

**PUBLICADA EN LA GACETA OFICIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO EL 29 DE ABRIL DE 2021**  
**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 41/2018 Y SU ACUMULADA 42/2018**  
**PROMOVENTES: COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO**  
**FEDERAL<sup>1</sup> Y COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS**

**MINISTRO PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES**  
**SECRETARIA: LILIANA HERNÁNDEZ PANIAGUA**  
**COLABORÓ: IVÁN NICOLÁS LERMA VALADEZ**

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a veintiuno de abril de dos mil veinte.

**VISTOS Y RESULTANDOS:**

**1. PRIMERO. Presentación de los escritos iniciales, norma impugnada y autoridades emisora y promulgadora de la norma.** Por escritos presentados en las fechas y por las Comisiones de Derechos Humanos precisadas a continuación, se promovieron las siguientes acciones de inconstitucionalidad en contra de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México No. 274, el cinco de marzo de dos mil dieciocho.

Acción	Fecha y lugar de presentación	Promovente
41/2018	Tres de abril de dos mil dieciocho, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
42/2018	Cuatro de abril de dos mil dieciocho, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	Comisión Nacional de los Derechos Humanos

**2.** Se precisaron como autoridades emisoras y promulgadoras de la norma impugnada a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Ciudad de México.

**3. SEGUNDO. Conceptos de invalidez.** Las promoventes hicieron valer los conceptos de invalidez que a continuación se sintetizan:

**I.** En la **Acción de inconstitucionalidad 41/2018**, la entonces Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal señaló que:

1) No se advierte evidencia alguna de la que se desprenda que se consultó a las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, para que colaboraran activamente en la elaboración de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México y se garantizara su participación efectiva.

Si bien en el apartado de “Considerandos” se enlistan veintiocho asociaciones de Síndrome de Down, no se señala si la Asamblea Legislativa las convocó o no a participar en el proceso de creación legislativa, y, de ser el caso, cuál fue el procedimiento utilizado y cómo quedó plasmado en el contenido de la norma.

Al no haberse recogido la visión de las personas con discapacidad, las políticas públicas que se desean implementar carecen de un enfoque transversal de sus necesidades, por lo que el procedimiento legislativo es irregular y procede declarar la inexistencia de la Ley impugnada.

Al respecto, son aplicables los criterios sustentados en la controversia constitucional 32/2012 del Municipio de Cherán y la acción de inconstitucionalidad 83/2015 de la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca.

<sup>1</sup> Actualmente Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, conforme al cambio de denominación que sufrió con motivo del decreto publicado el doce de julio de dos mil diecinueve, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, número 133, por el que se abrogó la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y se expidió la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.

Por otra parte, ante la eventual hipótesis de que la Asamblea Legislativa acreditara que sí efectuó la consulta, es necesario que se hubiera agotado mediante un procedimiento adecuado e idóneo, atendiendo a lo establecido en tratados internacionales de los que México es parte.

El Preámbulo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad consagra el principio de participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad al señalar que las personas con discapacidad deben tener la oportunidad de participar activamente en los procesos de adopción de decisiones sobre políticas y programas. En ese sentido, debe prevalecer la premisa de que no deben tomarse decisiones en torno a personas con discapacidad, sin que primero se considere su opinión.

En las Observaciones finales sobre el informe inicial de México de veintisiete de octubre de dos mil catorce, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad emitió recomendaciones al Estado Mexicano, dentro de las cuales exhortó a convocar consultas con las organizaciones de personas con discapacidad asegurando que sus opiniones reciban la consideración adecuada en el proceso de creación de leyes. Asimismo, las Naciones Unidas, en el Manual para Parlamentarios hacia el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, señala que las personas con discapacidad deben participar activamente en la redacción de legislación y en otros procesos decisorios que les afecten.

Por lo tanto, si la manera en que se llevó a cabo el proceso legislativo de la Ley impugnada no satisface los requerimientos mínimos para la realización de la consulta ordenada por la Convención, se solicita declarar la invalidez de la Ley.

2) La Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, le otorga a la discapacidad de Síndrome de Down la calidad de padecimiento médico y no una discapacidad producto de la sociedad.

El modelo social plantea que las estructuras sociales deben estar diseñadas de tal forma que garanticen que las personas con discapacidad ejerzan de manera plena sus derechos humanos, realizando las adecuaciones necesarias para equilibrar e igualar las oportunidades de este sector de la población en una sociedad en la que se puedan desenvolver y desarrollar libremente, forjando sus propios objetivos, planes y proyectos de vida. Por lo que la sociedad debe tomar en cuenta las necesidades de las personas con discapacidad y eliminar las limitaciones que la propia sociedad les impone.

