

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 38/2021, así como los Votos Aclaratorio de la señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, Concurrente del señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Particular del señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 38/2021
PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

PONENTE: MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA
SECRETARIO: SALVADOR ANDRÉS GONZÁLEZ BÁRCENA
COLABORÓ: CÉSAR MAURICIO LÓPEZ RAMÍREZ

VO. BO.

MINISTRA:

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al siete de junio de dos mil veintidós.

VISTOS; Y

RESULTANDO

1. **PRIMERO. Demanda inicial y normas impugnadas.** Por escrito presentados el quince de febrero de dos mil veintiuno, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **la Comisión Nacional de los Derechos Humanos** por conducto de su titular promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de lo siguiente:
 - “II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.
 - A. Congreso de la Ciudad de México.
 - B. Jefa de Gobierno de la Ciudad de México.
 - III. Norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó.
Decreto por el que se expide la Ley para la Atención, Visibilización e Inclusión Social de las Personas con la Condición del Espectro Autista de la Ciudad de México, publicado en la Gaceta Oficial de esa entidad el 14 de enero de 2021”.
2. **SEGUNDO. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.** La Comisión accionante considera que las normas que impugna son contrarias a los artículos 1°, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y V de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.
3. **TERCERO. Conceptos de invalidez.** La promovente de esta acción hace valer, en síntesis, lo siguiente:
 - El Decreto impugnado infringe el derecho a la consulta estrecha y colaboración activa de las personas con discapacidad reconocido en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que establece como obligación general de los Estados el celebrar consultas a las personas con discapacidad y a las organizaciones que las representan en la elaboración de legislación, políticas públicas y otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con ese sector, las cuales deberán ser previas, públicas, abiertas, regulares, estrechas, con participación preferentemente directa de las personas con esta condición, accesibles, informadas, significativas y con participación efectiva y transparente.
 - El Decreto impugnado se relaciona de forma directa con ese sector, ya que tiene por objeto reconocer, promover y asegurar de manera progresiva el ejercicio efectivo e igualitario de los derechos de las personas que viven con la condición del espectro autista, sin embargo, del análisis del proceso legislativo que le dio origen, se advierte que no se llevó a cabo una consulta que cumpliera con los parámetros referidos.

- La obligación de consultar a las personas con discapacidad emana del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que surge en un contexto en el que las personas con discapacidad son un sector de la sociedad históricamente excluido y marginado, siendo objeto de múltiples discriminaciones, lo cual las ha colocado en una situación susceptible de ser vulneradas, en detrimento del ejercicio pleno de sus derechos fundamentales.
- El Estado Mexicano fue uno de los primeros países en ratificar y comprometerse con el cumplimiento de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo facultativo, que entraron en vigor el tres de mayo de dos mil ocho, adquiriendo el compromiso de adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole para hacer efectivos los derechos humanos de las personas con discapacidad reconocidos en la Convención, como el derecho a ser consultados en la elaboración y aplicación de la legislación y políticas que les impacten, reflejando la importancia de una participación activa de las personas con discapacidad para la defensa y reconocimiento de sus propios derechos, lo que materializa su plena intervención e inclusión en las medidas que les atañen, lo cual se advierte del inciso o) del preámbulo de la Convención.
- El Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad emitió la Observación General setecientos doce, en la que señaló el alcance del artículo 4 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, indicando que los Estados deben considerar a las consultas y la integración de las personas con discapacidad como medida obligatoria antes de aprobar leyes, reglamentos y políticas, normas de carácter general o de otra índole, siempre y cuando sean cuestiones relativas a la discapacidad; asimismo, estableció lo que debe entenderse con la expresión "cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad" contemplada en el mismo numeral 4.3 de la Convención aludida, dándole la interpretación más amplia, en el sentido de que abarca toda la gama de medidas legislativas, administrativas y de otra índole que pueda afectar de forma directa o indirecta a las personas con discapacidad.
- En relación con lo que debe entenderse por "*organizaciones que representan a las personas con discapacidad*" el Comité considera que solo pueden ser aquellas dirigidas, administradas y gobernadas por personas con discapacidad y la mayoría de sus miembros han de ser personas con esta condición, por lo que los Estados deben contactar, consultar y colaborar oportunamente con las organizaciones de personas con discapacidad, por lo que deben dar acceso a toda la información pertinente, mediante formatos digitales accesibles y ajustes razonables cuando se requiera, como la interpretación de lengua de señas, textos en lectura fácil y lenguaje claro; incluyendo a niños y niñas con discapacidad de forma sistemática en la elaboración y aplicación de la legislación y políticas, a través de las organizaciones de niños con discapacidad o que los apoyan.
- El Comité ha establecido que los Estados deben garantizar la consulta estrecha y la integración de las organizaciones de personas con discapacidad que las representen, incluidas mujeres, personas adultas mayores, niñas y niños, personas que requieren un nivel elevado de apoyo, migrantes, refugiados, solicitantes de asilo, desplazados internos, apátridas, personas con deficiencia psicosocial real o percibida, personas con discapacidad intelectual, personas neurodiversas, con diversidades funcionales visuales, auditivas y personas que viven con el VIH/sida.
- Los Estados deben contactar, consultar y colaborar sistemática y abiertamente, de forma sustantiva y oportuna, con las organizaciones de personas con discapacidad. Ello requiere acceso a toda la información pertinente, incluidos los sitios web de los órganos públicos, mediante formatos accesibles y ajustes razonables cuando se requiera. Así, las consultas abiertas dan a las personas con discapacidad acceso a todos los espacios de adopción de decisiones en el ámbito público en igualdad de condiciones con las demás.
- Los lineamientos que deben cumplirse en relación con las consultas en materia de discapacidad son: a) Acceso a toda la información pertinente, en formatos accesibles, b) Acceso a todos los espacios de adopción de decisiones en el ámbito público en igualdad de condiciones con las demás, c) Considerar, con la debida atención y prioridad, las opiniones y perspectivas de las organizaciones de personas con discapacidad, d) Deber de informar de los resultados de esos procesos, proporcionando una explicación clara, en un formato comprensible, de las conclusiones, las consideraciones y los razonamientos de las decisiones sobre el modo en que se tuvieron en cuenta sus opiniones y por qué.
- En la acción de inconstitucionalidad 68/2018, se estableció que la razón que subyace a esta exigencia consiste en superar un modelo rehabilitador de la discapacidad, donde las personas con estas condiciones son sujetos pasivos a la ayuda que se les brinda, favoreciendo un "modelo social" en el que la causa de la discapacidad es el contexto, es decir, las deficiencias de la sociedad en la

que estas personas se encuentran para generar servicios adecuados una vez consideradas las necesidades particulares de las personas con esta condición. Dicho de otro modo, la ausencia de una 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.

- 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, su derecho de igualdad ante la ley y su derecho a la participación.
- El derecho a la consulta de las personas con discapacidad en la elaboración de 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 y asegura que las medidas dirigidas a ellas respondan sus necesidades reales.
- Si bien no existe regulación específica relacionada con el procedimiento, o bien algún manual sobre la forma en que deben llevarse a cabo las consultas a las personas con discapacidad, de una interpretación armónica de los dispositivos internacionales de la materia, así como del trabajo jurisprudencial de esta Suprema Corte, se desprenden que los estándares mínimos es que deben ser previas, públicas, accesibles y adecuadas.
- En la acción de inconstitucionalidad 101/2016 se determinó que existe una obligación de consulta, en términos del artículo 4, numeral 3, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de consultar a las personas con discapacidad en todas aquellas cuestiones que les atañen; en la acción de inconstitucionalidad 68/2018, se reiteró la obligación de realizar consultas tratándose de personas con discapacidad, sin embargo, establecía dos parámetros respecto de los cuales no fue posible arribar a un consenso: los casos en que se actualiza la obligación de realizar una consulta previa a personas con discapacidad y las características que deben revestir estas consultas.
- En la acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018 se declaró la invalidez total de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, al considerar que se vulneró el derecho a la consulta de las personas con discapacidad, precisando que la consulta debe ser:
 - Previa, pública, abierta y regular, para lo cual es necesario que el órgano legislativo establezca 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.
 - Estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad, para lo cual las personas con discapacidad no deben ser obligatoriamente representadas, sino que se debe garantizar que cuenten con la asesoría necesaria para participar sin que se sustituya su voluntad, 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 que forman parte de este grupo, así como a las organizaciones que representan a las personas con esta condición.
 - Accesible, esto es, la convocatoria se debe realizar 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. Asimismo, la iniciativa, los dictámenes y debates ante el Pleno del Congreso se deben realizar 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 y, por último, debe garantizarse en el decreto por el que se publique el ordenamiento jurídico en el órgano de difusión estatal.

