Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de Nuevo León el cinco de agosto de dos mil veinte, el plazo transcurrió del seis de agosto al cuatro de septiembre del mismo año. Por ello, si el escrito de demanda fue recibido vía buzón judicial el cuatro de septiembre de dos mil veinte, se concluye que se presentó de manera oportuna.

IV. LEGITIMACIÓN

9. El artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional dispone que la CNDH podrá promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales que vulneren los derechos protegidos en la Constitución Federal o en los instrumentos internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte⁷. Bajo esa premisa, si la demanda fue presentada por María del Rosario Ibarra Piedra, quien en virtud de su carácter de Presidenta de la CNDH⁸ se encuentra legitimada para interponerla en representación de la Comisión⁹ y, adicionalmente, impugna una ley de una entidad federativa, este Alto Tribunal concluye que **la acción de inconstitucionalidad fue interpuesta por parte legitimada.**

V. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA

10. El Congreso del Estado de Nuevo León, a través de la Presidenta de su Mesa Directiva, considera que se actualiza la causal de sobreseimiento contenida en el artículo 20, fracción III, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁰. Lo anterior en atención a que dicho órgano legislativo estima que sí realizó una consulta previa.
11. El Congreso local sostiene que llevó a cabo una convocatoria pública dirigida a todas las personas con la condición del espectro autista y trastornos del neurodesarrollo, incluyendo a las niñas, niños y adolescentes por conducto de sus legítimos representantes, que viven en el Estado de Nuevo León, a las organizaciones de la sociedad civil especializadas en la atención a personas con la condición del espectro autista y trastornos del neurodesarrollo, así como a las autoridades del sector salud y educativo del Estado, competentes en el tema de autismo y trastornos del neurodesarrollo, para que participaran activamente asistiendo a una mesa de trabajo de la Comisión de Salud y Atención a Grupos Vulnerables, que se llevó a cabo el veinte de febrero de dos mil veinte, para manifestar su opinión sobre la ley impugnada en la presente acción de inconstitucionalidad.

⁶ **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."

⁷ **Artículo 105.- (...)**

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".

⁸ Dicho carácter lo acredita con acuerdo de designación expedido por el Senado de la República, en favor de la Ciudadana María del Rosario Piedra Ibarra como Presidenta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos para el periodo 2019-2024, suscrito por la Presidenta y Secretaria de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura de dicho órgano legislativo que data de fecha doce de noviembre de dos mil diecinueve. Ibidem, foja 13.

⁹ El artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión de los Derechos Humanos establece que:

Artículo 15.- El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:
I.- Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; (...)

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

¹⁰ Art. 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

(...)

III. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe la norma o acto materia de la controversia, o cuando no se probare la existencia de ese último; y

(...)

12. Ahora bien, es criterio de este Tribunal Pleno que si en una acción de inconstitucionalidad se hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del asunto, debe desestimarse y se debe proceder al estudio de los conceptos de invalidez. Sirve de apoyo la jurisprudencia P.J. 36/2004, de rubro: "*ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE*¹¹."
13. Consecuentemente, en atención a que la CNDH arguye en su único concepto de violación, esencialmente, que el Congreso del Estado de Nuevo León no realizó una consulta a las personas con discapacidad que cumpla con todos los parámetros que deben observarse en dicha materia previo a la expedición del decreto impugnado, es evidente que la causal de improcedencia alegada está íntimamente relacionada con el fondo del negocio. Por lo tanto, **se desestima** la causal hecha valer por el Congreso del Estado de Nuevo León.
14. Ahora bien, es necesario destacar que el decreto impugnado se promulgó en cumplimiento al resolutive segundo de la acción de inconstitucionalidad 1/2017, resuelta por este Alto Tribunal. En dicho asunto se declaró la invalidez del Decreto 174, que contenía *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 del Estado el diecisiete de diciembre de dos mil dieciséis.
15. A pesar de ello, este Tribunal Pleno estima que la norma impugnada es un nuevo acto legislativo. Ello, dado que es criterio de este Alto Tribunal que para considerar que se está en presencia de un nuevo acto legislativo se deben reunir los siguientes dos aspectos: (a) que se haya llevado a cabo un proceso legislativo; y (b) que la modificación normativa sea sustantiva o material.¹² Al analizar el expediente del presente asunto, este Alto Tribunal considera que el decreto impugnado sí cumple con los requisitos jurisprudenciales y por ende es un nuevo acto legislativo.
16. Además, según la acción de inconstitucionalidad 1/2017, 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 surtía 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. En ese sentido, considerando que el asunto fue sesionado el primero de octubre de dos mil diecinueve y los puntos resolutive fueron notificados al Congreso de dicho Estado el tres de octubre, del mismo año, transcurriendo el plazo de ciento ochenta días naturales del cuatro de octubre de dos mil diecinueve al treinta y uno de marzo de dos mil veinte, es evidente que la norma anterior ya no era vigente. Por lo tanto, el Decreto 323 debe ser considerado un nuevo acto legislativo que puede ser analizado mediante esta acción de inconstitucionalidad.
17. Ahora bien, considerando que este Tribunal Pleno no advierte de oficio que se actualice alguna otra causal de improcedencia, lo procedente es estudiar el fondo.

VI. ESTUDIO DE FONDO

18. En este asunto, la Corte se enfrenta una vez más con la cuestión de determinar si la norma impugnada requería consulta a las personas con discapacidad y, en su caso, si la pretendida consulta cumple con los requisitos del parámetro de regularidad constitucional en torno a la consulta a las personas con discapacidad.

¹¹ Jurisprudencia con texto: "*La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una acción de inconstitucionalidad se hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia estudiar los conceptos de invalidez.*"

¹² Jurisprudencia: P.J. 25/2016 (10a.), "*ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.* Para considerar que se está en presencia de un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos en una acción de inconstitucionalidad deben reunirse, al menos, los siguientes dos aspectos: a) Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y b) Que la modificación normativa sea sustantiva o material, se actualiza cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto, de este modo una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo. Este nuevo entendimiento, pretende que a través de la vía de acción de inconstitucionalidad se controlen cambios normativos reales que afecten la esencia de la institución jurídica que se relacione con el cambio normativo al que fue sujeto y que deriva precisamente del producto del órgano legislativo, y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa tales como, por ejemplo, variación en el número de fracción o de párrafo de un artículo, el mero ajuste en la ubicación de los textos, o cambios de nombres de entes, dependencias y organismos. Tampoco bastará una nueva publicación de la norma para que se considere nuevo acto legislativo ni que se reproduzca íntegramente la norma general, pues se insiste en que la modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema." Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 35, Octubre de 2016, Tomo I, página 65

19. Como lo hemos señalado en diversos precedentes¹³, la Convención sobre los Derechos de las 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.
20. La razón que subyace a esta exigencia consiste en que se supere un modelo rehabilitador de la discapacidad –donde las personas con estas condiciones son sujetos pasivos a la ayuda que se les brinda – favoreciendo un “modelo social” en el que la causa de la discapacidad es el contexto que la genera, es decir, las deficiencias de la sociedad en la que estas personas se encuentran para generar servicios adecuados una vez consideradas las necesidades particulares de las personas con esta condición. Dicho de otro modo, una ausencia de consulta en cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad significaría no considerarlas en la definición de sus propias necesidades, volviendo de alguna manera a un modelo rehabilitador o asistencialista.
21. El derecho a la consulta de las personas con discapacidad está estrechamente relacionado con los principios generales de autonomía e independencia que rigen la Convención (artículo 3.a), su derecho de igualdad ante la ley (artículo 12 de la misma Convención) y su derecho a la participación (artículo 3.c y artículo 29) que se plasmó en el lema del movimiento de personas con discapacidad: “Nada de nosotros sin nosotros”.
22. 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.
23. Así, la primera pregunta que debemos hacernos es: **¿la legislación impugnada es una medida relacionada con las personas con discapacidad?**
24. En el caso concreto, la CNDH impugna 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, legislación que pretende regular a este subgrupo del colectivo de personas con discapacidad. En este sentido, no hay duda de que es una norma relacionada con los derechos de las personas con discapacidad y que, por lo tanto, debió ser consultada. Ello es compatible con lo resuelto por este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 1/2017 en que se analizó una norma de contenido casi idéntico, y se determinó que debió llevarse a cabo la consulta que dicta el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
25. Procede, por lo tanto, analizar si en el caso se llevó a cabo dicha consulta de conformidad con el estándar que han establecido esta Suprema Corte y la Observación General No. 7 del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas, que ha sido señalada en varios de los precedentes de esta SCJN, como una guía para las autoridades en el tema.
1. Estándar aplicable a las consultas a personas con discapacidad
26. Una vez que este Tribunal Pleno ha determinado que la autoridad debía llevar a cabo la consulta respectiva, es preciso analizar **cómo** deben llevarse a cabo estas consultas.
27. Lo cierto es que el estándar de la Suprema Corte y los organismos internacionales ha evolucionado en los últimos años. Si bien no hay una legislación que establezca de manera precisa las etapas y requisitos que deben seguir las legislaturas y los poderes ejecutivos cuando van a regular cuestiones relacionadas con personas con discapacidad o emitir políticas públicas relacionadas con éstas, se han desarrollado criterios que dan guía a las autoridades y que permiten a los órganos jurisdiccionales analizar la adecuación de los procesos de consulta que realizan las autoridades, con el estándar aplicable.
28. En este sentido, en la acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018 este Pleno adelantó que las consultas dirigidas a personas con discapacidad para el caso de medidas legislativas deben cumplir con los siguientes requisitos:
A) Previa, pública, abierta y regular. El órgano legislativo debe establecer reglas, plazos razonables y procedimientos en una convocatoria, en la que se informe de manera amplia, accesible y por distintos medios la manera en que las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan podrán participar tanto en el proyecto de iniciativa, como en el proceso legislativo, dentro del cual se debe garantizar su participación, de manera previa al dictamen y ante el Pleno del órgano deliberativo, durante la discusión, por lo cual deben especificarse en las convocatorias los momentos de participación.