En el texto de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad se observa la presencia del modelo social, lo cual es de observancia obligatoria para el Estado Mexicano, de acuerdo con la tesis de la Primera Sala de rubro: “DISCAPACIDAD. SU ANÁLISIS JURÍDICO A LA LUZ DEL MODELO SOCIAL CONSAGRADO EN LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD”<sup>2</sup>.

En ese sentido, se estiman violatorios a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad los artículos 1, fracción IV, 5, 7, fracciones II y IV, 9, fracción III, 10, fracciones I y III, 11, fracciones I y IV, 13, fracciones II, III, IV y V, 14, fracción II, 15, fracciones I y VII, 16, fracción I, 17, 19, 20, fracción VI, 21, 24, fracciones I, III, IV y VI, 25, 29, 34, primer párrafo y 37 de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México.

De los artículos mencionados, se advierte que la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México conceptualiza esta discapacidad como un padecimiento médico, cuyo fin es normalizar a la persona a partir de la desaparición u ocultamiento de la deficiencia médica. Las medidas previstas hacen que se perciba el Síndrome de Down como una desventaja, el cual debe abatirse con medidas especializadas, para después ser reinsertadas a la sociedad.

De esta forma, la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, en lugar de eliminar barreras a las personas con Síndrome de Down para que participen de manera plena, efectiva y en igualdad de circunstancias que el resto de la sociedad, les marca aún más esas barreras sociales, lo cual es contrario al principio de progresividad previsto en el artículo 1º constitucional.

3) La Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México establece la sustitución de la voluntad de las personas con discapacidad por Síndrome de Down, lo cual es contrario al artículo 12 de la Convención y la Observación General 1 del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU.

La Ley impugnada señala que las personas con discapacidad por Síndrome de Down no son plenamente autónomas porque requieren de atención especial, médica y física, por lo que se permite sustituir su voluntad y les niega el derecho a la capacidad jurídica en igualdad de condiciones que las demás, contenido en la Convención y Observación General No 1 del

<sup>2</sup> Registro 2002520. [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro XVI, enero de 2013; Tomo 1; Pág. 634. 1a. VI/2013 (10a.).

Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU, en las cuales se les reconoce como personas titulares de derechos para tomar decisiones, a través de un modelo de apoyo.

Asimismo, la Ley tildada de inconstitucional, en vez de prever un mecanismo para que las personas menores de edad con esta discapacidad tomen en la medida de lo posible sus propias decisiones, señala que no son autónomas e independientes, por lo que requieren de un tutor legal que represente sus ideas e intereses.

Es decir, la Ley lejos de incluir a estas personas en la sociedad, las excluye aún más, lo cual es contrario al modelo social que permea la Convención de personas con discapacidad.

**4)** Contrario a lo establecido en el artículo 1° de la Constitución General, la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México discrimina indirectamente a las personas con discapacidad diversa al Síndrome de Down y vulnera el derecho a la equidad.

De acuerdo con lo establecido a nivel constitucional, convencional y jurisprudencial, la norma impugnada excluye de manera desproporcional a aquellas personas con discapacidad distinta al Síndrome de Down, privándolas indirectamente de los beneficios que establece la Ley, como la creación de una Unidad para la Atención Integral y específica de las Personas con Síndrome de Down. Ninguna discapacidad tiene prioridad sobre otra, en todo caso, debería expedirse una ley por cada tipo de discapacidad.

No existe una justificación objetiva, constitucional o convencional, para la creación de una ley exclusiva para las personas con discapacidad de Síndrome de Down, violando el derecho a la igualdad y provocando actos discriminatorios indirectos en perjuicio de todas las personas con discapacidad no incluidas en la Ley.

Asimismo, la Ley para la Atención Integral para Personas con Síndrome de Down viola el principio de equidad, ya que le da un trato diverso a las personas con Síndrome de Down, un trato más especializado que al resto de las personas con discapacidad.

Lo anterior, resulta contrario a los artículos 1° constitucional, 1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, III de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, y 1 y 5 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

**5)** Los artículos 9, fracción III, 10, fracción I, y 14, fracción III, de la Ley para la Atención Integral para Personas con Síndrome de Down tienen como efecto diferenciar desproporcionadamente a las personas con Síndrome de Down, ya que los discrimina indirectamente sin justificación constitucional o convencional, vulnerando los derechos a la igualdad y no discriminación.