- Informada, ya que se debe informar de manera amplia y precisa sobre la naturaleza y consecuencia de la decisión que se pretenden tomar.
- Significativa, lo que implica debatir y analizar, en los distintos momentos del proceso legislativo, las conclusiones obtenidas de la participación de las personas con discapacidad y los organismos que las representan.
- Participación efectiva, que se colma cuando abona 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, entre otras.
- Transparente, ya que 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.
- La consulta es oponible a todo órgano del Estado Mexicano que intervenga en la creación, reforma, o derogación de normas generales que incidan directamente en las personas con discapacidad.
- La consulta a las personas con discapacidad constituye un requisito procedimental de rango constitucional, por lo que su omisión constituye un vicio formal con carácter invalidante del procedimiento parlamentario y, consecuentemente, del producto legislativo.
- El Decreto impugnado está dirigido a un sector específico de las personas con discapacidad: quienes viven con la condición de espectro autista, por lo que es innegable que, para ser considerado constitucionalmente válido, amerita un ejercicio consultivo del grupo social interesado, de conformidad con los estándares en la materia.
- Del proceso legislativo se advierte que:
 - El veintiséis de noviembre de dos mil diecinueve y dieciocho de febrero de dos mil veinte fueron presentadas las iniciativas, las cuales fueron turnadas a las Comisiones Unidas de Derechos Humanos y la de Inclusión, Bienestar Social y Exigibilidad de Derechos Sociales, para su análisis y dictamen; el cinco de marzo de dos mil veinte se cumplió el plazo para recibir observaciones ciudadanas, precisándose que no se recibieron observaciones.
 - El veintisiete, veintinueve y treinta y uno de julio de dos mil veinte las Comisiones Dictaminadoras realizaron tres mesas de consulta y análisis respecto a la construcción de la Ley, en las que participaron personas que viven con la condición de espectro autista, personas de la sociedad civil organizada y especialistas en el tema, actividades transmitidas en vivo a través de la página de Facebook de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la Ciudad de México, tituladas: "Construyendo con Igualdad la Ley para la Atención, Visibilización e Inclusión Social de las Personas con la Condición del Espectro Autista"; "Contenidos de la Ley"; "De la Coordinación Interinstitucional y Sanciones"; respectivamente, en las que participaron Stephen Alessandro Rosas, Parlamentario del Primer Parlamento de Personas con Discapacidad de la Ciudad de México; Adrián Fernando González Zúñiga; Fernando Arias de Zariñana Arceo, así como el Dr. Daniel Eduardo Álvarez Amado, Neurólogo pediatra del Hospital Infantil de México "Federico Gómez", la Dra. Irma Agilar Delfín, Directora de ANWALAI y Representante en México de Organization For Autism Research (OAR), Organización No Gubernamental británica dedicada al autismo y representantes de diversas Organizaciones.
 - Se realizó una consulta ciudadana por la asociación civil "Iluminemos de Azul por el Autismo A.C.", en la que participaron 124 personas recogiendo testimonios, propuestas y sugerencias para el desarrollo de la Ley y expuso algunos datos que indicó, revelan la realidad de las personas que viven con la condición del espectro autista y sus familias, en la que la mayoría de las personas consideran que no se respetan, defienden y garantizan sus derechos, además de que no reciben apoyo psicológico; el veintidós por ciento desconoce sus derechos, al veintitrés por ciento se les han negado los servicios de salud y el noventa y ocho por ciento considera que es necesaria una ley que proteja y garantice sus derechos.

- Se recibieron observaciones al proyecto de dictamen por el Instituto de Personas con Discapacidad y la Comisión de Derechos Humanos, ambos de la Ciudad de México y de la parte actora.
 - Las Comisiones dictaminadoras aprobaron el proyecto de Decreto por el que se expidió la Ley de mérito y ordenaron turnarla al Pleno del Congreso de la Ciudad de México el tres de diciembre de dos mil veinte.
 - Si bien las mesas de análisis y las opiniones recibidas por parte de los distintos entes públicos constituyen labores válidas para cumplir con la obligación de consultar a las personas con discapacidad, no satisfacen las características desarrolladas por esta Suprema Corte al interpretar el numeral 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, por las razones siguientes:
 - La consulta no fue previa, pública, abierta y regular, al no emitirse una convocatoria que precisara las circunstancias de modo, tiempo y lugar, en un plazo razonable, para que el sector específico tuviera la oportunidad de intervenir activamente en el proceso legislativo, de manera individual o por medio de las organizaciones de personas con esta discapacidad. La participación no se dio desde los proyectos de iniciativa de ley, al ser elaborados por dos legisladores sin que se advierta que en su realización se contara con la participación de las personas con la discapacidad a que se referían las propuestas.
 - No hay constancia de que a las personas con la condición de espectro autista se les hubiera permitido colaborar en el momento en que se discutió ante el Pleno del Congreso.
 - No consta que se hubiera informado a las personas con la condición del espectro autista u organizaciones involucradas con ellas, de manera amplia y precisa, sobre la naturaleza y consecuencia de las decisiones que se pretendían tomar a efecto de que analizaran en un tiempo razonable las decisiones a adoptar con la información puntual que el legislador debía brindarles, lo que imposibilita la existencia de una participación significativa y efectiva.
 - No se debatieron o analizaron las conclusiones obtenidas de la participación de las personas con discapacidad y los organismos que las representan en los distintos momentos del proceso legislativo, ya que si bien se advierte que se razonó y atendieron las observaciones remitidas por el INDISCAPACIDAD, la Comisión de Derechos Humanos local y la actora, no se asentaron las conclusiones o razonamientos a las que llegaron los legisladores sobre las aportaciones de las organizaciones de la sociedad civil especializadas en la materia, así como de las personas con discapacidad.
 - No fueron significativas porque no se reflejó la trascendencia de las contribuciones de las personas con discapacidad al producto de la actividad legislativa, ni tuvieron una participación efectiva de las personas con discapacidad, ya que la participación se redujo a una exposición de diversos puntos de vista, sin que se advirtiera que el legislador las tomara en cuenta, pues no se asentó en el dictamen ni en alguna otra aclaración posterior que se hubiera efectuado un análisis adecuado y la valoración correspondiente que contribuyera en la confección de la ley a partir de las manifestaciones vertidas por las personas con discapacidad en sus intervenciones.
 - La participación de diversos representantes de organizaciones civiles y de algunas personas con discapacidad fue reducido e insuficiente ya que en la Ciudad de México existen al menos veintiún organizaciones especializadas en la materia.
4. **CUARTO. Radicación y turno.** Mediante proveído de dieciocho de febrero de dos mil veintiuno, el Presidente de este Alto Tribunal ordenó formar y registrar el expediente y lo turnó a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa como instructora del procedimiento.
 5. **QUINTO. Admisión de la demanda.** La Ministra instructora admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad por auto de veintidós de febrero siguiente, ordenó dar vista a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Ciudad de México, para que rindieran sus informes respectivos, asimismo, requirió al órgano legislativo para que remitiera copia certificada de los antecedentes legislativos de las normas impugnadas y al órgano ejecutivo para que exhibiera copia certificada de la Gaceta Oficial local en el que conste su publicación. De igual forma dio vista a la Fiscalía General de la República, así como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, para que antes del cierre de instrucción manifestaran lo que a su respectiva representación corresponda.
 6. **SEXTO. Acuerdo que tiene por rendidos los informes de las autoridades emisora y promulgadora.** Por acuerdo de veinticinco de marzo de dos mil veintiuno, la Ministra instructora tuvo por rendidos los informes requeridos a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Ciudad de México; se tuvieron por

remitidas las copias certificadas de los antecedentes legislativos, el extracto de la Gaceta Oficial de la Ciudad de México solicitados y se ordenó dejar los autos a la vista de las partes para que, en el plazo legal, formularan sus alegatos por escrito.

7. **SÉPTIMO. Informe del Poder Legislativo de la Ciudad de México.** Mediante oficio recibido el veintitrés de marzo de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, la Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso de la Ciudad de México, rindió informe, en el que expresa, en esencia, lo siguiente:

- Debe considerarse el contexto en el que se desarrolló el proceso legislativo derivado de que el treinta y uno de marzo de dos mil veinte se publicó en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el Aviso de la Declaratoria de Emergencia Sanitaria por causa de fuerza mayor del Consejo de Salud de la Ciudad de México, en concordancia con la emergencia sanitaria declarada por el Consejo de Salubridad General, para controlar, mitigar y evitar la propagación del COVID-19, por lo que, todas las actividades que implicaran la reunión de personas se suspendieron.
- El mandato establecido en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, relacionado con la consulta estrecha y colaboración activa con las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representen, en la elaboración disposiciones normativas fue cumplido por el Congreso de la Ciudad de México.
- En el proceso legislativo se garantizó la participación de personas que viven con la condición del espectro autista y de sus organizaciones representativas, fue el resultado de un trabajo conjunto del Congreso, con el Instituto de Personas con Discapacidad de la Ciudad de México, personas que viven con la condición del espectro autista, personas de la sociedad civil organizada, especialistas en el tema, la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, donde cada uno de los participantes fueron aportando observaciones que se incluyeron en la ley impugnada.
- Se hicieron llegar diversas observaciones a la legislatura:
 - El Instituto de Personas con Discapacidad de la Ciudad de México, propuso modificar la redacción a fin de que el proyecto cuente con un enfoque basado en el modelo social y no en el médico rehabilitador, evitando términos como síntomas o niveles de discapacidad, y con estricto apego a los Derechos Humanos de las personas.
 - La Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, propuso una redacción que armoniza los conceptos con lo establecido en la Constitución General, Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, elimina conceptos que a su consideración no corresponden a la visión actual de la perspectiva de derechos, considera la capacidad jurídica, la no discriminación, y realiza modificaciones a fin de que el proyecto no recaiga en el modelo médico de la discapacidad.
 - La parte actora hizo llegar sus observaciones en el sentido general de proponer una redacción que armoniza los conceptos con lo establecido en instrumentos internacionales como la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; elimina conceptos que a su consideración no atienden el modelo social de discapacidad o que resultan discriminatorios.
 - La organización civil Iluminémonos de Azul por el Autismo, envió propuestas relacionadas con su participación en las mesas.
- Se convocaron a diversas organizaciones sociales integradas por personas que viven con la condición del espectro autista y a estas últimas, invitándolas al proceso de consulta y análisis en relación con la creación de la Ley impugnada a celebrarse a través de tres mesas el 27, 29 y 31 de julio a las 16:00 horas a través de la plataforma zoom, con las temáticas: Mesa 1: "Construyendo con Igualdad la Ley para la Atención, Visibilización e Inclusión Social de las Personas con la Condición del Espectro Autista"; Mesa 2: "Contenidos de la Ley"; "De la Coordinación Interinstitucional y Sanciones"; en las que personas que viven con condición de espectro autista manifestaron su opinión respecto a la ley y aportaron elementos que se tomaron a consideración en la norma impugnada.
- La asociación civil Iluminemos de Azul por el Autismo A.C., realizó consulta ciudadana en la que recogió testimonios, propuestas y sugerencias de ciento veinticuatro personas para el desarrollo de la Ley, así como datos que revelan la realidad de las personas que viven con la condición, así como de sus familias.