¹³ Acción de inconstitucionalidad 176/2020, acción de inconstitucionalidad 68/2018, acción de inconstitucionalidad 101/2016, acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada.

B) Estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad. Las personas con discapacidad no deben ser representadas, sino que, en todo caso, deben contar con la asesoría necesaria para participar sin que se sustituya su voluntad, es decir, que puedan hacerlo tanto de forma individual, como por conducto de las organizaciones de personas con discapacidad, además de que también se tome en cuenta a las niñas y niños con discapacidad, así como a las organizaciones que representan a las personas con discapacidad.

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

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

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

D) Informada. A las personas con discapacidad o comunidades involucradas se les debe informar de manera amplia y precisa sobre la naturaleza y consecuencia de la decisión que se pretenden tomar.

E) Significativa. Lo cual implica que en los referidos momentos del proceso legislativo se debata o se analicen las conclusiones obtenidas de la participación de las personas con discapacidad y los organismos que las representan.

F) Con participación efectiva. Que abone a la participación eficaz de las personas con discapacidad, las organizaciones y autoridades que los representan, en donde realmente se tome en cuenta su opinión y se analice, con el propósito de que no se reduzca su intervención a hacerlos partícipes de una mera exposición, sino que enriquezcan con su visión la manera en que el Estado puede hacer real la eliminación de barreras sociales para lograr su pleno desarrollo en las mejores condiciones, principalmente porque son quienes se enfrentan y pueden hacer notar las barreras sociales con las que se encuentran, a efecto de que se puedan diseñar mejores políticas para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales en igualdad de condiciones, no obstante el estado físico, psicológico o intelectual que presenten en razón de su discapacidad, así como por su género, minoría de edad, y con una cosmovisión amplia de las condiciones y dificultades sociales, como las condiciones de pobreza, de vivienda, salud, educación, laborales, etcétera.

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

29. Estos requisitos resultan compatibles con los estándares internacionales en la materia, especialmente con la Observación General No. 7 del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y con el Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad presentado al Consejo de Derechos Humanos de la ONU el doce de enero de dos mil dieciséis¹⁴, que deben servir como guía al juzgador al evaluar los supuestos procesos de consulta en cada caso.
30. Para el análisis respectivo, resulta pertinente considerar que el criterio citado de este Tribunal Pleno se emitió con posterioridad a la emisión de la ley impugnada. Sin embargo, es plenamente aplicable porque los instrumentos en los que se basa son previos¹⁵ a que se llevara a cabo la consulta y se emitiera la ley respectiva.

¹⁴ Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad, 31° Período de Sesiones, A/HRC/31/62, doce de enero de dos mil dieciséis.

¹⁵ El Manual para Parlamentarios sobre la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y su protocolo facultativo es del dos mil siete. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad entró en vigor el tres de mayo de dos mil ocho. El Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad presentado al Consejo de Derechos Humanos de la ONU es del doce de enero de dos mil dieciséis. La Observación General No.7 del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad es del nueve de noviembre de dos mil dieciocho.

2. Proceso de consulta a personas con discapacidad para la emisión 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

31. De lo relatado por el Poder Legislativo local en su informe, se tiene que éste llevó a cabo una convocatoria pública, dirigida a todas las personas con la condición del espectro autista y trastornos del neurodesarrollo, incluyendo a las niñas, niños y adolescentes por conducto de sus legítimos representantes, que viven en el Estado de Nuevo León. A las organizaciones de la sociedad civil legalmente constituidas en el Estado, especializadas en la atención a personas con la condición del espectro autista y trastornos del neurodesarrollo, así como a las autoridades del sector salud y educativo del Estado, competentes en el tema de autismo y trastornos del neurodesarrollo, para que participaran activamente, asistiendo a una Mesa de Trabajo de la Comisión de Salud y Atención a Grupos Vulnerables, que se llevó a cabo el veinte de febrero de dos mil veinte, para manifestar su opinión sobre la Ley en comento.
32. Menciona el Congreso Local que la convocatoria se publicó el seis de febrero de dos mil veinte en cinco medios de comunicación impresos de mayor circulación en el Estado, así como en el Periódico Oficial del Estado y en la página oficial del H. Congreso del Estado de Nuevo León.
33. Si bien el poder legislativo no presentó copia de la convocatoria respectiva, al ser de dominio público, se transcribe su contenido según lo publicado el viernes siete de febrero de dos mil veinte en el Periódico Oficial del Estado:

LA DIPUTACIÓN PERMANENTE DEL H. CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE NUEVO LEÓN, LXXV LEGISLATURA, EN USO DE LAS FACULTADES QUE LE CONCEDE EL ARTÍCULO 66 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA LOCAL, EXPIDE EL SIGUIENTE:**ACUERDO****NÚM.....261**

Artículo Primero.- La Diputación Permanente de la LXXV Legislatura del H. Congreso del Estado de Nuevo León, en cumplimiento a la resolución 1/2017, emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sobre la Acción de Inconstitucionalidad, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que declara la invalidez del Decreto No. 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, publicada en el Periódico Oficial el 17 de diciembre de 2017, convoca a todas las personas con la condición de espectro autista y trastornos del neurodesarrollo, incluyendo a niñas, niños y adolescentes por conducto de sus legítimos representantes, que vivan en el Estado de Nuevo León, y a las organizaciones de la sociedad civil que se encuentren legalmente constituidas en nuestro Estado, especializadas en la atención a personas con la condición del espectro autista y trastornos del neurodesarrollo, y a las autoridades del sector salud y educativo del Estado competentes en el tema de autismo y trastornos del neurodesarrollo, para que asistan a la Mesa de Trabajo que se llevará a cabo el próximo día 20 de febrero de 2020, a las 10:00 am horas, en la Sala Bicentenario de la Independencia y Centenario de la Revolución Mexicana "Polivalente", en la planta baja del H. Congreso del Estado de Nuevo León, ubicado en la Calle Matamoros No. 555 Oriente; en la zona Centro de la Ciudad, a fin de que manifiesten su opinión sobre 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.

Artículo Segundo.- Para consultar 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, se encuentra disponible de manera gratuita en la página oficial del H. Congreso del Estado de Nuevo León: "www.hcnl.gob.mx, Trabajo Legislativo, Leyes" ó http://sgj.nl.gob.mx/Transparencia_2015/Archivos/AC_0001_0002_0167862-0000001.pdf

Artículo Tercero.- En la Mesa de Trabajo se recibirán las opiniones por escrito que presenten las personas con la condición del espectro autista o trastornos del neurodesarrollo, o por conducto de sus legítimos representantes y/o organizaciones de la sociedad civil, con respecto a la citada Ley, debiendo señalar la información que indique su nombre completo, fecha de nacimiento, domicilio, teléfono, correo electrónico, acompañando documento que acredite tener la condición del espectro autista o trastorno del neurodesarrollo y en el caso de las asociaciones civiles la documentación que acredite su actividad respecto a la atención de las personas con la condición del espectro autista o trastornos del neurodesarrollo. Lo anterior, para los efectos de que la Comisión de Salud y Atención a Grupos Vulnerables del H. Congreso del Estado, realice una evaluación y análisis, y elabore las

conclusiones sobre las opiniones recibidas, fundando y motivando las razones para desestimar aquellas opiniones propuestas que considere inviables, las cuales serán comunicadas de manera clara y comprensible a través de un micrositio que para tales efectos estará disponible en internet en la página oficial del H. Congreso del Estado de Nuevo León.

Artículo Cuarto.- Envíese el presente Acuerdo al Ejecutivo del Estado para su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

Artículo Quinto.- Se instruye a la Oficialía Mayor del H. Congreso del Estado, para que publique la presente convocatoria en el Portal de Internet del H. Congreso del Estado, y en cuando menos dos diarios de mayor circulación de la entidad.

34. Además, la convocatoria se envió de manera directa vía correo electrónico a ochenta y cinco personas. Del análisis de la lista de personas que fueron invitadas de manera directa se desprende que veintinueve pertenecen a organizaciones civiles, treinta y un a instituciones estatales o federales, quince académicos, cuatro expertos y seis familiares de personas con autismo. A continuación, se plasma el perfil de las organizaciones invitadas de manera directa:

Organización	Perfil
Asociación Regiomontana de Niños Autistas, ARENA, ABP	Asociación fundada por padres y madres de familia de niños con Trastorno de Espectro Autista. Ofrece, a través de un modelo de atención integral, programas y servicios enfocados en la inclusión social de niños, niñas y adolescentes con autismo y/o síndrome de Asperger.
Centro de Orientación Temprana Integral Infantil (COTII)	Ofrece servicios de diagnóstico, evaluación e intervención para Trastornos del Neurodesarrollo en niños.
Asociación Rockeando con Valor	Se trata de un grupo artístico que entre 2019 y 2020 contó con una serie de programas infantiles transmitidos en el canal 28 de Nuevo León. El fundador del grupo es padre de una persona con discapacidad (específicamente Síndrome de Asperger).
Fundación Emiliano Salas Hernández	Daniel Emiliano Salas Hernández es un joven con trastorno de espectro autista. No se logró acreditar la existencia de una fundación a su nombre.
Autismo, educación especial Monterrey (Aprendde)	Institución que brinda educación especializada y apoyo a niños con problemas de aprendizaje y comunicación, ya sea por autismo u otros trastornos del desarrollo, así como por cuestiones de conducta, comunicación, desarrollo emocional.
Effeta	Asociación de beneficencia privada que brinda atención a niños y jóvenes con discapacidad intelectual y sus familias, buscando llevarlos a un óptimo nivel de bienestar, ofreciéndoles educación de calidad, capacitación y vinculación laboral, fortaleciendo su entorno familiar y promoviendo su inclusión.
Asociación de Beneficencia Privada (Autismo ABP)	Asociación dedicada a la Investigación y atención de las causas del Autismo. El fundador de la asociación es padre de un joven diagnosticado con autismo.
Centro de Rehabilitación Infantil y Terapias Ecuestres Hoga, A.C.	Entidad privada sin fines de lucro que brinda un servicio integral e interdisciplinario a personas con discapacidad física y trastornos del desarrollo a través de terapias individuales y en grupo.
Colegio de Psicólogos del Estado de N.L.	Organismo que promueve el ejercicio profesional de la psicología científica, fomentando y reconociendo las mejores prácticas y el desempeño ético para el beneficio de la sociedad.
Centro Ocupacional Logros, A.C.	Centro ocupacional que brinda atención y apoyo a los jóvenes con autismo y sus familias, al tiempo que promueve la integración de jóvenes y adultos con autismo al campo laboral.
Asociación Visión	<i>No se encontró información.</i>
Centro de Equitación Terapéutica Vercodí, A.C.	La asociación se define como un centro terapéutico, para niños y jóvenes y adultos, especializado en equinoterapia.

Unión Neoleonesa de Padres de Familia, A.C.	Asociación que tiene como misión concientizar, organizar, unir y representar a los padres de familia para el cumplimiento de sus deberes y la defensa de sus derechos, logrando las condiciones políticas, jurídicas, sociales, económicas, culturales y educativas que garanticen el pleno desarrollo de la familia.
Asociación de Psicólogos Escolares de México, APEMAC	Asociación conformada por psicólogos escolares interesados en la profesionalización y actualización del quehacer propio de aquella profesión.
Bien Estar, Atención Psicológica Familiar	<i>No se encontró información.</i>
Colegio de Médicos Cirujanos del Edo. N.L.	Colegio profesional de médicos cuya misión es unificar a la comunidad médica, velando por las garantías de su ejercicio profesional a fin de que se realice con el más alto estándar legal y moral para bienestar de la sociedad.
Bloom Children's Center	Clínica que ofrece terapias basadas en la metodología ABA (Applied Behavior Analysis) supervisadas por Analistas Conductuales Certificados.
ARENA, Atención Integral del Autismo	Asociación fundada por madres de familia de niños con Trastorno de Espectro Autista. Es una asociación que busca crear un ambiente de confianza en las familias, impulsando el aprendizaje y el desarrollo de las habilidades de los niños, así como mejorar su capacidad de comunicarse con otras personas, ayudándolos así a que fortalezcan su calidad de vida.
Pacto por el Autismo	Con este nombre se le conoce a un movimiento representado por Mario Antonio López Herrera, persona con autismo, que principalmente se refiere a un libro de ese nombre, y la propuesta hecha al Congreso del Estado de Nuevo León, que junto con la de otra persona con autismo, Pacto por el Autismo, fueron los principales impulsos de la <u>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.</u>
Fundación Internacional de Cabalgantes y Actividades Equestres, A.C. (FICAE)	Fundación que busca ofrecer diferentes alternativas de rehabilitación y enseñanza educativa en beneficio de la familia y personas con discapacidad

35. La autoridad señala que la Mesa de Trabajo se llevó a cabo el veinte de febrero de dos mil veinte a las diez horas, en la sede del Congreso del Estado de Nuevo León, a la que acudieron sesenta personas aproximadamente, entre ellas, autoridades del Gobierno del Estado, de diferentes dependencias, tales como Salud, Educación, Desarrollo Social, la Procuraduría de la Defensa de las Personas con Discapacidad, Derechos Humanos, representantes de Asociaciones civiles, académicos, padres y madres de hijos(as) con autismo, Diputadas y Diputados y demás público en general, quienes participaron de manera activa en el proceso de decisión, y manifestaron de forma verbal y escrita sus opiniones, mismas que fueron consideradas dentro del dictamen.
36. Sin embargo, la autoridad no proporcionó información específica sobre las sesenta personas que acudieron a la "Mesa de Trabajo", ni sobre la participación de éstas ya sea de manera verbal o escrita. De la historia legislativa tampoco se desprende información que permita conocer la procedencia de estas personas y el contenido de su participación.
37. Sobre el contenido de la ley, señala el poder legislativo que la hermana de una joven con autismo propuso que, respecto de la conformación de la Comisión Interinstitucional Estatal de Atención al Espectro Autista y Trastornos del Neurodesarrollo, se agregara a dos personas en representación de la población del Estado. Que el Director del Instituto de Derechos Humanos, en representación de la Presidenta de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León, propuso que en la terminología se sustituyera "barreras actitudinales" por "barreras socioculturales". Y que el Presidente de la Asociación de Beneficencia Privada, Autismo ABP, y padre de una persona con autismo, propuso que respecto a las prohibiciones y sanciones para la atención y presentación de los derechos de las personas con la condición espectro autista y sus familias, se incluyera a hospitales "privados", ya que sólo se mencionaba a los hospitales públicos, también propuso que se proporcionara la asesoría jurídica necesaria para el ejercicio de sus derechos en instituciones públicas y "privadas". De la lectura de la ley se desprende que todas estas observaciones quedaron incorporadas en ella.

3. Evaluación del proceso de consulta con base en el estándar aplicable.

38. Esta Suprema Corte considera que el proceso de consulta que siguió el Poder Legislativo del Estado de Nuevo León **no cumple con el estándar fijado por este Pleno**, de conformidad con los estándares internacionales en la materia, por las razones que explicaremos a continuación.
39. La principal y más importante deficiencia del proceso de consulta analizado es que **no contó con participación estrecha y preferentemente directa de las personas con discapacidad**. Como lo señalamos antes, el estándar indica que las personas con discapacidad no deben ser representadas en los procesos de consulta, sino que deben contar con la asesoría necesaria para participar sin que se sustituya su voluntad, es decir, que puedan hacerlo tanto de forma individual, como por conducto de las organizaciones de personas con discapacidad.
40. Esto de ninguna forma quiere decir que las organizaciones que prestan servicios a personas con discapacidad no puedan formar parte de los procesos consultivos, sino que no es suficiente con que haya participación de estas organizaciones para argumentar que se llevó a cabo la consulta directamente a personas con discapacidad.
41. Tanto la Relatora de Naciones Unidas sobre derechos de las personas con discapacidad como el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad han hecho hincapié en la distinción fundamental entre las organizaciones **de** personas con discapacidad y las organizaciones **para** personas con discapacidad.
42. Las organizaciones **de** personas con discapacidad u organizaciones que las representan “[s]olo pueden ser aquellas dirigidas, administradas y gobernadas por personas con discapacidad y la mayoría de sus miembros han de ser personas con discapacidad”¹⁶. Por el contrario, las organizaciones **para** las personas con discapacidad son aquellas que “prestan servicios y/o defienden los intereses de las personas con discapacidad”¹⁷, por ejemplo, las organizaciones conformadas por familiares de personas con discapacidad.
43. La distinción es importante porque las organizaciones para las personas con discapacidad pueden tener conflictos de intereses con los derechos de las personas con discapacidad. Por ejemplo, por anteponer sus objetivos como entidades de carácter privado a los derechos de las personas con discapacidad¹⁸, por tratar de garantizar la continuidad de sus servicios, independientemente de si se basan o no en los derechos humanos y de las opciones que prefieren las personas con discapacidad¹⁹, o por responder a los intereses de las familias que pueden contraponerse con la búsqueda de autonomía e independencia de las personas con discapacidad.
44. Además, se ha reconocido a nivel internacional que una de las barreras que han tenido las personas con discapacidad en la participación plena en el pasado es que muchas veces se hacía caso omiso de su opinión en favor de la de los representantes de “organizaciones para personas con discapacidad” y otros grupos de “expertos”²⁰.
45. Por ello, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad advierte que “[l]os Estados partes deberían conceder una importancia particular a las opiniones de las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, respaldar la capacidad y el empoderamiento de esas organizaciones, y cerciorarse de que se dé prioridad a conocer su opinión en los procesos de adopción de decisiones”²¹. A su vez, la Relatora sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad advierte que “para lograr una participación verdadera de las personas con discapacidad en los procesos de adopción de decisiones, los Estados deben asegurarse de que se dará prioridad a los deseos y las preferencias de las propias personas con discapacidad”²².
46. En su informe sobre el derecho a la participación de las personas con discapacidad, la Relatora advirtió lo siguiente:

¹⁶ CRPD/C/GC/7, párr. 11.

¹⁷ CRPD/C/GC/7, párr. 13.

¹⁸ CRPD/C/GC/7, párr. 13.

¹⁹ Relatora, párr. 38.

²⁰ Relatora, párr. 17.

²¹ CRPD/C/GC/7, párr. 13.

²² Informe relatora, párr. 38.