El artículo 9 prevé que la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México debe de contar con espacios exclusivos para personas con Síndrome de Down, sin una justificación objetiva para ello, impidiendo su participación en condiciones de igualdad.

Por otro lado, el artículo 10 establece que la Secretaría de Seguridad Pública debe de diseñar y ejecutar protocolos y lineamientos para la intervención operativa cuando se presuma la presencia significativa de personas con Síndrome de Down, ello, no solo trata de manera diferente a las personas con esta discapacidad, sino que continúa colocando barreras sociales que les impiden incluirse en la sociedad en condiciones de igualdad respecto a todas las personas.

Por último, el artículo 14, produce una discriminación indirecta al establecer que la Secretaría de Trabajo debe desarrollar lineamientos para ejecutar acciones que permitan identificar centros laborales aptos para el desarrollo de personas con Síndrome de Down, sin una justificación reflejada en la Ley.

**6)** Contrario a lo establecido en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y a la Observación General No. 5 del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la Ley para la Atención Integral para Personas con Síndrome de Down está lejos de establecer mecanismos y acciones para que las personas con esta discapacidad sean independientes y logren su inclusión en la sociedad, ya que parte de la premisa de que el Síndrome de Down es una enfermedad o padecimiento que sufren las personas, y que por lo tanto, para lograr que sean incluidas en la sociedad se crean acciones, actividades, programas, atenciones y protecciones especiales para subsanar ese defecto físico, cognitivo o sensorial.

Las medidas excluyentes previstas en la Ley distan de constituir acciones afirmativas para facilitar la inclusión de este sector a la sociedad y facilitar su participación en la comunidad. Por el contrario, se está institucionalizando que las personas con Síndrome de Down son personas especiales que requieren de ayuda específica en virtud del padecimiento que sufren.

7) En los artículos 13 y 14 de la Ley impugnada se prevé la *reinserción social* de las personas con discapacidad por Síndrome de Down, concepto que está vinculado con el ámbito penitenciario y que parte de la premisa de que existe un grupo o individuo que por alguna circunstancia es mantenido al margen de la sociedad y se pretende volver a integrarlo a ella.

La utilización de dicho concepto, en vez de promover una percepción positiva que vaya en contra los estereotipos y prejuicios de la sociedad respecto de las personas con Síndrome de Down, genera una percepción de que son un grupo marginado y que necesitan ayuda especializada para su reincorporación a la sociedad.

**II.** En la **acción de inconstitucionalidad 42/2018**, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos señaló que:

1) Las personas con discapacidad han sido históricamente un grupo estigmatizado, rechazado por la sociedad y objeto de discriminación, colocándolas en situaciones de desventaja y exclusión social. Ante esto, los Estados reconocieron la necesidad de promover y proteger los derechos humanos de todas las personas con discapacidad, a través de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

El Estado Mexicano ratificó la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su protocolo facultativo, los cuales entraron en vigor el tres de mayo de dos mil ocho. Derivado de lo anterior, se adquirió el compromiso de “adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole (...)” para hacer efectivos los derechos de las personas con discapacidad, como el derecho a ser consultados en la elaboración y aplicación de la legislación y políticas de la materia.

De acuerdo con el artículo 4.3 de la Convención y el inciso o) del Preámbulo, para la expedición o adopción de cualquier medida legislativa y política en materia de discapacidad deben celebrarse consultas estrechas, públicas y adecuadas, garantizando la plena participación e inclusión efectiva de las mismas.

No obstante lo anterior, del proceso legislativo que le dio origen a la Ley para la Atención Integral para Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, se advierte que no existió consulta previa, pública, accesible y adecuada, a personas con Síndrome de Down, a través de sus representantes o con las asociaciones que los representan, por lo que el ordenamiento impugnado deviene inválido, al haber vulnerado el derecho de personas con discapacidad a ser consultados, sobre una medida que atañe directamente a este sector de la población.

Asimismo, se advierte que el ordenamiento impugnado aborda el tema de discapacidad desde una perspectiva asistencialista y desde el modelo médico, al señalar que tienen un padecimiento que requiere supervisión de especialistas y sustitución en la toma de decisiones, con lo que no se respeta el modelo social, el cual fue adoptado al orden jurídico mexicano al haberse adoptado la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

2) Las porciones normativas “padecimiento” de los artículos 7, fracciones II y IV, 12, fracción III y 37, y “reinserción social” de los preceptos 13, fracción II y 14, fracción II, transgreden los numerales 1° constitucional y 1° de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, al contravenir el concepto de discapacidad con base en el modelo social, ya que se equipara la discapacidad como un padecimiento y considera a las personas con discapacidad como un grupo excluido de la sociedad que debe reinsertarse a la misma, atentando contra la dignidad de las personas.