- Existieron interacciones con las personas a través de publicaciones en la página de Facebook de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la Ciudad de México: dieciséis publicaciones, treinta y siete mil setecientos noventa y tres vistas durante las mesas virtuales, ciento diez mil doscientas seis personas alcanzadas en las publicaciones, tres mil cinco interacciones con las publicaciones (comentarios, likes); así como en Twitter: catorce publicaciones, veinticuatro mil cuatrocientas veintiún veces las personas vieron los tweets y mil ciento tres veces las personas interactuaron con ellos (RT, likes, comentarios).
 - El proceso de dictaminación de la iniciativa, estuvo acompañada de la consulta establecida en el artículo 25, apartado A, numeral 4, de la Constitución General, que determina el derecho de la ciudadanía de proponer modificaciones a las iniciativas legislativas que se presenten al Congreso en un plazo no menor a diez días hábiles a partir de su publicación en la Gaceta Parlamentaria y en la página oficial del órgano legislativo.
8. **OCTAVO. Informe del Poder Ejecutivo de la Ciudad de México.** Mediante oficio recibido el veintitrés de marzo de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el Director General de Servicios Legales del Gobierno de la Ciudad de México, en representación de la Jefa de Gobierno compareció a rendir el informe solicitado, en el que expone, esencialmente, lo siguiente:
- La acción de inconstitucionalidad es improcedente conforme al artículo 19, fracción VIII, al actualizándose las causales de sobreseimiento previstas en el diverso 20, fracciones II y III, y el 65, todos de la Ley Reglamentaria, por inexistencia del acto impugnado, ya que lejos de violentar los derechos humanos de las personas con la condición de espectro autista, regula y prevé el respeto y goce de sus derechos humanos, por lo que no existe transgresión a sus derechos humanos, además de que para su elaboración se realizó el estudio pertinente, en el que se involucró a diversos actores y asociaciones civiles que auxilian a las personas con esa condición.
 - Es infundado lo aducido por la actora, ya que en el caso sí se cumplió con la consulta a que se refiere el artículo 41, numeral 3, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, al llevarse a cabo diversas mesas de trabajo y consulta el veintisiete, veintinueve y treinta y uno de julio de dos mil veinte, con organizaciones, representantes de las personas con la condición de espectro autista; así como médicos especialistas, transmitidas en vivo por la página de Facebook de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la Ciudad de México.
 - Asimismo, la asociación civil Iluminemos de Azul por el Autismo realizó una consulta ciudadana en la que participaron ciento veinticuatro personas, en la que se recogieron testimonios, propuestas y sugerencias para el desarrollo de la Ley en cita, y expuso algunos datos que indicó, revelan la realidad tanto de las personas que viven con la condición del espectro autista, así como de sus familias.
 - Con los ejercicios precisados se debe tener por cumplido el requisito de consulta a las personas con discapacidad, ya que los parámetros a que hace mención la accionante como consultas previas, públicas, accesibles y adecuadas, no se encuentran estipulados en el artículo 4, numeral 3, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ni en la Observación General número 7, lo cual reconoce la actora.
 - Asimismo, el cinco de marzo de dos mil veinte se cumplió el plazo de observaciones ciudadanas en términos del artículo 25, apartado A, numeral 4, de la Constitución local.
 - El que no se hubiera realizado una consulta "personal", a distintos actores sociales, fue como consecuencia de la actual crisis sanitaria.
 - Está demostrada la participación de diversas personas, organizaciones y especialista en el desarrollo de la Ley impugnada, y que se tomaron en consideración sus observaciones.
9. **NOVENO. Pedimento del Fiscal General de la República y manifestaciones del Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal.** Los referidos funcionarios no formularon manifestación alguna o pedimento.
10. **DÉCIMO. Cierre de instrucción.** Mediante acuerdo de veintiséis de abril de dos mil veintiuno, la Ministra instructora cerró la instrucción del asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente:

CONSIDERANDO

11. **PRIMERO. Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación², en relación con el Punto Segundo, fracción II, del Acuerdo General número 5/2013 de trece de mayo de dos mil trece³, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, plantea la posible contradicción entre la Ley para la Atención, Visibilización e Inclusión Social de las Personas con la Condición del Espectro Autista de la Ciudad de México y el derecho humano de consulta de las personas con discapacidad.
12. **SEGUNDO. Oportunidad.** La acción de inconstitucionalidad se presentó de forma oportuna dentro del plazo de treinta días naturales que establece el artículo 60 de la ley reglamentaria⁴.
13. Lo anterior, en virtud de que el Decreto impugnado se publicó en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el catorce de enero de dos mil veintiuno⁵.
14. En consecuencia, el cómputo inició el quince de enero de dos mil veintiuno y el plazo de treinta días venció el sábado trece de febrero de dos mil veintiuno, de tal manera que el día hábil siguiente fue el lunes quince siguiente.
15. Por lo tanto, si el escrito de demanda se presentó en la última de las fechas referida, es claro que resulta oportuno.
16. **TERCERO. Legitimación.** La acción fue presentada por parte legitimada en la causa, ya que el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución General de la República faculta a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación acciones de inconstitucionalidad entre otros actos, en contra de leyes de la Ciudad de México que estime violatorias de derechos humanos.
17. Lo cual sucede en el caso puesto que se aduce violación al derecho humano de consulta a las personas con la condición del espectro autista.
18. También se actualiza la legitimación en el proceso, ya que quien promovió la demanda de acción de inconstitucionalidad es María del Rosario Piedra Ibarra, quien acreditó su carácter de Presidenta de la referida Comisión⁶.

¹ **Artículo 105.-** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

[...]

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

[...]

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;

[...]"

² **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno:

I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

[...]"

³ **SEGUNDO.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

[...]

II. Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobreseerse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención;

[...]"

⁴ **Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."

⁵ **SEGUNDO.-** El presente decreto de Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México".

⁶ **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 [...]"

Su nombramiento lo acreditó con la copia certificada del oficio emitido por la Presidenta de la Mesa Directiva del Senado de la República, el doce de noviembre de dos mil diecinueve, por el que informa su designación por el período de cinco años, comprendidos del dieciséis de noviembre de dos mil diecinueve al quince de noviembre de dos mil veinticuatro.

19. **CUARTO. Precisión de las normas impugnadas.** Del análisis integral de la demanda se advierte que la parte actora impugna la Ley para la Atención, Visibilización e Inclusión Social de las Personas con la Condición del Espectro Autista de la Ciudad de México, en su integridad, publicada en la Gaceta Oficial de esa entidad federativa el catorce de enero de dos mil veintiuno.
20. **QUINTO. Causales de improcedencia.** Las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente, por lo que se deben analizar las que sean formuladas por las partes, así como aquéllas que este Alto Tribunal advierta de oficio.
21. La Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, considera que se actualiza las hipótesis de improcedencia y sobreseimiento derivadas de los artículos 19, fracción VIII; 20, fracciones II y III y 65 de la Ley Reglamentaria.
22. Lo anterior derivado de que, en su concepto, no existe el acto impugnado, ya que el Decreto en cuestión no violenta los derechos humanos de las personas con la condición del espectro autista.
23. Es **infundada** la causal invocada, por dos razones sustanciales:
24. Primero, en virtud de que se encuentra plenamente acreditada la existencia del decreto impugnado al constituir un hecho notorio su publicación en la Gaceta de la Ciudad de México, el catorce de enero de dos mil veintiuno, de tal manera que este Pleno se encuentra legalmente obligado a tomarlo en cuenta, en virtud de su naturaleza y obligatoriedad, además de que la inserción del Decreto en el referido órgano oficial de difusión tiene por objeto darle publicidad⁷.
25. Segundo, toda vez que la causa de improcedencia invocada se sustenta en que el Decreto impugnado no violenta los derechos humanos de las personas con la condición del espectro autista, temática que constituiría un aspecto de fondo de la litis, circunstancia esta última que, conforme con la línea jurisprudencial de este Pleno, amerita que se desestime el argumento que nos ocupa⁸.
26. Al haber quedado desvirtuada la causa de improcedencia que hizo valer el Ejecutivo local y al no advertir este Pleno de oficio la actualización de alguna otra se procede al estudio de fondo del asunto.
27. **SEXTO. Catálogo de temas que serán analizados en esta resolución.**