“Al declarar que la principal obligación de los Estados es celebrar estrechas consultas y colaborar activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad aborda el reto fundamental de la falta de participación directa de esas personas. Tal como refleja el lema del movimiento de la discapacidad, “Nada sobre nosotros sin nosotros”, se reconoce que las personas con discapacidad son los principales interlocutores en lo que se refiere a la aplicación del tratado y que los Estados deberían dar siempre prioridad a sus opiniones en los asuntos que les conciernen. Además, según el artículo 12 y los principios generales de la Convención, el derecho a participar se aplica a todas las personas con discapacidad, incluidas las que podrían necesitar un apoyo importante para poder expresar su opinión.”²³

47. En este sentido, la autoridad legislativa tenía la obligación de llevar a cabo esfuerzos para asegurar participación directa de personas con discapacidad (en este caso de personas con la condición del espectro autista y trastornos del neurodesarrollo)- ya sea de manera directa o a través de organizaciones que las representen, es decir, de organizaciones formadas por y para personas con discapacidad. Ello con independencia de escuchar a otros actores relevantes como organizaciones para personas con discapacidad, expertos y familiares de personas con discapacidad.
48. No resulta suficiente que las autoridades simplemente permitan el acceso o entrada de las personas con discapacidad a un proceso de consulta general. Los procesos de consulta a personas con discapacidad deben realizarse de tal forma que garanticen que las personas con discapacidad puedan no sólo asistir, sino participar en igualdad de condiciones con los demás.
49. Pues bien, al no contar con información suficiente sobre quiénes fueron las personas que de hecho asistieron a la Mesa de Trabajo organizada por el Congreso del Estado de Nuevo León, lo que podemos verificar es si la convocatoria y su difusión pueden ser considerados como esfuerzos suficientes para asegurar la participación directa de las personas con discapacidad en el proceso de consulta. Ello de ningún modo quiere decir que el esfuerzo en la convocatoria es suficiente sin importar que de hecho hayan participado, pero si verificamos que ni siquiera la convocatoria fue adecuada, entonces podemos concluir que la consulta no fue adecuada de conformidad con el estándar aplicable.
50. En primer lugar, la convocatoria fue deficiente porque no se invitó de manera directa a personas con discapacidad u organizaciones que las representen. Cómo se desprende de lo relatado por la autoridad emisora, ninguna organización de las que fue convocada de manera directa es organización de personas con discapacidad, y la única persona con discapacidad que podemos suponer que fue invitada fue Mario Antonio López Herrera, de Pacto por el Autismo, quien ya había participado en la emisión de la ley previa. La publicidad de la convocatoria es necesaria, pero no suficiente para garantizar la participación de las personas con discapacidad. Hay que tomar en cuenta que estas personas interactúan con una serie de barreras que muchas veces les impiden conocer información que está disponible en medios públicos. Por ello, era importante que la autoridad hiciera esfuerzos adicionales para asegurar la asistencia y participación de las personas con discapacidad y, tal como señalamos en párrafos anteriores, darles prioridad en los procesos de consulta sobre cuestiones que les afectan.
51. De hecho, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad recomienda que “a fin de asegurarse de que no se deja a nadie atrás en relación con los procesos de consulta, los Estados partes deberían designar a personas encargadas de hacer un seguimiento de la asistencia, detectar grupos subrepresentados y velar por que se atiendan los requerimientos de accesibilidad y ajustes razonables”²⁴.
52. En segundo lugar, la convocatoria no cumple con el requisito de ser **accesible**. Como lo señaló este Pleno, las convocatorias deben realizarse con lenguaje comprensible, en formato de lectura fácil y lenguaje claro, así como adaptadas para ser entendibles de acuerdo con las necesidades por el tipo de discapacidad, por distintos medios, incluidos los sitios web de los órganos legislativos, mediante formatos digitales accesibles y ajustes razonables cuando se requiera, como, por ejemplo, los macrotipos, la interpretación en lengua de señas, el braille y la comunicación táctil. Además de que las instalaciones de los órganos parlamentarios también deben ser accesibles a las personas con discapacidad. El órgano legislativo debe garantizar que la iniciativa, los dictámenes correspondientes y los debates ante el Pleno del órgano legislativo se realicen con este mismo formato, a efecto de que se posibilite que las personas con discapacidad comprendan el contenido de la iniciativa y se tome en cuenta su opinión, dando la posibilidad de proponer cambios tanto a ésta como durante el proceso legislativo.

²³ Informe relatora, párr. 34.

²⁴ CDPD, párr. 54.

53. La convocatoria publicada por el Congreso del Estado de Nuevo León en los diversos medios que ya fueron mencionados no cuenta con las medidas de accesibilidad suficientes considerando que debería estar dirigido a las personas con la condición del espectro autista y trastornos del neurodesarrollo y demás personas con discapacidad. La convocatoria no cuenta con formato alternativo de lectura fácil y lenguaje claro, la página del Congreso de Nuevo León en donde se puede consultar la ley no es plenamente accesible²⁵, y el texto de la ley que se puso a consulta no contaba con formato alternativo que permitiera a las personas con discapacidad comprender a cabalidad su contenido.
54. En este sentido, aunque haya transparencia y publicidad respecto de la información que es relevante en los procesos de consulta, si esa información no es accesible para las personas con discapacidad no se puede garantizar su **participación efectiva** en el proceso de consulta, puesto que difícilmente podrán emitir su opinión y propuestas respecto de una iniciativa de ley que no comprenden o conocen.
55. Asimismo, y a pesar de no conocer los detalles de cómo se llevó a cabo la Mesa de Trabajo, parece difícil suponer que ésta fue accesible. La accesibilidad y ajustes razonables necesarios para que personas con la condición del espectro autista y trastornos del neurodesarrollo participen en un evento de esta naturaleza requieren planeación previa. De la convocatoria se desprende que la legislatura no estableció ninguna vía para que las personas con discapacidad que lo necesitaran pudieran solicitar ajustes razonables, tampoco se mencionan medidas de accesibilidad para garantizar la participación de personas con discapacidad.
56. El *Autistic Self Advocacy Network*, organización formada para y por personas con autismo que radica en Estados Unidos, advierte de la necesidad de tener en cuenta los obstáculos y dificultades que tienen las personas con autismo para participar en reuniones. Advierte que el espectro autista incluye una gran variedad de personas con una gran variedad de necesidad de apoyo. Por ello, planear con anticipación para recibir a las personas con discapacidad asegura la participación en igualdad de condiciones.²⁶ Algunas de las cuestiones que refieren es que los grupos grandes suelen ser sobre estimulantes y abrumadores para personas con autismo, por ello, grupos pequeños pueden ser mejor opción para asegurar participación efectiva. Además, se tienen que tomar previsiones sensoriales, por ejemplo, pedir a los asistentes que no usen perfumes, asegurarse de que la iluminación en el lugar no sea muy fuerte, y controlar el ruido externo, así como solicitar que los asistentes aplaudan de manera silenciosa, entre otras. Dada la dificultad que pueden encontrar en participar en este tipo de reuniones, se tienen que proveer formas alternativas de participación que permitan a la persona no asistir en persona a la reunión²⁷.
57. Dada la evidencia presentada por el legislador y la que es consultable de manera pública, este Pleno concluye que la convocatoria y la información sobre la consulta no fueron accesibles y que no se tomaron las previsiones necesarias para que la consulta se llevara a cabo con condiciones de accesibilidad que permitieran a las personas con discapacidad participar en igualdad de condiciones y de manera efectiva.
58. No se anuncia ninguna medida de accesibilidad, no se establecen vías alternas de participación para las personas que no puedan atender de manera presencial a la reunión y no se crean vías para que las personas con discapacidad que desean asistir a la reunión puedan manifestar sus necesidades y ajustes que les permitirían participar en igualdad de condiciones.
59. Finalmente, consideramos que la consulta tampoco fue **significativa** y **transparente** porque no existen evidencias de la consulta, las opiniones vertidas por los asistentes y los resultados de ésta.
60. Al respecto, el Comité señaló que “[l]a opinión de las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, debería recibir la debida consideración. Los Estados partes deberían garantizar que se les escucha no solo como una mera formalidad o un gesto simbólico. Los Estados partes deberían tener en cuenta los resultados de esas consultas y reflejarlos en las decisiones que se adopten, informando debidamente a los participantes del resultado del proceso”²⁸.

²⁵ Según la aplicación Web Accessibility (<https://www.webaccessibility.com/>) la página web del Congreso del Estado de Nuevo León tiene un puntaje de cumplimiento del 75%.

²⁶ Autistic Self Advocacy Network, [Autistic Access Needs: Notes on Accessibility](https://issuu.com/autselfadvocacy/docs/autistic_access_needs_-_notes_on_accessibility), páginas 1 y 2, consultable en https://issuu.com/autselfadvocacy/docs/autistic_access_needs_-_notes_on_accessibility

²⁷ Autistic Self Advocacy Network, [Autistic Access Needs: Notes on Accessibility](https://issuu.com/autselfadvocacy/docs/autistic_access_needs_-_notes_on_accessibility), consultable en https://issuu.com/autselfadvocacy/docs/autistic_access_needs_-_notes_on_accessibility

²⁸ CDPD, párr. 48.