Del desarrollo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y la jurisprudencia interamericana, se plantea el modelo social de la discapacidad, el cual refiere que la discapacidad no surge solamente de la persona sino de la interacción entre la deficiencia de la persona y la sociedad. En ese sentido, las causas que originan la discapacidad son las limitaciones que la sociedad presenta, para prestar servicios apropiados y para asegurar adecuadamente que las necesidades de las personas con discapacidad sean tomadas en cuenta dentro de la organización social.

Aunado a lo anterior, los Estados parte de la Convención están obligados a prevenir y evitar la discriminación por motivos de discapacidad, así como a adoptar medidas que sean necesarias para erradicar progresivamente la discriminación.

Las personas con Síndrome de Down, deben ser sujetos de protección y reconocimiento de los derechos previstos en los instrumentos jurídicos nacionales e internacionales en materia de discapacidad, por lo que deben eliminarse las barreras sociales que inhiben el pleno ejercicio de sus derechos.

No obstante lo anterior, los artículos 7, fracciones II y IV, 12, fracción III y 37 de la Ley impugnada se refieren al Síndrome de Down como un padecimiento, el cual puede entenderse como el sufrimiento derivado de una enfermedad.

Sin embargo, la condición genética conocida como Síndrome de Down no puede concebirse como un padecimiento o enfermedad, pues se traduce en la negación de la diversidad funcional. Usar calificativos a personas con Síndrome de Down como “enfermo”, actualiza un supuesto de discriminación, ya que el calificativo y los tratos hostiles que deriven de éste, demuestran un trato discriminatorio por la sola presencia de una diversidad funcional.

El incorrecto uso del lenguaje provoca que los prejuicios sociales se arraiguen en la sociedad mediante expresiones que marginan a ciertas personas y estas percepciones, influyen los juicios y comportamientos que tenemos hacia ellos. Lo cual hace claro que referirse a las personas con Síndrome de Down como con una enfermedad, constituye una manifestación discriminatoria, ya que una categoría como la discapacidad, no puede ser válidamente empleada con un aspecto de diferenciación peyorativa.

La utilización de dichos calificativos conlleva a la conformación de un discurso dominante, mediante el cual las personas se identifican con un calificativo de “normalidad”, mientras que las personas con Síndrome de Down como “enfermas”.

Lo anterior, vulnera los derechos de las personas con discapacidad, toda vez que el artículo 1º constitucional prevé la prohibición de toda discriminación motivada por las discapacidades, lo cual incluye la utilización de un lenguaje incorrecto que vulnere la dignidad de las personas.

Por otro lado, los artículos 13, fracción II y 14, fracción II, contemplan el principio de “reinserción social” de las personas con discapacidad por Síndrome de Down, el cual implica la reincorporación en la sociedad de alguna persona o grupo que había permanecido excluido.

En ese sentido, el principio referido supone que las personas con Síndrome de Down no se encuentran incorporadas socialmente, pues si bien este grupo de personas han sido históricamente excluidas, lo cierto es que el término “reinserción social” no es el más adecuado, de acuerdo con lo propuesto por instrumentos internacionales debe hablarse de la habilitación e inclusión sociales.

Es trascendental integrar una visión de respeto de derechos humanos de las personas con discapacidad, a través de la utilización de un lenguaje inclusivo y libre de discriminación, poniendo énfasis en la persona y no en las carencias o limitaciones.

Por las razones antes expuestas, se debe declarar la invalidez de las porciones normativas “*padecimiento*” y “*reinserción social*”.

3) La porción normativa “*ser mexicano por nacimiento*” del artículo 27 de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, vulnera los derechos a la igualdad y no discriminación, así como el derecho a dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que se le acomode a la persona, ya que establece como requisito para ejercer el cargo de Director de la Unidad para la Atención Integral y Específica de las Personas con Síndrome de Down en la Ciudad de México, ser mexicano por nacimiento.

En atención a lo resuelto por este Tribunal Pleno en las acciones de inconstitucionalidad 49/2009, 22/2011 y 20/2012, en relación con el artículo 32 constitucional, exigir ser mexicano por nacimiento en empleos públicos no estratégicos o que no estén estrechamente vinculados a la soberanía y seguridad nacional, es una medida injustificada y discriminatoria, al situar a los mexicanos por naturalización en una situación de desventaja respecto de los mexicanos por nacimiento.