CONSIDERANDO	TEMA
SÉPTIMO	Parámetro de regularidad constitucional.
OCTAVO	Ausencia de consulta a las personas con la condición de espectro autista, conforme con los parámetros establecidos por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

28. **SÉPTIMO. Parámetro de regularidad constitucional.** Los conceptos de invalidez de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se dirigen a cuestionar la constitucionalidad de la Ley para la Atención, Visibilización e Inclusión Social de las Personas con la Condición del Espectro Autista de la Ciudad de México, en su integridad, publicada en la Gaceta Oficial de esa entidad el catorce de enero de dos mil veintiuno, porque a su juicio no se realizó una consulta a las personas con esa condición en los términos establecidos por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.
29. En relación con 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, este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 1/2017⁹, sustentó lo siguiente:
- La consulta específica y estrecha a las personas con condición del espectro autista y trastornos del neurodesarrollo está ordenada por el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, con motivo de todas las leyes y políticas públicas relacionadas con dichas personas que expidan las autoridades del Estado Mexicano, al tener por objeto hacer

⁷ Resulta aplicable por analogía el criterio contenido en la jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 2a./J. 65/2000: “PRUEBA. CARGA DE LA MISMA RESPECTO DE LEYES, REGLAMENTOS, DECRETOS Y ACUERDOS DE INTERÉS GENERAL PUBLICADOS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN” Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XII, agosto de 2000, p. 260, registro digital: 191452.

⁸ Sirve de sustento, la jurisprudencia de este Pleno P./J. 36/2004: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE”, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XIX, junio de 2004, p. 865, registro digital: 181395.

⁹ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 1/2017, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Javier Laynez Potisek, sesión del primero de octubre de dos mil diecinueve, por mayoría de ocho votos. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra y anunció voto particular. Los señores Ministros José Fernando Franco González Salas y Norma Lucía Piña Hernández no asistieron a la sesión.

- efectiva la propia Convención y cuando derivan de procesos de adopción de decisiones relacionadas con las personas con discapacidad, como sucede cuando se emiten normas dirigidas a las personas con condición del espectro autista y trastornos del neurodesarrollo.
- En la acción de inconstitucionalidad 68/2018, se precisó que el objetivo que busca la consulta es que el órgano respectivo tome en cuenta la voz de las personas con discapacidad en los procesos legislativos y de otra índole que les afectan, superando 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, las deficiencias de la sociedad en la que estas personas se encuentran, para generar servicios adecuados una vez consideradas sus necesidades particulares.
 - No basta que las consultas involucren a las organizaciones y personas que trabajan por estos grupos vulnerables, sino que es necesario hacer todos los esfuerzos razonables para que la voz de las personas con discapacidad sea escuchada por el Legislador.
 - La convocatoria debe ser suficientemente pública, accesible e incluyente para procurar que las personas con condición del espectro autista y sus organizaciones manifiesten su opinión sobre la Ley respectiva; asimismo, debe estructurar la forma cómo el ejercicio consultivo se debe llevar a cabo.
 - Debe verificarse la efectiva participación de las personas con la condición del espectro autista y sus organizaciones propias en los ejercicios de participación que se lleven a cabo.
30. En relación con el tema de consulta a personas con discapacidad, también resulta necesario hacer referencia a lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018¹⁰, en la que se analizó esa exigencia en lo que respecta a una ley que incidía en los derechos de las personas con Síndrome de Down:
- La consulta a personas con discapacidad constituye un requisito procedimental de rango constitucional, lo cual implica que su omisión constituye un vicio formal, invalidante del procedimiento legislativo y, consecuentemente, del producto legislativo.
 - No es oponible únicamente ante los órganos formalmente legislativos, sino a todo órgano del Estado Mexicano que intervenga en la creación, reforma, o derogación de normas generales que incidan directamente en las personas con discapacidad.
 - Supone un ajuste en los procesos democráticos y representativos corrientes, los cuales no suelen bastar para atender a las preocupaciones particulares de las personas con discapacidad, que por lo general están marginados en la esfera política, por lo que es necesario que el órgano legislativo establezca previamente la manera en la que dará cauce a esa participación.
 - El cumplimiento de la obligación establecida en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, relativa a que sean escuchadas, implica que la consulta que deba realizárseles tenga las siguientes características:
 - 1) **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.
 - 2) **Estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad.** Las personas con discapacidad no deben ser representadas, deben contar con la asesoría necesaria para participar sin que se sustituya su voluntad, de forma individual y por conducto de las organizaciones de personas con discapacidad, además de que se tome en cuenta a las niñas y niños con discapacidad.
 - 3) **Accesible.** Las convocatorias deben realizarse con lenguaje comprensible, en formato de lectura fácil y lenguaje claro, 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, formatos digitales accesibles y ajustes razonables cuando se requiera; por ejemplo, los macrotipos, la interpretación en lengua de señas, el braille y la comunicación

¹⁰ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 41/2018 y acumulada 42/2018, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Luis María Aguilar Morales, sesión del veintiuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos.

táctil. Además de que las instalaciones de los órganos parlamentarios deben ser accesibles a las personas con discapacidad; la iniciativa, los dictámenes correspondientes y los debates ante el Pleno del órgano legislativo deben realizarse con ese formato, para permitir que las personas con discapacidad comprendan el contenido de la iniciativa y se tome en cuenta su opinión, dando la posibilidad de proponer los cambios respectivos; la accesibilidad 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.

- 4) **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 pretende adoptar.
 - 5) **Significativa.** En los diversos momentos del proceso legislativo se debe debatir o analizar las conclusiones obtenidas de la participación de las personas con discapacidad y los organismos que las representan.
 - 6) **Con participación efectiva.** Que abone a la participación eficaz de las personas con discapacidad, las organizaciones y autoridades que los representan, que realmente se tome en cuenta su opinión y se analice, sin reducción de su intervención a una mera exposición; se debe enriquecer el debate con su visión de la manera en que el Estado puede eliminar barreras sociales para lograr su pleno desarrollo en las mejores condiciones; ello porque son quienes pueden hacer notar las barreras sociales que afrontan; lo anterior, con el objeto 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 presentan en razón de su especial condición, 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, entre otras.
 - 7) **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.
31. Precisado lo anterior, se procede a dar respuesta a los conceptos de invalidez.
 32. **OCTAVO. Ausencia de consulta a las personas con la condición de espectro autista, conforme con los parámetros establecidos por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.** Son esencialmente fundados los conceptos de invalidez que hace valer la parte actora, y que fueron resumidos en el apartado correspondiente de la presente ejecutoria, en virtud de que el Congreso de la Ciudad de México no acreditó fehacientemente haber cumplido con los extremos delineados por este Tribunal Pleno, en torno a los elementos que deben reunir las consultas a personas con discapacidad, en el caso, a quienes tienen la condición del espectro autista, respecto de normas que incidan en sus derechos.
 33. En primer término, constituye precondition para el estudio de la presente temática, establecer la incidencia que tiene la Ley impugnada en las personas con la condición del espectro autista.
 34. En ese sentido, conforme con el artículo 2 de la Ley impugnada se advierte que tiene por objeto:

[...] reconocer, promover y asegurar de manera progresiva el ejercicio efectivo de los derechos de las personas que viven con la Condición del Espectro Autista, en igualdad de condiciones con las demás, reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los Tratados Internacionales, en la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista, en la Constitución Política de la Ciudad de México y en la Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad de la Ciudad de México. Sin perjuicio de los derechos tutelados por otras leyes y demás ordenamientos aplicables.
 35. De lo anterior, resulta claro que el ordenamiento impugnado a través de la presente acción de inconstitucionalidad incide en los derechos de las personas que tienen la condición de espectro autista, razón por la cual el Congreso de la Ciudad de México, tenía la obligación de realizar una consulta a las personas y organizaciones relacionadas con esa condición, en los términos que ha delineado este Tribunal Pleno.

36. Ahora bien, el Congreso de la Ciudad de México, en su informe, argumenta que la Ley impugnada fue debidamente consultada a las personas con la condición de espectro autista, así como de organizaciones relacionadas con ellas y, para acreditar lo anterior, hace referencia a la realización de los siguientes actos:

- **Iniciativas.** El veintiséis de noviembre de dos mil diecinueve, el Diputado José Luis Rodríguez Díaz de León del Grupo Parlamentario de Morena, presentó la iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide, la Ley para la Visibilización e Inclusión Social de las Personas con la Condición del Espectro Autista de la Ciudad de México, turnada por la Mesa Directiva a las Comisiones Unidas de Derechos Humanos y la de Inclusión, Bienestar Social y Exigibilidad de Derechos Sociales.

El dieciocho de febrero de dos mil veinte, el Diputado Eleazar Rubio Aldarán presentó ante el pleno del Congreso de la Ciudad de México la iniciativa con proyecto de derecho por la que se crea la Ley para la Atención, Protección e Inclusión de Niños, Niñas y Adultos con Trastorno del Espectro Autista en la Ciudad de México, turnada por la Mesa Directiva a las Comisiones Unidas de Derechos Humanos y la de Inclusión, Bienestar Social y Exigibilidad de Derechos Sociales.