61. La autoridad no presentó información relevante sobre lo que sucedió en el proceso de consulta, únicamente señaló en sus informes tres ejemplos de cuestiones que fueron sugeridas por asistentes a la reunión y que fueron plasmadas en la ley. Cabe destacar que esas modificaciones son las únicas que se hicieron respecto de la ley anterior, misma que fue invalidada por este Pleno. En este sentido, no se conoce el resto de las opiniones que fueron vertidas y que se puede concluir no fueron incorporadas en el texto de la ley.
62. Es de destacar que en el texto de la convocatoria se señala que la Comisión de Salud y Atención a Grupos Vulnerables del H. Congreso del Estado realizaría una evaluación y análisis y elaboraría las conclusiones sobre las opiniones recibidas, fundando y motivando las razones para desestimar aquellas opiniones propuestas que considero inviables, las cuales serían comunicadas de manera clara y comprensible a través de un micrositio que para tales efectos estaría disponible en internet en la página oficial del H. Congreso del Estado de Nuevo León. Sin embargo, la autoridad no presentó información que permita confirmar que esto de hecho se hizo o el contenido de dicha información y este Pleno no encontró información pública que permita corroborar tal dicho.
63. Por ello, debemos concluir que la consulta llevada a cabo por la autoridad legislativa también adolece en este sentido y que no cumplió con los requisitos de ser significativa y transparente.
64. Por todas estas razones, este Tribunal Pleno concluye que **la consulta que se llevó a cabo no cumple con los estándares para ser considerada compatible con los derechos de las personas con discapacidad y, por lo tanto, la ley emitida debe ser invalidada en su totalidad.**
65. Esta Suprema Corte no puede ignorar el hecho de que esta ley se emitió en cumplimiento a una sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 1/2017, en que precisamente se invalidó la ley anterior por no haber llevado a cabo una consulta que cumpliera con los estándares aplicables. A pesar de que esta ley tiene que analizarse como nuevo acto legislativo, como se señaló en párrafos anteriores, y que el parámetro de contraste en todos los casos tiene que ser con la Constitución y los tratados internacionales en la materia, lo cierto es que sirve notar que el Poder Legislativo local ni siquiera cumplió con lo establecido en esa sentencia. Ello abona en razones para la invalidez de la norma reclamada. En aquel asunto, el Pleno concluyó que se debía invalidar la norma impugnada porque **la pretendida consulta no había sido suficientemente pública, incluyente y accesible.** Como se evidenció del análisis de párrafos anteriores, no basta con que el legislador haga un esfuerzo adicional al anterior, sino que se tiene que asegurar de hacer una consulta significativa, que priorice la participación de las personas con discapacidad y las organizaciones de personas con discapacidad, que sea accesible para garantizar la participación efectiva, y en general, que cumpla con los estándares fijados por esta Suprema Corte.
66. El supuesto proceso de consulta que llevó a cabo el legislador en esta ocasión no cumple con los estándares de inclusión y accesibilidad como se señaló en párrafos anteriores. En ese sentido, tampoco puede considerarse que se cumplió con la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 1/2017, que según lo que alega la autoridad legislativa, pretendía cumplir con la consulta que ahora se analiza.
67. Por todas estas razones, se declara la invalidez del Decreto 323 por el cual se emitió la *Ley para la Atención y Protección de las Personas con la Condición del Espectro Autista y Trastornos del Neurodesarrollo del Estado de Nuevo León*, para los efectos que a continuación se precisan.

VII. EFECTOS

68. En términos de los artículos 41, fracción IV,²⁹ y 45, párrafo primero,³⁰ en relación con el diverso 73, todos de la Ley Reglamentaria,³¹ es necesario fijar los alcances de esta sentencia, así como el momento a partir del cual surtirán sus efectos.

²⁹ 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; (...)

³⁰ 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.

(...)

³¹ Artículo 73 de la Ley Reglamentaria. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.

69. **Declaraciones de invalidez.** En el apartado VI de este fallo se declaró la invalidez del decreto 323 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*, porque la consulta a personas con discapacidad que llevó a cabo el Congreso local no cumplió con los estándares aplicables de conformidad con lo desarrollado por esta Suprema Corte y los organismos internacionales.
70. **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.
71. 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”**⁶² 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).
72. 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).
73. En precedentes anteriores, este Tribunal Pleno ha establecido que la declaratoria de invalidez surtirá efectos a partir de los ciento ochenta días naturales siguientes a que se notifiquen al Congreso los puntos resolutivos de la sentencia. En fechas recientes, y debido a la emergencia sanitaria por motivos del SARS-COV2, el Pleno modificó ese plazo a modo de dar más tiempo al legislador para llevar a cabo dichos procesos.
74. Sin embargo, y en vista de que las condiciones han cambiado, el Tribunal Pleno determina que la declaración de invalidez del decreto impugnado surtirá efectos a partir de los **doce meses siguientes a que se notifiquen al Congreso de Nuevo León los puntos resolutivos 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.

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. 323, 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, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cinco de agosto de dos mil veinte, de conformidad con el apartado VI de esta decisión.

⁶² *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, tomo XXVI, diciembre de dos mil siete, página 777.

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

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

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutiveo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, 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 resolutiveo segundo:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones y por razones adicionales, Ríos Farjat con precisiones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del DECRETO Núm. 323, 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, publicada en el periódico oficial de dicha entidad federativa el cinco de agosto de dos mil veinte. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Esquivel Mossa votaron en contra. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutiveo tercero:

Se aprobó en votación económica por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta efectos a los doce meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Nuevo León. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Piña Hernández votaron en contra. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto aclaratorio.

Se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que, dentro del referido plazo, previo desarrollo de la respectiva consulta a las personas con discapacidad, ese Congreso deberá legislar conforme a los parámetros fijados en esta sentencia.

En relación con el punto resolutiveo cuarto:

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

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

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

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

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de diecisiete fojas útiles, en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 255/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del siete de junio de dos mil veintidós. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a dieciocho de octubre de dos mil veintidós.- Rúbrica.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 255/2020.

1. En sesión de siete de junio de dos mil veintidós el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el asunto citado al rubro, promovido por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos 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 cinco de agosto de dos mil veinte. El tema por resolver fue determinar si el Congreso de la referida entidad federativa violó el derecho de las personas en dicha condición a ser consultadas.

I. Razones de la decisión.

2. En la resolución se hace un recuento de los diversos precedentes resueltos sobre el tema de consulta a las personas con la condición del espectro autista con motivo de la emisión de leyes que incidan en su esfera de derechos, y se destaca que la consulta en cuestión debe tener las siguientes características: previa, pública, abierta y regular; estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad; accesible; informada; significativa; con participación efectiva; y transparente.
3. Después, se hace un análisis del proceso legislativo del Decreto impugnado, del que se advierte que el Congreso local hizo una convocatoria pública para participar activamente, asistiendo a una mesa de trabajo de la Comisión de Salud y Atención a Grupos Vulnerables, la cual estuvo dirigida a: todas las personas con la condición del espectro autista y trastornos del neurodesarrollo, por conducto de sus legítimos representantes; a las organizaciones de la sociedad civil legalmente constituidas en el Estado, especializadas en la atención a personas con la condición del espectro autista y trastornos del neurodesarrollo; y a las autoridades del sector salud y educativo del Estado de Nuevo León, competentes en el tema de autismo y trastornos del neurodesarrollo.
4. En la resolución se destaca que la convocatoria se envió por correo electrónico a ochenta y cinco personas, de las cuales veintinueve son organizaciones civiles, treinta y uno instituciones estatales o federales, quince académicos, cuatro expertos y seis familiares de personas con autismo.
5. También se señala que a la mesa de trabajo convocada asistieron sesenta personas (sin que se haya proporcionado información específica), entre ellas: autoridades del gobierno estatal pertenecientes a distintas dependencias, representantes de asociaciones civiles, académicos, padres y madres de personas con autismo, diputadas y diputados, así como público en general.
6. Otra cuestión que se refiere en la sentencia es que tres de los asistentes a la mesa emitieron opiniones, según lo manifiesta el legislativo. La hermana de una joven con autismo, el Director del Instituto de Derechos Humanos en representación de la Presidenta de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León, y el Presidente de la Asociación de Beneficencia Privada, Autismo ABP y padre de una persona con autismo.
7. La mayoría estimó que el proceso de consulta no cumplió con los estándares fijados por este Alto Tribunal. Se consideró que las personas con discapacidad no deben ser representadas en los procesos de consulta, sino que deben contar con la asesoría necesaria para participar sin que se sustituya su voluntad. Así, se refirió que la autoridad legislativa tenía la obligación de llevar a cabo esfuerzos para asegurar la participación directa de personas con discapacidad, ya sea de manera directa o a través de organizaciones que las representen, es decir, de organizaciones formadas por y para personas con discapacidad.
8. No obstante, en la resolución se precisa que el Congreso local no invitó de manera directa a personas con discapacidad u organizaciones que las representan y a las organizaciones que sí se invitó, no son "de" personas con discapacidad. Al respecto se señaló que la sola publicación de la convocatoria no es suficiente para garantizar la participación de las personas con discapacidad, dada las barreras con las que se enfrentan.
9. Por otro lado, se sostuvo que la convocatoria que emitió el Congreso no contó con medidas de accesibilidad suficientes, ya que no contó con un formato alternativo de lectura fácil y lenguaje claro; el texto de la ley que se puso a consulta no contaba con formato alternativo que permitiera comprender a cabalidad su contenido. En suma, no se advirtió que se hubieran tomado las previsiones necesarias para llevar a cabo la consulta en condiciones de accesibilidad.
10. Finalmente, se refirió que no existe evidencia de las opiniones vertidas por los asistentes y los resultados. No se conoce las opiniones y expresiones realizadas y si las mismas fueron incorporadas a la ley, con excepción de tres que el Congreso señala haber tomado en consideración.

11. En conclusión, la mayoría afirmó que la consulta analizada no cumple con los estándares para ser considerada compatible con los derechos de las personas con discapacidad, por lo que la Ley emitida fue declarada inválida en su totalidad. Los efectos de dicha invalidez se prorrogaron por doce meses una vez notificado el Congreso, con la finalidad de no privar a las personas con discapacidad de sus posibles efectos benéficos.

II. Razones de la disidencia.

A) Validez del proceso legislativo.