En el caso, el cargo de Director de la Unidad para la Atención Integral y Específica de las Personas con Síndrome de Down no reviste características necesarias para exigir como requisito para ocupar el cargo ser mexicano por nacimiento, ya que las funciones que se le atribuyen no están vinculadas con la soberanía y seguridad nacional. En ese sentido, la medida resulta excesiva e injustificada, que conlleva a una discriminación por origen nacional, prohibida por el artículo 1º de la Constitución General.

De un escrutinio estricto de la medida, se concluye que el artículo impugnado no persigue una finalidad constitucionalmente imperiosa, ya que las funciones a realizar no justifican la exigencia de quien ocupe el cargo mencionado deba haber nacido en México, y, por lo tanto, la medida no es idónea y no resiste un juicio de proporcionalidad.

En ese sentido, la disposición combatida genera supuestos de discriminación por motivos de origen nacional, toda vez que se trata de una distinción que tiene como efecto obstaculizar el ejercicio de derechos en igualdad de circunstancias.

Aunado a lo anterior, el artículo impugnado es contrario al artículo 35, fracción VI, de la Constitución General, el cual prevé el acceso de cualquier ciudadano mexicano a la ocupación de cargos en la función pública, en condiciones de igualdad, siempre y cuando cumplan las calidades exigidas por las leyes, es decir, méritos y capacidades. Por lo anterior, resulta claro que la norma es inconstitucional, pues la nacionalidad no es un elemento que pueda influir en los méritos o capacidades de una persona para acceder a un empleo.

4) El artículo 38 de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México vulnera el derecho de acceso a la información, y es contrario al principio de máxima publicidad, ya que establece una clasificación *ex ante* de toda la información referente a los procedimientos relacionados con la admisión de personas y medidas adoptadas en el Mecanismo de Asistencia y Protección de las Personas con Síndrome de Down.

El artículo impugnado dispone de forma genérica, absoluta y apriorística, que la información relacionada con los procedimientos de la administración de personas y medidas adoptadas en el Mecanismo de Asistencia y Protección de las Personas con Síndrome de Down, se mantendrán estrictamente confidenciales, lo cual es contrario al derecho al acceso a la información, previsto en los artículos 6 constitucional, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como de los principios de máxima publicidad y excepcionalidad en la reserva de la información. Es decir, que exista un sistema de reglas claramente definidas, legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática.

En relación con el derecho al acceso a la información, de acuerdo con lo establecido por este Alto Tribunal y por la Corte Interamericana de Derecho Humanos, constituye un medio para el ejercicio de otros derechos. Sin embargo, este derecho no es absoluto, ya que pueden existir fines constitucionalmente válidos para limitarlo. Dichas limitaciones deben estar establecidas en la ley, contar con un fin legítimo y ser necesarias.

Así, al someter el artículo 38 impugnado a un test de proporcionalidad, se desprende que la medida no cuenta con una finalidad constitucionalmente válida, toda vez que realiza una clasificación absoluta de toda la información relativa a los procedimientos relacionados con la admisión de personas y las medidas adoptadas, sin distinguir la información de ser clasificada como confidencial, en ese sentido, la medida tampoco es idónea.

Por lo tanto, la norma impugnada no es adecuada a la exigencia constitucional de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, por el contrario, resulta una medida restrictiva y regresiva, ya que privilegia la opacidad de la información. Además de que incide en el ejercicio del derecho de las personas con discapacidad a participar activamente en el proceso de adopción de normas y políticas que los afecten, pues la información obtenida podría ser utilizada para contar con elementos cualitativos en la evaluación de mecanismos que establece la Ley.

Por lo tanto, el artículo 38 de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, es contrario al principio de máxima publicidad y al derecho al acceso a la información.

4. **TERCERO. Artículos constitucionales y convencionales que se estiman violados.** Las accionantes estimaron violados los artículos 1º, 5, 6, 7 y 30 de la Constitución General; 1, 2, 3, 4.1, 4.3, 5, 8.1, 8.2, 12.4, 12.5, 13.1, 14.2, 15.2, 17, 18.1, 19, 21, 23, 24, 26.1, 27, 28 y 29 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; 1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1, 2, 3 y 4 de la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, y 2 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

5. **CUARTO. Admisiones y trámite.** Por acuerdo de tres de abril de dos mil dieciocho<sup>3</sup>, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 41/2018 y designó al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea como instructor del procedimiento.