- **Convocatoria.** El veintiuno de julio de dos mil veinte, la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la Ciudad de México convocó al proceso de consulta y análisis en relación con la creación de la Ley para la Atención, Visibilización e Inclusión Social de las Personas con la Condición del Espectro Autista de la Ciudad de México, a celebrarse el veintisiete, veintinueve y treinta y uno de julio de dos mil veinte a las dieciséis horas, a través de la plataforma Zoom:

1) Organizaciones sociales integradas por personas que viven con la condición del espectro autista, destacando las siguientes:

- a) Taide Buenfil de Confe org.
- b) Libre Acceso A.C.
- c) Domus Instituto de Autismo, A.C.
- d) Grupo Altia.
- e) Organización Clima.
- f) Educación Especial Mas.
- g) Angelitos Autismo.
- h) Centro de Atención Psicológica y Pedagógica CAPYP.
- i) Pupa Autismo A.C.
- j) Capere Articidad.
- k) Centro NEKI.
- l) Centro de Atención Psicoterapéutico Lenguaje y Aprendizaje.
- m) Comunidad Unique.
- n) Crea tu Mundo Autismo.
- o) Apapache Autismo México.
- p) Grupo De Atención Multidisciplinaria Para El Autismo A.C.
- q) Fundación Taiyari.
- r) Dr. Eduardo Daniel Álvarez Amado¹¹.

2) Personas que viven con la condición del espectro autista.

- **Mesas de consulta.** Conforme con la convocatoria, se llevaron a cabo tres mesas de consulta con la participación de Stephen Alessandro Rosas, Parlamentario del Primer Parlamento de Personas con Discapacidad de la Ciudad de México, Adrián Fernando González Zúñiga; Fernando Arias de Zariñana Arcea; Dr. Daniel Eduardo Álvarez Amado, Neurólogo pediatra del Hospital Infantil de México "Federico Gómez"; Dra. Irma Agilar Delfín, Directora de ANWALAI y Representante en México de OAR; Organization For Autism Research (ONG británica dedicada al autismo); Iluminemos de Azul por el Autismo A.C.; Asociación Civil "Soy Asperger" y la Confederación

¹¹ De quienes se advierte su invitación vía electrónica.

Mexicana de Organizaciones en favor de la Persona con Discapacidad Intelectual, CONFED; Apapache Autismo México; Fundación TAIYARI; Grupo de Atención Multidisciplinaria para el Autismo, A.C.

- 1) Mesa 1: "*Construyendo con Igualdad la Ley para la Atención, Visibilización e Inclusión Social de las Personas con la Condición del Espectro Autista*", celebrada a las dieciséis horas del veintisiete de julio de dos mil veinte.
- 2) Mesa 2: "Contenidos de la Ley", celebrada a las dieciséis horas del veintinueve de julio de dos mil veinte.
- 3) Mesa 3: "De la Coordinación Interinstitucional y Sanciones", celebrada a las dieciséis horas del treinta y uno de julio de dos mil veinte.

Expresa la autoridad demandada que las mesas de consulta se transmitieron públicamente mediante las redes sociales del Congreso de la Ciudad de México, interactuando con cientos de personas que viven con la condición del espectro autista, quienes manifestaron su opinión y aportaron elementos que se tomaron en consideración en la norma impugnada.

- **Publicaciones.** Se realizaron diversas publicaciones para difundir el ejercicio de participación ciudadana:
 - 1) Página de Facebook de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la Ciudad de México, con un total de dieciséis publicaciones, treinta y siete mil setecientos noventa y tres vistas durante las mesas virtuales, ciento diez mil personas alcanzadas en las publicaciones y tres mil cinco interacciones con las publicaciones (comentarios, likes).
 - 2) Página de Twitter de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la Ciudad de México, con un total de catorce publicaciones, veintinueve mil cuatrocientas veintiún vistas y mil ciento tres interacciones (RT, likes, comentarios).
- **Consulta ciudadana de asociación civil.** La asociación civil Iluminemos de Azul por el Autismo A.C., realizó consulta ciudadana en la que recogió testimonios, propuestas y sugerencias para el desarrollo de la Ley y contiene algunos datos que revelan la realidad de las personas que viven con la condición y sus familias. La encuesta recoge a ciento veinticuatro personas, donde la mayoría considera que no se respetan, defienden y garantizan sus derechos además de que no reciben apoyo psicológico; el veintidós por ciento desconoce sus derechos, el veintitrés por ciento se les han negado los servicios de salud y el noventa y ocho por ciento considera que es necesaria una ley que proteja y garantice sus derechos. Lo anterior con los siguientes datos estadísticos¹²:
 - a) Siete por ciento son personas diagnosticadas.
 - b) Veintinueve por ciento declaran que "*Necesita apoyo casi todo el tiempo*".
 - c) Quince por ciento indica "gran dependencia".
 - d) Treinta y ocho por ciento han obtenido el diagnóstico por servicio de salud pública.
 - e) Cincuenta y seis por ciento indica haber recibido más de un diagnóstico respecto a la condición.
 - f) Treinta y dos por ciento actualmente no asiste a terapia.
 - g) Veintitrés por ciento recibe terapia por alguna institución pública.
 - h) Cincuenta y siete por ciento lo hace de manera privada.
 - i) Veintiocho por ciento recibe únicamente una hora de terapia a la semana.
 - j) Cincuenta y siete por ciento toma algún medicamento.
 - k) Veintitrés por ciento reciben medicamento de parte de alguna institución pública.
 - l) Treinta y siete por ciento no se los proporciona ninguna institución.
 - m) Veintinueve por ciento no toma medicamento.
 - n) Ochenta y uno por ciento no reciben apoyo psicológico.
 - o) Cincuenta y cuatro por ciento de los adultos no han recibido oportunidad laboral.
 - p) Veintidós por ciento desconoce sus derechos.

¹² Remitida vía correo electrónico al Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la Ciudad de México.

- q) Ochenta y dos por ciento considera que no se respetan y garantizan sus derechos.
 - r) Ochenta por ciento considera que no se defienden sus derechos.
 - s) Cincuenta y nueve por ciento indica que alguna vez se le ha negado o negó la incorporación a la escuela.
 - t) Veintitrés por ciento se le han negado servicios de salud.
 - u) Noventa y ocho por ciento considera que debe de existir una ley que proteja y garantice sus derechos.
- **Observaciones al proyecto de dictamen.** Existieron diversas observaciones al proyecto de dictamen de la ley impugnada que fueron incluidas:
 - 1) Instituto de Personas con Discapacidad de la Ciudad de México (organismo público descentralizado, responsable de coadyuvar con el Ejecutivo local y todas las áreas de la Administración Pública de la Ciudad de México en el diseño, supervisión y evaluación de las políticas públicas, leyes y acciones en materia de discapacidad, y que mantiene contacto permanente con personas y organizaciones de la sociedad civil en materia de discapacidad). Propuso modificar la redacción a fin de que el proyecto contara con un enfoque basado en el modelo social y no en el médico rehabilitador, evitando términos como síntomas o niveles de discapacidad y con estricto apego a los Derechos Humanos de las personas, para lo cual propuso la modificación de los considerandos tercero, quinto, sexto y octavo; así como los artículos 1, 2, 3, fracciones I a III, VIII a XI, y XX y XXII, 4 a 6, 9, 10, fracciones II a IV, VI a VIII, y XI y XVI; 13, 15, y 16, fracciones II, V, VI, VIII, IX y X¹³.
 - 2) Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (Organismo Constitucional Autónomo, encargado de recibir quejas y denuncias por presuntas violaciones a los derechos humanos cometidas por cualquier autoridad o persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en la administración pública de la Ciudad de México o en los órganos de procuración y de impartición de justicia que ejerzan jurisdicción local en la Ciudad de México). Propuso una redacción que armoniza los conceptos con lo establecido en la Constitución General de la República, la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; eliminando conceptos que consideró no corresponden a la visión actual de la perspectiva de derechos; considera la capacidad jurídica, la no discriminación, y realiza modificaciones a fin de que el proyecto no recaiga en el modelo médico de la discapacidad y sometiendo a consideración la modificación de los artículos 2, fracciones I, III (supresión), IX, XI, XII y XIX; 4, 5, 6, fracciones I, II, V (supresión), y IX; y 10 y 15¹⁴.
 - 3) Comisión Nacional de los Derechos Humanos (organismo público autónomo del Estado Mexicano, encargado de la defensa, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Mexicana, los Tratados Internacionales y las Leyes). Propuso una redacción que armoniza los conceptos con lo previsto en instrumentos internacionales como la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, eliminando conceptos que considera no atienden el modelo social de discapacidad o que resultan discriminatorios; sometiendo a consideración la modificación a los artículos 3, 6, 8, 10, fracción V y 13¹⁵.
 - 4) Organización civil Iluminémonos de Azul por el Autismo, que a través de dos comunicados realizó diversas observaciones¹⁶.
 - **Respecto al plazo para recibir observaciones a modificaciones.** El cinco de marzo de dos mil veinte se cumplieron los diez días hábiles previstos en el artículo 25, apartado A, numeral 4, de la Constitución Política de la Ciudad de México, a efecto de recibir observaciones ciudadanas sobre la iniciativa sin que se hubiera recibido alguna.

¹³ Observación a la que se hace referencia en el considerando décimo cuarto del Dictamen de las Comisiones y que fueron remitidas vía correo electrónico al Presidente de la Comisión de Derechos Humanos y que ostenta un sello de recibido del Diputado Temístocles Villanueva Ramos el veintiocho de mayo de dos mil veinte.