12. Desde mi punto de vista, el proceso de consulta llevado a cabo por el Congreso del Estado de Nuevo León sí puede considerarse que cumplió con los estándares fijados por este Alto Tribunal, por las siguientes consideraciones:
13. Como lo he sostenido desde la acción de inconstitucionalidad 1/2017 y más recientemente en la 38/2021, con base en el contenido de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y de la Observación General número 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 y en contraposición con la consulta para comunidades indígenas, flexible y gradual.
14. La intención de la Convención es, desde mi perspectiva, 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.
15. Por lo anterior, considero que el nivel de escrutinio que este Tribunal Pleno debe adoptar para analizar procesos de consulta previa no puede ser de tal rigor que frustre los intentos que, gradualmente, van adoptando las legislaturas. En el caso concreto, de manera muy parecida a como voté en los precedentes referidos, estimo que el Congreso local demandado sí cumplió con la obligación convencional de consultar previamente a las personas destinatarias de su legislación.
16. Coincido con la resolución en las cuestiones que podrían ser perfectibles en la consulta, particularmente, en que debió haber sido más transparente, a modo de permitir, por lo menos, la clara identificación de los participantes y de los alcances dados a su opinión. Sin embargo, dada la flexibilidad y gradualidad con la que me parece deben analizarse este tipo de consultas, la forma en que se llevó sería suficiente para reconocer la validez del proceso legislativo.

B) Postergación de los efectos de la declaración de invalidez.

17. Una vez que mayoritariamente se invalida el proceso legislativo por falta de consulta para personas con discapacidad, tampoco comparto la consideración del párrafo 74 de la resolución, en la que se señala que la declaración de invalidez del decreto impugnado surtirá sus efectos a partir de los doce meses siguientes a que se notifiquen al Congreso del Estado de Nuevo León los puntos resolutivos de la sentencia, bajo el argumento de que no se prive a las personas con discapacidad de los posibles efectos benéficos de la ley invalidada.
18. Como lo he sostenido reiteradamente, en mi opinión, no le corresponde a este Alto Tribunal juzgar, sin haber mediado una consulta, si una ley es benéfica o no para la población que tenía derecho a ser consultada, puesto que solamente es posible arribar a esa conclusión habiendo escuchado a los grupos afectados por la medida legislativa. Por ello, no me parece que se trate de una razón válida para que la sentencia no surta efectos inmediatos.

Ministro **Juan Luis González Alcántara Carrancá**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de cuatro fojas útiles, en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular formulado por el señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, en relación con la sentencia del siete de junio de dos mil veintidós, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 255/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a dieciocho de octubre de dos mil veintidós.- Rúbrica.

VOTO ACLARATORIO QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 255/2020.

En la sesión celebrada el siete de junio de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad que promovió la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 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, al considerar que se vulneró el derecho a la consulta estrecha y participación activa de las personas con discapacidad.

Por mayoría de nueve votos¹, el Pleno declaró la invalidez de la Ley porque el Congreso local no realizó la consulta previa exigida constitucionalmente, lo que transgredió en forma directa el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Coincido con la decisión alcanzada y las consideraciones, sin embargo, quiero dejar constancia de algunas reflexiones a manera de voto aclaratorio en cuanto a la invalidez que se decretó sobre las normas.

Comentarios previos.

Existe un marco constitucional y convencional, dentro del cual se inscribe el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad², que dispone que los Estados parte, como México, celebrarán consultas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas ellas. El artículo está redactado en los siguientes términos:

Artículo 4

*1. Los Estados Partes [sic] 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 [sic] se comprometen a:*

[...]

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

*3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes [sic] **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.

En términos generales, el Pleno ha considerado, desde la acción de inconstitucionalidad 33/2015³, que la falta de consulta es un vicio de procedimiento que provocaba invalidar todo el acto legislativo emanado de ese

¹ De las Ministras Ortiz Ahlf, Piña Hernández y la suscrita, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Votos en contra del Ministro González Alcántara Carrancá y de la Ministra Esquivel Mossa, al considerar que en este caso sí se cumplió con el parámetro de la consulta.

² Adoptada el trece de diciembre de dos mil seis en Nueva York, Estados Unidos de América. Ratificada por México el diecisiete de diciembre de dos mil siete. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de mayo de dos mil ocho. Entrada en vigor para México el tres de mayo de dos mil ocho.

³ Resuelta en sesión de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis, por mayoría de seis votos de los Ministros y Ministras Luna Ramos, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. En contra, los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea, al estimar que la ley debe declararse inválida por contener un vicio formal. El asunto se presentó por primera vez el veintiocho de enero de dos mil dieciséis y no incluía un análisis del derecho de consulta previa. En la discusión, se señaló que en el proceso legislativo se omitió consultar a las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, por lo que debía invalidarse toda la ley. Los demás integrantes solicitaron tiempo para estudiar el punto, y el quince de febrero siguiente se decidió analizar si en el caso se había cumplido con el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, es decir, si se había convocado de forma adecuada y significativa a las organizaciones representativas de las personas con discapacidad. Una mayoría de seis (Ministras Luna Ramos y Piña Hernández; y Ministros Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales) determinó que la Ley de Espectro Autista había cumplido con la consulta, considerando que había existido una participación significativa de diversas organizaciones representativas. La minoría que votó en contra sostuvo, en cambio, que la consulta debía ser previa, accesible, pública, transparente, con plazos razonables y objetivos específicos, y de buena fe, y que ello no se cumplía en el caso, pues la convocatoria no fue pública, ni se podía saber si todas las organizaciones que representan a personas con autismo habían participado, ni los alcances de su participación en realidad.

procedimiento, para el efecto de que la consulta a personas con discapacidad fuera llevada a cabo y, tomando en cuenta la opinión de las personas consultadas, entonces se legislara.

A partir de esta convención internacional, directamente imbricada en la Constitución Política del país, y del caso mencionado, es que se desarrolló una línea de precedentes que consideran la falta de consulta como una trasgresión constitucional cuya consecuencia es la invalidez de la norma así surgida.

En esa línea de precedentes, la Suprema Corte ha sido unánime cuando a todos los que la integramos nos parece inminente la afectación. Por ejemplo, así votamos en las acciones de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017 y 41/2018 y su acumulada 42/2018 cuando se invalidaron, respectivamente, la Ley de Asistencia Social de San Luis Potosí⁴ y la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México⁵. Estos dos casos son similares en tanto que se impugnaban leyes fundamentales para estos grupos en situación de vulnerabilidad pues estaban orientadas a regular aspectos totales de sus vidas.

No consultar a los destinatarios primigenios, no sólo constituye una trasgresión constitucional y una falta de respeto, sino que es un despliegue de paternalismo, de pensar que, desde una posición cómoda, por mayoritaria y aventajada, se puede determinar de forma infalible qué es mejor para quienes han sido, no pocas veces, históricamente invisibles. Se presume, por supuesto, la buena fe de los Congresos, y podrán idear provisiones beneficiosas, pero parten del problema principal, que es obviar la necesidad de preguntar si la medida legislativa propuesta le parece, a la comunidad a la que está dirigida, correcta, útil y favorable o, si prevé políticas y procesos realmente integradores, o si, al contrario, contiene mecanismos gravosos o que parte de suposiciones estigmatizantes que requieren erradicarse.

Comprensiblemente, cada integrante del Tribunal Pleno tiene su propia concepción de cómo cada norma impugnada afecta o impacta a estos grupos sociales, así que hay muchos casos donde no hemos coincidido. No siempre tenemos frente a nosotros casos tan claros como los dos que mencioné como ejemplo, donde toda la ley va encaminada a colisionar por la falta de consulta o en los que no se hizo ningún esfuerzo por consultarles. En otras ocasiones se trata de artículos de dudosa aplicación para los grupos históricamente soslayados, y las apreciaciones personales encuentran mayor espacio en la ponderación.

La mayoría del Pleno ha considerado, por ejemplo, **que invalidar una norma por el sólo hecho de mencionar algún tema que involucre a personas con discapacidad, puede ser un criterio rígido**, que no garantiza una mejora en las condiciones de los destinatarios, ni facilita la agenda legislativa, y que, al contrario, puede impactar perniciosamente en los derechos de la sociedad en general al generar vacíos normativos.

Así, por ejemplo, tenemos el caso de la acción de inconstitucionalidad 87/2017 relacionada con la materia de transparencia⁶, donde discutimos la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados del Estado de Aguascalientes y sus Municipios y determinamos que no era necesario llevar a cabo

⁴ Resuelta en sesión de veinte de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldivar Lelo de Larrea.

Los artículos impugnados de esta ley regulaban el enfoque que tendría la asistencia social clasificando a las personas con discapacidad como personas con desventaja y en situación especialmente difícil originada por discapacidad, entre otros.

El Tribunal Pleno determinó que *“el derecho a la consulta de las personas con discapacidad en la legislación y políticas públicas nacionales es un requisito ineludible para asegurar la pertinencia y calidad de todas las acciones encaminadas a asegurar el pleno goce de los derechos de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con los demás.”*

⁵ Resuelta en sesión de veintiuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldivar Lelo de Larrea.

La Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México tenía como objeto establecer instancias competentes para emitir políticas en favor de personas con Síndrome de Down; fijar mecanismos para la formación, profesionalización y capacitación de quienes participarían en los procesos de atención, orientación, apoyo, inclusión y fomento para el desarrollo de dichos grupos; implantar mecanismos a través de los cuáles, se brindaría asistencia y protección a las personas con Síndrome de Down; y emitir las bases para la evaluación y revisión de las políticas, programas y acciones que desarrollasen las autoridades, instituciones y aquellos donde participara la sociedad en favor de estas personas.

El Tribunal Pleno estableció que la participación de las personas con discapacidad debe ser: i) previa, pública, abierta y regular; ii) estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad; iii) accesible; iv) informada; v) significativa; vi) con participación efectiva; y, vii) transparente.