---

<sup>3</sup> Foja 106 del expediente.

6. Por auto de cuatro de abril de dos mil dieciocho<sup>4</sup>, el Ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad, dio vista a la entonces Asamblea Legislativa del Distrito Federal y al Jefe de Gobierno de la Ciudad de México para que rindieran el informe correspondiente, y solicitó a la Procuraduría General de la República su opinión.
7. Por otro lado, por acuerdo de cinco de abril de dos mil dieciocho<sup>5</sup>, el Ministro Presidente ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 42/2018 y acumularse con la acción de inconstitucionalidad 41/2018, turnándolo al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, al haber sido designado instructor en esta última acción de inconstitucionalidad.
8. En auto de diecisiete de abril de dos mil dieciocho<sup>6</sup> el Ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad 42/2018, ordenó dar vista a la entonces Asamblea Legislativa del Distrito Federal y al Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, para que rindieran los informes correspondientes y a la Procuraduría General de la República para que diera su opinión.
9. En acuerdo de dos de enero de dos mil diecinueve, se ordenó retornar los autos para la elaboración del proyecto de resolución respectivo, al Ministro Luis María Aguilar Morales quien, por determinación del Tribunal Pleno, quedó adscrito a la Primera Sala de este Alto Tribunal, en lugar del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, con motivo de su designación como Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
10. **QUINTO. Informe de la autoridad emisora de la norma impugnada.** La entonces Asamblea Legislativa del Distrito Federal señaló lo siguiente:
11. En relación con los conceptos de invalidez relativos a la falta de consulta a las personas con discapacidad en el procedimiento legislativo, se advierte que si bien el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad prevé la obligación de consultar a las organizaciones que representan a las personas con Síndrome de Down, lo cierto es que no exige un parámetro específico a seguir.
12. Si bien dentro de las documentales que obran en el proceso legislativo no se advierte que se haya llevado a cabo una consulta, lo cierto es que no existe una obligación de expresarlo específicamente en los antecedentes legislativos; además, de que durante el proceso de creación de la Ley se convocó a diversas organizaciones civiles relacionadas con las personas con Síndrome de Down para que participaran en la redacción de diversos artículos.
13. Las organizaciones participantes fueron: Fundación John Langdon Down, Trisomía 21, Adelante Niño Down, La Colmena EEEQV, Red Down México, Fundación Ctduca, Fundación Mosaico Down, CONFE y Arte Down México, las cuales tuvieron conocimiento previo de la iniciativa y participaron en el proceso que se estaba llevando a cabo para su eventual aprobación.
14. Por lo tanto, sí se llevó un proceso de consulta, pero sin ninguna formalidad específica, ya que no existe ninguna obligación de hacerlo y mucho menos, de establecerlo en los antecedentes legislativos. Basta con que se haya dado participación y se hayan considerado los puntos de vista de quienes representan activamente a las personas con Síndrome de Down, para la redacción de los artículos. Aunado a que no existió comentario alguno en sentido negativo y que en la Iniciativa y Decreto se incluyeron todas las visiones. Por lo tanto, no se violó el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y, en consecuencia, no puede declararse la invalidez de la norma impugnada.
15. En relación con el segundo concepto de invalidez, en el cual la Comisión señala que la Ley es inconstitucional por conceptualizar la discapacidad conforme al modelo médico y no conforme al modelo social, ya que se refiere al Síndrome de Down como un padecimiento médico y establece un trato especial a las personas con dicha discapacidad.
16. Ahora bien, de acuerdo con el artículo 1.1. de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, el término “discapacidad” significa una deficiencia física, mental o sensorial, de naturaleza permanente o temporal, que limita la capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, que puede ser causada o agravada por el entorno económico y social.

---

<sup>4</sup> Foja 107, *ibidem*.

<sup>5</sup> Foja 205, *ibidem*.

<sup>6</sup> Foja 206, *ibidem*.