¹⁴ Observación a la que se hace referencia en el considerando décimo sexto del Dictamen de las Comisiones y que fue remitida por oficio CDHCM/OE/P/0213/2020 de veintidós de octubre de dos mil veinte.

¹⁵ Observación a la que se hace referencia en el considerando décimo séptimo del Dictamen de las Comisiones.

¹⁶ Escritos de fecha treinta y uno de julio de dos mil veinte, con sello de recibido por el Diputado Temístocles Villanueva Ramos de tres de agosto siguiente.

- **Análisis, discusión y aprobación del dictamen en comisiones.** El veinte de noviembre de dos mil veinte, se reunieron las Comisiones Unidas de Derechos Humanos y la de Inclusión, Bienestar Social y Exigibilidad de Derechos Sociales para analizar, discutir y aprobar, el dictamen respecto de las iniciativas previamente precisadas¹⁷.
 - **Análisis, discusión y aprobación del dictamen por el Pleno del Congreso.** En sesión Ordinaria del Pleno del Congreso de la Ciudad de México, el tres de diciembre de dos mil veinte, se presentó, discutió y aprobó el Dictamen de las referidas Comisiones¹⁸.
37. Manifiesta el Congreso local que debe tomarse en consideración el contexto en el que se desarrolló el proceso legislativo, derivado de que el treinta y uno de marzo de dos mil veinte se publicó en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el aviso por el que se dio a conocer la declaratoria de emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor del Consejo de Salud de la Ciudad de México, en concordancia con la emergencia sanitaria declarada por el Consejo de Salubridad General, para controlar, mitigar y evitar la propagación del COVID-19, cuyo ordinal Cuarto establece que se asumen las acciones de la Declaratoria de Emergencia Nacional, por lo que las actividades relativas a reunión de personas se suspendieron; por ello, el proceso de consulta estrecha y colaborativa con personas con la condición de espectro autista en la Ciudad de México, se realizó mediante el uso de la tecnología.
 38. Expresa el Congreso local que la ley impugnada fue el resultado del trabajo conjunto con el Instituto de Personas con Discapacidad de la Ciudad de México, personas que viven con la condición del espectro autista, personas de la sociedad civil organizada, especialistas en el tema y las Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, donde cada institución pública, personas que viven con la condición del espectro autista, personas de la sociedad civil organizada y especialistas en el tema, fueron aportando observaciones que se incluyeron en la legislación que nos ocupa.
 39. Sin embargo, este Tribunal Pleno considera que los actos realizados por el Congreso de la Ciudad de México no cumplen con los extremos de la consulta a personas con discapacidad que ha delineado la jurisprudencia al respecto.
 40. De los elementos que obran en el expediente se advierte la realización de tres mesas de análisis sobre las iniciativas que dieron origen a la ley que ahora se impugna, las cuales se realizaron el veintisiete, veintinueve y treinta y uno de julio de dos mil veinte, convocando a organizaciones de la sociedad civil, especialistas y ciudadanía con la condición del espectro autista de la Ciudad de México.
 41. No obstante, el ejercicio de análisis en mesas de discusión no satisface la consulta estrecha a las personas con espectro autista, ya que el Congreso de la Ciudad de México, hace referencia a la difusión de su realización en las redes sociales de Facebook y Twitter de la Comisión de Derechos Humanos local, lo cual si bien ayuda a aumentar la publicidad de la celebración de las mesas de trabajo, no constituyen por sí una convocatoria abierta, pública, incluyente y accesible que sería necesaria para procurar la participación de las personas con condición del espectro autista y sus organizaciones.
 42. Lo anterior, porque no se hace referencia alguna al establecimiento de un procedimiento claro y accesible para recibir y procesar las participaciones de las personas con dicha condición, ni que éste se les haya comunicado mediante la convocatoria¹⁹.
 43. Ahora, si bien es cierto que el Congreso hace referencia a la recepción de diversas observaciones por parte del Instituto de Personas con Discapacidad de la Ciudad de México, las Comisiones de Derechos Humanos, tanto a nivel nacional como de la Ciudad de México y la organización civil Iluminémonos de Azul por el Autismo y menciona que influyeron en el análisis, discusión y aprobación del proyecto de dictamen de la ley impugnada.

¹⁷ Comisión de Derechos Humanos: ocho votos a favor, ninguno en contra y tres abstenciones. Comisión de Inclusión, Bienestar Social y Exigibilidad de Derechos Sociales: seis votos a favor, ninguno en contra y cuatro abstenciones.

¹⁸ Se sometió a discusión el dictamen, se abrió el registro de oradores, hicieron uso de la palabra los diputados José Luis Rodríguez Díaz de León, Marisela Zúñiga Cerón y Eleazar Rubio Aldarán, quienes se pronunciaron a favor del Dictamen, la Presidenta de la mesa directiva informó que existía reserva para ser discutidos en lo particular los artículos 3, 10, 13, 16 y transitorio Primero y realizada se sometió a votación en lo general el dictamen, que culminó con cincuenta y seis a favor, ninguno en contra y una abstención. El Dictamen se aprobó en lo general y en cuanto a los artículos no reservados; posteriormente, se presentaron las modificaciones de los artículos reservados y se sometió a discusión, se abrió el registro de oradores sin que alguno se registrara y se votaron las modificaciones dando como resultado cincuenta y cinco votos a favor, sin votos en contra no abstenciones. Se sometió a votación nominal en lo particular los artículos 3, 10, 13, 16 y transitorio primero con las modificaciones aprobadas por el Pleno, obteniendo cincuenta y tres votos a favor, ninguno en contra y una abstención.

¹⁹ Incluso puede inferirse, por ejemplo, de la invitación vía correo electrónico que se realizó a Iluminemos de Azul por el Autismo A.C., que no se anexó documentación alguna en relación con las iniciativas de ley, puesto que la referida asociación manifestó en contestación "Me gustaría previo a la consulta conocer la iniciativa de ley y le agradeceré mucho el que pueda compartírnosla, con el afán no sólo de revisarla y emitir [se corta la impresión del correo] diferentes Estados y respecto a la Ley General de Autismo.

44. También lo es que esa circunstancia no subsana la falta de implementación de una metodología, de manera clara, abierta y accesible, en la que no sólo se escuchen y reciban las opiniones de organizaciones civiles y autoridades cuyas funciones se relacionan con la protección de los derechos humanos de las personas con discapacidad, sino que se realicen todos los esfuerzos razonables para que la voz de las personas con la condición de espectro autista sea escuchada por el legislador.
45. Por esas razones también resulta insuficiente la referencia a las interacciones emitidas con motivo de las publicaciones realizadas en las redes sociales de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso local, ya que no se precisa ni se distingue quienes las emitieron, a efecto de identificar si fueron sustanciales para recabar las opiniones de las personas con la condición de espectro autista.
46. De igual forma, la referencia que hace el Congreso local, relacionado con la consulta ciudadana realizada por una organización civil, no sustituye la labor que debió realizar el órgano parlamentario para allegarse de manera directa de los elementos necesarios para la discusión, análisis y en su caso aprobación de los dictámenes respectivos.
47. Era necesario que se acreditara la emisión de una convocatoria pública con reglas, plazos razonables y procedimientos claros, en que se informara de manera amplia, en formatos accesibles y por distintos medios, la manera en que podrían participar de manera directa las personas con la condición de espectro autista, garantizando la asesoría debida para que no se sustituyera su voluntad, tanto en el proyecto de iniciativa, como en el proceso legislativo, dentro del cual se garantizara su participación de manera previa al dictamen y ante el Pleno del órgano deliberativo, durante la discusión, lo cual se hubiera especificado en la referida convocatoria.
48. Tampoco se demostró que se hubiera informado a las personas con la condición de espectro autista de manera amplia y precisa sobre la naturaleza y consecuencia de las decisiones que se pretendían tomar, ni que se recogiera su participación dentro del procedimiento legislativo, lo que imposibilitó una participación significativa y efectiva, y que se llevara a cabo de manera transparente la actividad legislativa frente a las personas con la condición de espectro autista y organizaciones que las representan.
49. No pasa inadvertido que el Congreso demandado hace alusión a que este Pleno debe considerar que los actos encaminados al cumplimiento de la consulta que nos ocupa se realizaron en el contexto de la actual pandemia provocada por el virus SARS-CoV2.
50. Sin embargo, las medidas de emergencia sanitaria no eximen a las autoridades legislativa para adoptar decisiones sin implementar un procedimiento de consulta en los términos delineados por la jurisprudencia de este Alto Tribunal.
51. En ese sentido, si las condiciones sanitarias derivadas de la pandemia al momento en que se realizó el proceso legislativo de la ley impugnada no permitían la realización de la consulta previa en los términos establecidos por la jurisprudencia de este Pleno a efecto de proteger la vida, la salud y la integridad de las personas con la condición del espectro autista, era recomendable posponer los actos parlamentarios y abstenerse de emitir disposiciones susceptibles de afectarles directamente²⁰.
52. Por lo que, de acuerdo a las constancias del expediente y a los hechos notorios para este Pleno, no existió una convocatoria pública, accesible e incluyente para procurar que las personas con condición del espectro autista manifestaran su opinión sobre la Ley impugnada, ni que estructurara la forma como el ejercicio consultivo se llevaría a cabo.
53. Por las razones anteriores, el proceso legislativo que derivó en la expedición de la Ley impugnada debió contar con una consulta estrecha a las personas con la condición del espectro autista, en términos del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y los criterios que al respecto ha fijado este Tribunal Pleno y a no haberse conformado de esa manera, procede declarar la invalidez de la Ley para la Atención, Visibilización e Inclusión Social de las Personas con la Condición del Espectro Autista de la Ciudad de México, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el catorce de enero de dos mil veintiuno.