⁶ Resuelta en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veinte, por mayoría de ocho votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa (Ponente), Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros González Alcántara Carrancá y Presidente Zaldivar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que se requería de dicha consulta.

la consulta porque los derechos de las personas con discapacidad no eran el tema fundamental de la ley ni de su reforma⁷.

La misma determinación tomamos, en una votación dividida, cuando resolvimos que no era necesaria la consulta previa (ni se había argumentado como concepto de invalidez) respecto de las obligaciones de las autoridades encargadas de producir campañas de comunicación social para que se transmitan en versiones y formatos accesibles para personas con discapacidad y se difundan en las lenguas correspondientes en las comunidades indígenas, de la Ley de Comunicación Social de Veracruz, que fue la acción de inconstitucionalidad 61/2019⁸.

En estos casos, sopesando lo que es “afectación” y la deferencia que amerita la culminación de un proceso legislativo, la mayoría del Pleno decidió que no era prudente anular por falta de consulta.

También tenemos el caso inverso: que una mayoría simple del Pleno determina que sí es necesaria una consulta, pero no se invalida la norma impugnada. Este fue el caso de la acción de inconstitucionalidad 98/2018⁹, donde algunos consideramos que la Ley de Movilidad Sustentable de Sinaloa era inconstitucional porque no se había consultado y contenía provisiones de impacto relevante y directo en las personas con discapacidad (como el diseño de banquetas y rampas, la accesibilidad para el desplazamiento de personas con discapacidad o equipo especializado, por ejemplo). Por no resultar calificada esa mayoría, no se invalidó.

Los anteriores botones de muestra ilustran que quienes integramos el Tribunal Pleno no siempre coincidimos en qué configura una afectación tal que detone la decisión de anular el proceso legislativo que dio lugar a una norma para que sea consultada antes de formar parte del orden jurídico.

La decisión de la Suprema Corte se finca en el principio de afectación. Mientras más claramente incida una norma en estos grupos sociales, mayor tendencia a la unanimidad desplegará el Pleno.

Voto aclaratorio.

Es absolutamente reprochable que a pesar de la fuerza del instrumento convencional, los legisladores locales hayan omitido las obligaciones adquiridas por el Estado Mexicano, obligaciones mínimas de solidaridad hacia sus propios habitantes con discapacidad.

El incumplimiento a la disposición convencional que rige en este tema genera normas inválidas, precisamente porque nacen de un incumplimiento. Sin embargo, no puedo dejar de ser reflexiva. El efecto invalidatorio parece reñir con el propio instrumento internacional que mandata consultar. Por ejemplo, la citada Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en su artículo 4.4 dispone, en lo que interesa: *“Nada de lo dispuesto en esa 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**”*.

Una lectura empática de la creación 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 pudiera sugerir *prima facie* que es positiva para las personas con discapacidad porque debe partir de la buena fe de quienes legislan. Al invalidar dicha Ley, ¿no se menoscaban algunos derechos y ventajas, no se eliminan provisiones que pudieran facilitarle la vida a este grupo históricamente soslayado?

Lo más importante que debe procurarse con dicho grupo es el respeto a su dignidad y a que sean sus integrantes quienes determinen cuál es la forma ideal de llevar a cabo tal o cual política para que les sea funcional y respetuosa, pues quienes no formamos parte de ese grupo no poseemos elementos para poder valorar con solvencia qué es lo más pertinente. Sin embargo, para aplicar correctamente este derecho convencional pareciera necesaria una primera fase valorativa, aunque sea *prima facie*, justamente para observar si las disposiciones que atañen a las personas consultadas les generan beneficios o ventajas, les amplían derechos o en cualquier forma les facilitan la vida.

⁷ Resuelta en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veinte, por mayoría de ocho votos de las Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros González Alcántara Carrancá y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que se requería de dicha consulta.

⁸ Resuelta en sesión de doce de enero de dos mil veintiuno, por mayoría de seis votos de las Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat, y de los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán por declarar infundado el argumento atinente a la invalidez por falta de consulta indígena y afromexicana, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

⁹ Resuelta en sesión el veintiséis de enero de dos mil veintiuno por mayoría de seis votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea a favor de que se requería la consulta previa a las personas con discapacidad. En contra, los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales (Ponente), Pardo Rebolledo y Pérez Dayán y la Ministra Esquivel Mossa.

Ahora, en este caso, el Poder Legislativo de Nuevo León señaló que sí se llevó a cabo la consulta mediante una convocatoria pública dirigida a todas las personas con condición del espectro autista y trastornos del neurodesarrollo, incluyendo niñas, niños y adolescentes. Asimismo, indicó que se invitó a las organizaciones de la sociedad civil constituidas en el Estado, especializadas en la atención a personas con espectro autista y trastornos del neurodesarrollo, así como a las autoridades del sector salud y educativo, para que participaran en una Mesa de Trabajo de la Comisión de Salud y Atención a Grupos Vulnerables, para manifestar su opinión sobre la Ley en comento.

La convocatoria referida se envió de manera directa vía correo electrónico a ochenta y cinco personas, de las cuales veintinueve pertenecen a organizaciones civiles, treinta y uno a instituciones estatales o federales, quince académicos, cuatro expertos y seis familiares de personas con autismo, y señalaron que la mesa de trabajo se llevó a cabo el veinte febrero de dos mil veinte a las diez horas en la sede del Congreso de Nuevo León, con participación de sesenta personas aproximadamente.

Sin embargo, la decisión de la Suprema Corte en esta acción de inconstitucionalidad fue la de **invalidar la totalidad** de la Ley impugnada porque los actos tendientes a consultar no cumplen con el estándar fijado de la consulta a personas con discapacidad¹⁰.

En efecto, en la ejecutoria se indicó que no se contó con la participación estrecha y preferentemente directa de las personas con discapacidad, pues en este punto hay que distinguir entre las organizaciones “de” personas (son dirigidas y administradas por ellas mismas) con discapacidad y organizaciones “para” personas con discapacidad (defienden intereses de las personas con discapacidad). Asimismo, tomando en cuenta que estas personas tienen una serie de barreras que muchas veces les impiden conocer información en medios públicos, el Congreso debió hacer un esfuerzo adicional de difusión, además de realizarse con lenguaje comprensible, formato de lectura fácil y adaptado a los diversos tipos de discapacidad, por lo tanto, no cumplió con el requisito de ser accesible. Así, si la información de la consulta no es accesible para las personas con discapacidad, no se puede garantizar su participación efectiva en el proceso. Finalmente se consideró que no fue significativa ni transparente porque no se aportaron evidencias de la consulta, ni de la forma de participación de las personas que asistieron a la mesa de trabajo, ni de las opiniones vertidas o los resultados de esta.

En términos generales, coincido con esta determinación pues, aunque existió un esfuerzo por parte de la legislatura local para consultar a las personas con discapacidad, este no fue suficiente dado que no se garantizó la accesibilidad, apertura y claridad que deben permear este tipo de procesos. Sobre la cuestión de que el órgano legislativo debió realizar por sí mismo la consulta, considero que no debe ser un estándar rígido, pues el Congreso pudiera apoyarse en instituciones públicas para asegurarse de que todos estos parámetros se sigan, lo que no comparto es que se pretenda que el papel de convocante recaiga en una asociación civil o cualquier otra entidad que no sea una institución pública.

Sin embargo, al amparo de una mayor reflexión en el tema que nos ocupa, **no me convence del todo que invalidar las normas sea el efecto más deseable**, incluso a pesar de que la invalidez se haya sujetado a un plazo de varios meses pues, como señala la propia convención internacional, idealmente no deberían eliminarse provisiones que pudieran servir de ayuda a personas históricamente discriminadas.

La invalidez parece colisionar con lo que se tutela, porque puede implicar la extracción del orden jurídico de disposiciones que, aunque sea de forma deficiente, *podieran* constituir un avance fáctico en los derechos de estas minorías. Para evaluar ese avance fáctico es que señalé que es necesaria una aproximación valorativa *prima facie*. En este caso, es posible que 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 contuviese avances fácticos, porque establecía estándares y principios encomiables respecto de la inclusión a personas con la condición del espectro autista y personas con trastornos del neurodesarrollo, así como la forma en que se debe desplegar esa inclusión.

En este contexto, y tomando en cuenta el amplio margen de maniobra que a esta Suprema Corte permite lo dispuesto en el artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria¹¹, quizá sea mejor ordenar al Congreso local a llevar a cabo estas consultas previas y reponer el procedimiento legislativo, sin decretar la invalidez del Decreto, es decir, sin poner en riesgo la validez de los posibles beneficios que lo ya legislado pudiera contener.

¹⁰ El Tribunal Pleno ha establecido que la participación de las personas con discapacidad debe ser: i) previa, pública, abierta y regular; ii) estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad; iii) accesible; iv) informada; v) significativa; vi) con participación efectiva; y, vii) transparente.

¹¹ **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener: [...] IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales, actos u omisiones 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; [...]

Sin embargo, **el problema realmente grave está en mantener la costumbre de no consultar**. Lo que se requiere es visibilidad normativa, es decir, voltear la mirada legislativa a estos grupos que requieren normas específicas para problemas que ellos conocen mejor, y mayores salvaguardas a fin de lograr plenamente su derecho a la igualdad y no discriminación. Presuponer que cualquiera puede saber qué les conviene a estos grupos, o qué necesitan, arraiga el problema y les impide participar en el diseño de sus propias soluciones.