17. En atención a los fines de la Ley impugnada, ésta no busca definir o emitir un concepto específico de la discapacidad de Síndrome de Down, más bien, se enfoca en la coordinación para la atención integral de dicha discapacidad.
18. No obstante lo anterior, el hecho de que en diversos artículos se haya mencionado la palabra “padecimiento”, no indica que los artículos vayan en contra del concepto de discapacidad brindado por instrumentos internacionales, ni que por ello se deban de invalidar los artículos que contemplan la mencionada expresión.
19. La Real Academia Española define padecimiento como la acción de padecer o sufrir daño, injuria, enfermedad, etc. Mientras que la palabra padecer, la define como sentir física y corporalmente un daño, dolor, enfermedad, pena o castigo, soportar agravios, injurias, pesares, etc.
20. En relación con lo anterior, la Ley no define el Síndrome de Down como un padecimiento, sino que hace referencia a las personas que tienen esta discapacidad. Asimismo, ello no vulnera ningún precepto constitucional o instrumento internacional, pues si se considera el concepto de discapacidad como la “deficiencia física, mental o sensorial, ya sea de naturaleza permanente o temporal”, válidamente se puede establecer que padece una deficiencia.
21. Respecto del tercer concepto de invalidez, la Comisión impugna que la Ley no permite que las personas con discapacidad por Síndrome de Down sean plenamente autónomas porque requieren de atención especial, señalando diversos artículos. Sin embargo, dicho concepto de invalidez es inoperante, ya que el escrito no establece de manera precisa el razonamiento lógico jurídico en donde se advierta la inconstitucionalidad de cada precepto que impugna.
22. Aunado a lo anterior, contrario a lo establecido por la Comisión local, la Ley garantiza la autonomía de las personas con Síndrome de Down, pues faculta al DIF de la Ciudad de México a promover programas y actividades que permitan el desarrollo de sus aptitudes, capacidades y habilidades, sin que se esté negando su capacidad jurídica en igualdad de condiciones.
23. Asimismo, la capacidad jurídica implica tener derechos y obligaciones y poder ejercerlos por ti mismo. Dicha capacidad es necesaria para participar en la sociedad, por lo que de acuerdo con el artículo 12 de la Convención y la Observación General No. 1 de la ONU, los países están obligados a dar los apoyos necesarios para que las personas con discapacidad ejerzan su capacidad jurídica, a través de programas y actividades que permitan el desarrollo de sus aptitudes, capacidades y habilidades, como se advierte del artículo 15 de la Ley impugnada.
24. En el cuarto concepto de invalidez la Comisión local establece que la Ley es contraria al artículo 1º constitucional, ya que vulnera los derechos a la igualdad y no discriminación de las personas con Síndrome de Down, así como el principio de equidad, pues brinda beneficios especiales a las personas con esta discapacidad, siendo que ninguna discapacidad tiene prioridad sobre otra.
25. Del objeto de la Ley se desprende que ésta no busca proteger a solo un sector de personas con discapacidad, sino que busca la organización de diversas instituciones, para que las personas con Síndrome de Down se encuentren protegidas de igual forma que otras con distintas discapacidades.
26. Aunado a lo anterior, del artículo I, punto 2, inciso b), de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, se puede establecer válidamente que la Ley impugnada adoptó un ordenamiento que busca la organización de diversas instituciones con el fin de proteger a las personas con Síndrome de Down, sin que ello haga una distinción con otras personas discapacitadas.
27. Por otro lado, en el quinto concepto de invalidez formulado por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, se señala que los artículos 9, fracción III, 10, fracción I y 14, fracción III, de la norma impugnada establecen un acto de discriminación indirecta en perjuicio de las personas con Síndrome de Down pues los aísla de la sociedad, al crear espacios exclusivos para dichas personas sin una justificación objetiva, al no señalar la finalidad de los protocolos y lineamientos que deberán emitirse y ejecutarse por la Secretaría de Seguridad Pública, y al establecer que le corresponde a la Secretaría de Trabajo desarrollar lineamientos y ejecutar acciones que permitan identificar centros laborales aptos para el desarrollo de personas con Síndrome de Down.
28. De lo dispuesto en la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad y en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, los Estados deben de contar con medidas que promuevan la integración por parte de las autoridades gubernamentales en el ámbito de sus competencias, como para el acceso a la justicia y servicios policiales. Ello es suficiente para que la Secretaría de Seguridad Pública emita lineamientos y protocolos para intervenir cuando haya personas con Síndrome de Down, lo cual no viola los derechos a la igualdad y no discriminación.