²⁰ Lo anterior encuentra apoyo en la recomendación 1/2020 emitida por la Comisión Interamericana sobre Derechos Humanos el diez de abril de dos mil veinte, de la que deriva la obligación de los Estados miembros de abstenerse de promover iniciativas o avances en la implementación de actos durante el tiempo en que dure la pandemia, en virtud de la imposibilidad de llevar adelante los procesos de consulta previa, libre e informada (debido a la recomendación de la OMS de adoptar medidas de distanciamiento social) dispuestos en el Convenio 169 de la OIT y otros instrumentos internacionales y nacionales relevantes en la materia; la cual si bien se refiere a las comunidades indígenas, resulta aplicable por identidad de razón a las personas con discapacidad.

54. Ante la conclusión alcanzada, resulta innecesario pronunciarse en relación con los restantes conceptos de invalidez, pues en nada variaría el sentido del presente fallo²¹.
55. **NOVENO. Efectos.** De conformidad con los artículos 41, fracción IV y 73 de la Ley Reglamentaria²², las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos, fijando con precisión, las normas o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.
56. En el presente fallo se ha determinado que la Ley impugnada incumplió con los parámetros establecidos por este Alto Tribunal para la consulta a personas con discapacidad, en el caso, quienes tienen la condición de espectro autista, principalmente porque no existió una convocatoria suficientemente pública, accesible e incluyente para procurar que las personas con condición del espectro autista manifestaran su opinión sobre la Ley impugnada, ni que estructurara la forma en como el ejercicio consultivo se llevaría a cabo.
57. En ese sentido, se declara la invalidez del Decreto por el que se expide la Ley para la Atención, Visibilización e Inclusión Social de las Personas con la Condición del Espectro Autista de la Ciudad de México, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el catorce de enero de dos mil veintiuno.
58. Asimismo, ante las serias dificultades y riesgos que implica celebrar los procesos de consulta durante la pandemia por el virus SARS-CoV-2 y el desarrollo de un número significativo de elecciones que se han celebrado o están por celebrarse en el país y que, consecuentemente, tendrán implicaciones en el relevo de las autoridades, debe postergarse por doce meses el efecto de la resolución, con el objeto de que la Ley que nos ocupa continúe vigente en tanto el Congreso de la Ciudad de México cumple con los efectos vinculatorios que se precisan a continuación.
59. Por lo tanto, se vincula al Congreso de la Ciudad de México para que, dentro de los doce meses siguientes a que se le haga la notificación de los puntos resolutive de este fallo, lleve a cabo, conforme a los parámetros fijados en esta sentencia, la consulta a las personas con la condición de espectro autista.
60. Dentro del mismo plazo, previa realización de la consulta señalada deberá emitir la regulación correspondiente.
61. El plazo establecido, además, permite que no se prive a las personas con discapacidad de los posibles efectos benéficos de las normas y al mismo tiempo posibilita al Congreso atender a lo resuelto en la presente ejecutoria. Sin perjuicio de que, en un tiempo menor, la legislatura local pueda emitir la ley correspondiente, bajo el presupuesto ineludible de que efectivamente se realice la consulta en los términos establecidos por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

DECISIÓN

62. Por lo expuesto y fundado, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

RESUELVE:

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

SEGUNDO. Se declara la invalidez del Decreto por el que se expide la Ley para la Atención, Visibilización e Inclusión Social de las Personas con la Condición del Espectro Autista de la Ciudad de México, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el catorce de enero de dos mil veintiuno, de conformidad con el considerando octavo de esta decisión.

TERCERO. La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a los doce meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutive al Congreso de la Ciudad de México, en la inteligencia de que, dentro del referido plazo, previo desarrollo de la respectiva consulta a las personas con la condición de espectro autista, ese Congreso deberá legislar en los términos precisados en los considerandos octavo y noveno de esta ejecutoria.

²¹ Conforme con la jurisprudencia P./J. 37/2004: "**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.**" Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XIX, junio de 2004, p. 863, registro: 181398.

²² "**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 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;

[...].

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

CUARTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de 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 considerandos primero, segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación, a la precisión de las normas impugnadas, a las causales de improcedencia y al catálogo de temas que serán analizados en esta resolución.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales separándose del párrafo cincuenta y uno, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, especialmente del párrafo cincuenta y uno, y por razones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos séptimo, relativo al parámetro de regularidad constitucionalidad, y octavo, relativo a la ausencia de consulta a las personas con la condición de espectro autista, conforme con los parámetros establecidos por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, consistente en declarar la invalidez del Decreto por el que se expide la Ley para la Atención, Visibilización e Inclusión Social de las Personas con la Condición del Espectro Autista de la Ciudad de México, publicado en la gaceta oficial de dicha entidad federativa el catorce de enero de dos mil veintiuno. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra y anunció voto particular. La señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo 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 considerando noveno, 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 resolutivos al Congreso de la Ciudad de México. 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 considerando noveno, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que, dentro del referido plazo, previo desarrollo de la respectiva consulta a las personas con la condición de espectro autista, ese Congreso deberá legislar conforme a los parámetros fijados en esta sentencia.

En relación con el punto resolutivo 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.

Firman el señor Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la señora Ministra Ponente, con el Secretario General de Acuerdos que da fe.

Presidente, Ministro **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.**- Firmado electrónicamente.- Ponente, Ministra **Yasmín Esquivel Mossa.**- 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 treinta fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 38/2021, promovidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión de 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 quince de agosto de dos mil veintidós.- Rúbrica.

VOTO ACLARATORIO QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 38/2021.

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 por el que se expidió la Ley para la Atención, Visibilización e Inclusión Social de las Personas con la Condición del Espectro Autista de la Ciudad de México, al considerar que se vulneró el derecho a la consulta estrecha y participación activa de las personas con discapacidad.

Por mayoría de diez 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 numeral 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Coincidiendo con la decisión alcanzada y la mayoría de 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 en el 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 con ellas:

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.

¹ Con voto en contra del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá por 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.

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 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 con 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.

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.

Comprendiblemente, 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.

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, el Ministro Cossío Díaz propuso que en el proceso legislativo hubo una ausencia de consulta a las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, por lo que debía invalidar toda la ley. Los demás integrantes solicitaron tiempo para estudiar el punto, por lo que el Ministro Ponente Pérez Dayán, señaló que realizaría una propuesta.

El quince de febrero de dos mil dieciséis, se discutió por segunda ocasión el proyecto en el que se propuso que para establecer si en el caso se había cumplido con el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, debe determinarse si ha implicado de forma adecuada y significativa a las organizaciones representativas de las personas con discapacidad. Con base en ello, 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 se determinó que la Ley de Espectro Autista cumplió con la consulta ya que existió una participación significativa de diversas organizaciones representativas. En contra votaron los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea, quienes señalaron que la consulta debe ser previa, accesible, pública, transparente, con plazos razonables y objetivos específicos, y de buena fe, lo que no se cumple en el caso, ya que no se sabe si fue a todas las organizaciones que representan a personas con autismo, la convocatoria no fue pública, y no hubo accesibilidad en el lenguaje.

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 los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar 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 veintinueve de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar 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 cuales, 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.

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 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”*.

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.

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 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 Zaldivar 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 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 Zaldivar 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 Zaldivar Lelo de Larrea a favor de que se requería la consulta previa a las personas con discapacidad. En contra, la Ministra Esquivel Mossa y los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales (Ponente), Pardo Rebolledo y Pérez Dayán.

Una lectura empática de la creación de la Ley para la Atención, Visibilización e Inclusión Social de las Personas con la Condición del Espectro Autista de la Ciudad de México pudiera sugerir *prima facie* que es positiva para las personas con discapacidad, especialmente para las personas con la condición del espectro autista, 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.

Ahora, en este caso, el Poder Legislativo de la Ciudad de México manifestó en su informe que se realizaron tres mesas de análisis sobre las iniciativas que dieron origen a la ley impugnada, convocando a dieciocho organizaciones de la sociedad civil, especialistas y ciudadanía con la condición del espectro autista de la Ciudad de México, a celebrarse principalmente a través de la plataforma digital de video conferencias de zoom. Asimismo, indicaron haber recibido diversas observaciones por parte del Instituto de Personas con Discapacidad de la Ciudad de México, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y la organización civil *Iluminémonos de Azul por el Autismo*.

Sin embargo, la decisión de la Suprema Corte en esta acción de inconstitucionalidad fue la de **invalidar la totalidad** de la ley impugnada porque se consideró que 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 la difusión de las mesas de trabajo no fue realizada mediante una convocatoria abierta, pública, incluyente y accesible que procurara la participación de las personas en condición del espectro autista, por haberse realizado a través de diversas redes sociales. Además, se precisó que, a pesar de que se allegaran de diversas observaciones de la sociedad civil e instituciones de derechos humanos, dicha circunstancia no subsana la falta de implementación de una metodología clara, abierta y accesible en el desarrollo de la consulta a las personas con discapacidad afectadas.