Tomando esto en cuenta, convengo en que la invalidación es el mecanismo más eficaz que posee la Suprema Corte para lograr que el Legislativo sea compelido a legislar de nueva cuenta tomando en consideración estos grupos en situación de vulnerabilidad. Además, permitir la subsistencia de lo ya legislado sin haber consultado, presuponiendo la benevolencia de los artículos impugnados que establecen políticas, formas de hacer, formas de entender, derechos y obligaciones, dejándolos intactos con tal de no contrariar los posibles avances a que se refiere la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, representaría, de facto, suprimir el carácter obligatorio de la consulta.

Adicionalmente, si no se invalidan las disposiciones, es improbable que el Legislativo actúe para subsanar una oquedad que no existirá porque, si no se declara su invalidez, el efecto jurídico es que tales normas son válidas, lo que inhibe la necesidad de legislar de nuevo. Si las normas no son invalidadas, entonces son correctas, siendo así, ¿para qué volver a legislar después de consultar a los grupos en situación de vulnerabilidad? En cambio, si se invalidan, queda un hueco por colmar. Es cierto que el Legislativo pudiera ignorar lo eliminado, considerar que es irrelevante volver a trabajarlo, y evitar llevar a cabo una consulta, con las complicaciones metodológicas que implica. Es un riesgo posible, así que para evitar que suceda es que la sentencia ordena volver a legislar en lo invalidado¹².

En corolario a todo lo expresado a lo largo del presente documento, reitero que el papel de la Suprema Corte en los casos que ameriten consulta previa debe ser particularmente sensible a las circunstancias que rodean cada caso concreto, con especial cautela frente a la determinación de invalidez de normas, tomando en cuenta los posibles impactos perjudiciales que podrían derivar de una falta o dilación en el cumplimiento del mandato de volver a legislar.

Mantengo mi reserva respecto a que invalidar las normas no consultadas, y que *prima facie* puedan beneficiar a estos grupos en situación de vulnerabilidad, sea la mejor solución. La realidad demostrará si estas conjeturas son correctas y si los Congresos actúan responsablemente frente a lo mandatado y con solidaridad hacia los grupos en situación de vulnerabilidad. Con esa salvedad voto a favor del efecto de invalidar, aclarando precisamente mis reservas al respecto.

El concepto de “afectación” ha demostrado, a partir de las decisiones del máximo tribunal, ser un concepto que debe calibrarse caso por caso, y en cada precedente la suscrita va reforzando su convicción de que el concepto de “afectación” no puede ser entendido de manera dogmática, ni rígida, ni generar los mismos efectos a rajatabla en todos los casos.

Ministra **Ana Margarita Ríos Farjat**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de seis fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto aclaratorio formulado por la señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, en relación con la sentencia del siete de junio de dos mil veintidós, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 255/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a dieciocho de octubre de dos mil veintidós.- Rúbrica.

¹² Por eso esta Suprema Corte ha resuelto reiteradamente que sus declaratorias de invalidez surtirán sus efectos luego de transcurrido cierto tiempo, a fin de dar oportunidad a los Congresos para convocar debidamente a indígenas y a personas con discapacidad, según la materia de las normas.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 255/2020, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En sesión pública celebrada el siete de junio de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 255/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del Decreto Número 323, 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, publicado en el Periódico Oficial Local el cinco de agosto de dos mil veinte, al estimarse que se vulneró el derecho fundamental a la consulta previa de las personas con discapacidad, previsto en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Ahora bien, aun cuando comparto la invalidez del Decreto impugnado por falta de consulta previa a las personas con discapacidad, lo cierto es que como he realizado en los asuntos en los que se aborda esta problemática, formulo el presente voto concurrente para fortalecer el estándar aplicable en estos casos.

En ese sentido, dividiré mi voto en dos apartados, en el primero, me referiré a las consideraciones que sustentaron la decisión de la sentencia; mientras que, en el segundo, me ocuparé de exponer los motivos que considero robustecen el estándar aplicable.

a) Fallo mayoritario.

En la sentencia, se declara la invalidez del Decreto Número 323, 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, pues la consulta que llevó a cabo el Congreso Estatal no cumple los estándares aplicables, conforme a lo desarrollado en la acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018¹, la Observación N° 7 del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y el Informe de la Relatora Especial sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, emitido en dos mil dieciséis.

Al efecto, en línea con lo sostenido en la acción de inconstitucionalidad 1/2017², determina, en primer término, que la ley expedida mediante el mencionado Decreto regula un subgrupo del colectivo de personas con discapacidad; resultando indudable, en este sentido, que se trata de una norma relacionada con los derechos de las personas con discapacidad que, por lo tanto, debió ser consultada.

Posteriormente, después de analizar el procedimiento relativo, concluye que su principal deficiencia es que, desde la convocatoria a una mesa de trabajo, no se aseguró la participación estrecha y preferentemente directa de personas con discapacidad; no fue accesible y, por ende, no garantizó su intervención efectiva; ni fue significativo y transparente.

b) Razones del voto concurrente.

Coincido con la invalidez del Decreto Número 323, 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, al no haberse consultado adecuadamente a las personas con discapacidad sobre medidas legislativas relacionadas con ellas.

No obstante, considero que existe una imprecisión en el párrafo 30 de la sentencia, toda vez que la acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018³ fueron resueltas el veintiuno de abril de dos mil veinte, esto es, antes del inicio del procedimiento legislativo (no de la emisión) del referido Decreto.

¹ Resuelta en sesión de veintiuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

² Resuelta en sesión de primero de octubre de dos mil diecinueve, por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea; con voto en contra del Ministro González Alcántara Carrancá.

³ Resuelta en sesión de veintiuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Así también, estimo que, aun cuando se entiende el sentido del párrafo 49 de la resolución -en cuanto a que, si la convocatoria no fue adecuada, no lo será el proceso llevado a cabo-, debió quedar manifestado, desde un inicio, que la sola convocatoria a una mesa de trabajo en comisiones no cumple con los estándares de una verdadera consulta, ya que debe garantizarse la participación de las personas con discapacidad en otras etapas del procedimiento legislativo.

De igual forma, considero que debió matizarse la afirmación hecha en el párrafo 66 del fallo, pues el incumplimiento de la sentencia dictada en la diversa acción de inconstitucionalidad 1/2017⁴ no debe ser materia de este asunto.

Desde el primer asunto en el que la Suprema Corte de Justicia de la Nación abordó esta cuestión, señalé la importancia de que este Alto Tribunal determinara el estándar mínimo que debe cumplir toda consulta previa a personas con discapacidad⁵. Por esa razón, en los votos particulares de las acciones de inconstitucionalidad 33/2015⁶ y 96/2014 y su acumulada 97/2014⁷, así como en el voto concurrente de la acción de inconstitucionalidad 68/2018⁸, me di a la tarea de desarrollar el contenido de dicho parámetro.

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

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

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

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

Sin embargo, como lo señalé en los votos particulares que formulé en las acciones de inconstitucionalidad 33/2015⁹ y 96/2014 y su acumulada 97/2014¹⁰, así como en mis votos concurrentes en las acciones de inconstitucionalidad 68/2018¹¹, 1/2017¹², 41/2018 y su acumulada 42/2018¹³, 212/2020¹⁴, 18/2021¹⁵ y 240/2020¹⁶, considero que **dicho estándar pudo haberse robustecido aún más** con la inclusión expresa de

⁴ Resuelta en sesión de primero de octubre de dos mil diecinueve, por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldivar Lelo de Larrea; con voto en contra del Ministro González Alcántara Carrancá.

⁵ Voto particular de la acción de inconstitucionalidad 33/2015.

⁶ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis.

⁷ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de once de agosto de dos mil dieciséis.

⁸ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintisiete de agosto de dos mil diecinueve.

⁹ Aprobada en sesión del Pleno el dieciocho de febrero de dos mil dieciséis.

¹⁰ Aprobada en sesión del Pleno del once de agosto de dos mil dieciséis.

¹¹ Aprobada en sesión del Pleno del veintisiete de agosto de dos mil diecinueve.

¹² Aprobada en sesión del Pleno del primero de octubre de dos mil diecinueve.

¹³ Aprobada en sesión del Pleno del veintiuno de abril de dos mil veinte.

¹⁴ Aprobada en sesión del Pleno del primero de marzo de dos mil veintiuno.

¹⁵ Aprobada en sesión del Pleno del doce de agosto de dos mil veintiuno.

¹⁶ Aprobada en sesión del Pleno del veintiuno de octubre de dos mil veintiuno.

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

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

Artículo 3

Principios generales

Los principios de la presente Convención serán:

[...]

g) La igualdad entre el hombre y la mujer;

[...].

Artículo 6

Mujeres con discapacidad

1. Los Estados Partes reconocen que las mujeres y niñas con discapacidad están sujetas a múltiples formas de discriminación y, a ese respecto, adoptarán medidas para asegurar que puedan disfrutar plenamente y en igualdad de condiciones de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.
2. Los Estados Partes tomarán todas las medidas pertinentes para asegurar el pleno desarrollo, adelanto y potenciación de la mujer, con el propósito de garantizarle el ejercicio y goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales establecidos en la presente Convención.

En ese sentido -y tal como lo sostuve en la acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018- dada la innegable situación de desigualdad y vulnerabilidad en la que se encuentran las mujeres y niñas (especialmente tratándose de aspectos tan delicados como lo es la discapacidad), en un contexto como el de México, en el que dicha circunstancia se acentúa aún más por diversos factores histórico-sociales, considero que era de suma importancia visibilizar esta situación y garantizar la participación de las mujeres en los mecanismos de consulta, incluyéndola dentro del estándar mínimo de validez constitucional en esta materia. Máxime que tal protección ya está prevista en la propia Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

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

Ministro Presidente **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de cuatro fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en relación con la sentencia del siete de junio de dos mil veintidós, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 255/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a dieciocho de octubre de dos mil veintidós.- Rúbrica.