De igual forma se señaló que si bien el Congreso local hizo referencia a la consulta ciudadana realizada por la asociación civil *Iluminémonos de Azul por el Autismo* en la que participaron ciento veinticuatro personas, se concluyó que ello no podía sustituir la labor que debió realizar el órgano parlamentario para allegarse de manera directa de los resultados de una consulta.

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, *pudieran* 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, Visibilización e Inclusión Social de las

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.

Personas con la Condición del Espectro Autista de la Ciudad de México contuviese avances fácticos, porque establecía estándares y principios 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.

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, 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 con cada caso, la suscrita va reforzando su convicción de que el concepto de “afectación” no puede ser entendido de manera dogmática 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 de 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 38/2021, 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 quince de agosto de dos mil veintidós.- Rúbrica.

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; [...]

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 38/2021, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En sesión pública 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 38/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra del Decreto por el que se expidió la Ley para la Atención, Visibilización e Inclusión Social de las Personas con la Condición del Espectro Autista de la Ciudad de México.

Por mayoría de votos, el Tribunal Pleno declaró la invalidez del Decreto por el que se expidió la Ley para la Atención, Visibilización e Inclusión Social de las Personas con la Condición del Espectro Autista de la Ciudad de México, en virtud de que el proceso legislativo que le dio origen no garantizó el derecho a la consulta previa de las personas con discapacidad.

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

I. Criterio adoptado por el Tribunal Pleno.

En su escrito inicial, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnó el Decreto por el que se expidió la Ley para la Atención, Visibilización e Inclusión Social de las Personas con la Condición del Espectro Autista de la Ciudad de México, por falta de consulta previa de las personas con discapacidad.

En la sentencia se declara la **invalidez** del Decreto impugnado y se desarrolla el **parámetro de regularidad constitucional** sobre la consulta previa a personas con la condición del espectro autista, conforme a lo desarrollado en diversas acciones de inconstitucionalidad, entre ellas, la 41/2018 y su acumulada 42/2018.

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

Una vez sentado el parámetro convencional y constitucional, la sentencia analiza la Ley impugnada y concluye que el proceso legislativo que derivó en la expedición de la Ley debió contar con una consulta estrecha a las personas con la condición del espectro autista, en términos del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y los criterios que al respecto ha fijado este Tribunal Pleno y al no haberse conformado de esa manera, procede declarar su invalidez.

II. Motivos de la concurrencia.

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

En efecto, desde el primer asunto en el que la Suprema Corte abordó esta cuestión, señalé la importancia de que este Alto Tribunal determinara el estándar mínimo que debe cumplir toda consulta previa a personas con discapacidad¹. Por esa razón, en los votos particulares de las acciones de inconstitucionalidad 33/2015² y 96/2014 y su acumulada 97/2014³, así como en el voto concurrente de la acción de inconstitucionalidad 68/2018⁴, 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.

¹ Voto particular de la acción de inconstitucionalidad 33/2015.

² Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis.

³ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de once de agosto de dos mil dieciséis.

⁴ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintisiete de agosto de dos mil diecinueve.

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.

No obstante, como lo señalé en los votos particulares que formulé en las acciones de inconstitucionalidad 33/2015⁵ y 96/2014 y su acumulada 97/2014⁶, así como en mis votos concurrentes en las acciones de inconstitucionalidad 68/2018⁷, 1/2017⁸, 41/2018 y su acumulada 42/2018⁹, 212/2020¹⁰, 18/2021¹¹ y 240/2020¹², me parece que **dicho estándar pudo haberse robustecido aún más** con la inclusión expresa de uno de los principios rectores de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad a los que me he referido con anterioridad: la **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:

Artículo 3

Principios generales

Los principios de la presente Convención serán:

[...]

g) La igualdad entre el hombre y la mujer;

[...].

Artículo 6

Mujeres con discapacidad

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

En ese sentido, dada la innegable situación de 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, incluyendo el principio dentro del estándar mínimo de validez constitucional en esta materia. Máxime que tal protección ya está prevista en la propia Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

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

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 tres 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 de 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 38/2021, 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 quince de agosto de dos mil veintidós.- Rúbrica.

⁵ Aprobada en sesión del Pleno el dieciocho de febrero de dos mil dieciséis.

⁶ Aprobada en sesión del Pleno del once de agosto de dos mil dieciséis.

⁷ Aprobada en sesión del Pleno del veintisiete de agosto de dos mil diecinueve.

⁸ Aprobada en sesión del Pleno del primero de octubre de dos mil diecinueve.

⁹ Aprobada en sesión del Pleno del veintiuno de abril de dos mil veinte.

¹⁰ Aprobada en sesión del Pleno del primero de marzo de dos mil veintiuno.

¹¹ Aprobada en sesión del Pleno del doce de agosto de dos mil veintiuno.

¹² Aprobada en sesión del Pleno del veintiuno de octubre de dos mil veintiuno.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 38/2021.

1. En sesión de siete de junio de dos mil veintidós el Pleno de la Suprema Corte resolvió el asunto citado al rubro, promovido por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos contra el Decreto por el que se expide la Ley para la Atención, Visibilización e Inclusión Social de las Personas con la Condición del Espectro Autista de la Ciudad de México, publicado en la Gaceta Oficial de esa entidad el catorce de enero de dos mil veintiuno. El tema por resolver fue determinar si el Congreso local violó el derecho de las personas en condición del espectro autista a ser consultados.

I. Razones de la decisión.

2. En la resolución se hace un recuento de los diversos precedentes que se han resuelto 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. Además, a partir de lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley impugnada, que establece su objeto, se sostiene que incide en los derechos de las personas que tienen la condición de espectro autista, razón por la cual el Congreso de la Ciudad de México tenía la obligación de realizar una consulta a las personas con esa condición.
4. En la sentencia se analizan las acciones con las que el Congreso local pretendió cumplir con la obligación convencional referida, y se concluye que no satisfacen las condiciones necesarias para ese efecto. En específico, se precisa que la realización de tres mesas de análisis con participación de organizaciones de la sociedad civil, especialistas y ciudadanía con la condición del espectro autista de la Ciudad de México, y las demás acciones que se hicieron, adolecen de las siguientes irregularidades:
 - No hubo convocatoria abierta, pública, incluyente y accesible para procurar la participación de las personas con condición del espectro autista y sus organizaciones. Tampoco se hace referencia alguna al establecimiento de un procedimiento claro y accesible para recibir y procesar las participaciones de las personas con dicha condición, ni que éste se las haya comunicado mediante la convocatoria
 - No hubo implementación de una metodología, de manera clara, abierta y accesible, en la que se realizaran todos los esfuerzos razonables para que la voz de las personas con la condición de espectro autista fuera escuchada por el legislador.
 - En las interacciones en las redes sociales de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no se precisa ni se distingue quienes las emitieron, a efecto de identificar si fueron sustanciales para recabar las opiniones de las personas con la condición de espectro autista.
 - El Congreso omitió allegarse de manera directa de los elementos necesarios para la discusión, análisis y en su caso aprobación de los dictámenes respectivos.
 - Era necesario que se acreditara la emisión de una convocatoria pública con reglas, plazos razonables y procedimientos claros.
 - No se demostró que se hubiera informado a las personas con la condición de espectro autista de manera amplia y precisa sobre la naturaleza y consecuencia de las decisiones que se pretendían tomar, ni que se recogiera su participación dentro del procedimiento legislativo.

5. Por tales razones, se concluye que no existió una convocatoria pública, accesible e incluyente para procurar que las personas con condición del espectro autista manifestaran su opinión sobre la Ley impugnada, ni que estructurara la forma como el ejercicio consultivo se llevaría a cabo

II. Razones de la disidencia.

6. Desde mi punto de vista, el Congreso de la Ciudad de México sí cumplió con los estándares para la realización de la consulta en cuestión, por las siguientes consideraciones:
7. 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.
8. 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.
9. Por lo anterior, tal como lo he expresado desde el primero de octubre de dos mil diecinueve, al resolverse la acción de inconstitucionalidad 1/2017, 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.
10. En el caso concreto, de manera muy parecida a como voté en el precedente en cita, considero que el Congreso de la Ciudad de México sí cumplió con la obligación convencional de consultar previamente a las personas destinatarias de su legislación.
11. Observo que se realizó una convocatoria abierta y transparente que logró reunir a organizaciones sociales, especialistas en su atención y directamente, personas en el espectro autista. Esta convocatoria dio lugar a tres mesas de consulta, con cientos de personas participando, en donde se abordó la finalidad de la ley, su contenido preciso y la construcción de un andamiaje institucional efectivo.
12. Además, el proceso fue transparente, publicado y altamente difundido en redes, donde su reproducción rondó en las cien mil vistas. A estas mesas hay que sumar que el Congreso local trabajó estrechamente con una asociación civil especializada que, a su vez, organizó un proceso de consulta. Finalmente, el proceso de discusión y consulta dio lugar a un ejercicio dialéctico, en donde se hicieron observaciones puntuales al proyecto de dictamen que fueron tomadas en cuenta y condujeron a cambios sustantivos en la ley finalmente aprobada.
13. Si bien podría coincidir con la resolución en que existen aspectos ciertamente perfectibles, como el establecimiento de procedimientos más claros para participar de manera previa al dictamen o frente al Pleno del Congreso, los mismos no me conducen a nulificar la consulta realizada.

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 tres fojas útiles, 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 de 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 38/2021, 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 quince de agosto de dos mil veintidós.- Rúbrica.