29. Asimismo, la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, establece que los Estados parte deben realizar ajustes razonables a través de modificaciones necesarias que no impongan una carga desproporcionada, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio de todos los derechos humanos, en igualdad de condiciones que las demás. En ese sentido, la Secretaría de Trabajo cuenta con la facultad para desarrollar lineamientos y ejecutar acciones que permitan identificar centros laborales aptos para el desarrollo de personas con Síndrome de Down, lo cual no significa que deban instalarse en un centro laboral excluido de las demás personas.
30. Por otra parte, en el sexto concepto de invalidez de la Comisión local, señala que la Ley impugnada no contempla medidas tendientes a eliminar las barreras sociales impuestas a las personas con discapacidad, ya que se prevé un programa destinado solo para ellas, lo que las segrega de la sociedad y les impide convivir libremente con el resto de la comunidad.
31. Dicho concepto de invalidez es infundado, ya que, de acuerdo con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, los Estados deben realizar ajustes razonables para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones que los demás. Por lo que, contar con medidas, programas y personal técnico, necesarios para acelerar o lograr la igualdad de hecho de las personas con Síndrome de Down, no constituyen actos discriminatorios y cumple con parámetros internacionales.
32. Respecto al concepto de invalidez hecho valer por ambas Comisiones, relativo a la inconstitucionalidad de la Ley al prever la reinserción social de las personas con discapacidad por Síndrome de Down, es infundado, ya que el artículo 16 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad establece que los Estados parte, en relación con la protección contra la explotación, violencia y el abuso, tomarán las medidas pertinentes para promover la reintegración de las personas con discapacidad.
33. Los artículos 13 y 14 de la Ley impugnada, son acordes a lo establecido en el numeral 16 de la Convención, pues faculta a diversas Secretarías para colaborar y orientar en el diseño y aplicación de acciones que permitan reintegrar a la sociedad a este grupo de personas, por todo acto de discriminación y abuso relacionados con la pobreza, marginación y la desigualdad social. Es decir, dichos artículos deben entenderse en el sentido de que se busca integrar a este grupo de personas a la sociedad por haber sufrido de actos de discriminación, sin que con ello atente contra la dignidad de las personas.
34. Aunado a lo anterior, la palabra reinserción no es exclusiva a la materia penal, además de que la Ley impugnada no debe ser una copia exacta de los ordenamientos internacionales, sino busca armonizar nuevas medidas para coordinar a las autoridades y proteger de manera integral a las personas con Síndrome de Down.
35. **SEXTO. Informe de la autoridad promulgadora de la norma impugnada.** El Jefe de Gobierno de la Ciudad de México expuso lo siguiente:
36. El Jefe de Gobierno solamente intervino en la promulgación de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 122, apartado A, base III, de la Constitución General, y Transitorios Primero y Segundo del Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de enero de dos mil dieciséis, así como los numerales 48, 49 y 67, fracción II, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.
37. En ese sentido, la intervención del Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, se encuentra apegada a lo establecido en la Constitución General y en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.
38. **SÉPTIMO. Opinión de la Procuraduría General de la República.**
39. El derecho a la consulta previa es un mecanismo a través del cual las organizaciones que representan a las personas con discapacidad participan en la toma de decisiones en asuntos que tengan incidencia directa sobre ellos, como una medida de participación en la vida pública y democrática del país.
40. La omisión de las autoridades responsables de realizar una consulta previa constituye un acto de discriminación, al impedir su participación activa en la toma de decisiones que pueden llegar a afectar su vida, así como también vulnera el principio de legalidad al no cumplir con los requisitos legales necesarios para la toma de decisiones que pueden tener un efecto sobre dicho sector.
41. En el caso, del proceso legislativo que dio origen a la Ley para las Personas con Síndrome de Down, no se desprende que en alguna de sus etapas se haya respetado el derecho a la consulta inherente a las organizaciones que representan a las personas con discapacidad.

42. Si bien es cierto que no se establece un procedimiento a través del cual se estime que los órganos legislativos locales dieron cabal cumplimiento al derecho de consulta previa, también lo es que no podemos caer en el absurdo de que las organizaciones civiles deban participar a viva voz y ello no se encuentre plasmado en el proceso legislativo correspondiente, como lo pretende la Asamblea Legislativa. Considerar lo anterior, implicaría transgredir el principio de legalidad.

43. De acuerdo con lo expuesto, al advertirse que la Asamblea Legislativa no dio cumplimiento a las personas con discapacidad a ser consultadas, se debe declarar fundado este concepto de invalidez, ya que el órgano mencionado vulneró el contenido del artículo 3.4 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

44. Los argumentos planteados en el primer concepto de invalidez resultan suficientes para demostrar la invalidez de la norma impugnada, por lo que pronunciarse respecto de los demás conceptos de invalidez no llevaría a ningún fin práctico.

45. **OCTAVO. Cierre de instrucción.** Recibidos los alegatos de las partes, por acuerdo de uno de junio de dos mil dieciocho, se cerró instrucción de este asunto, a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente<sup>7</sup>.

## CONSIDERANDOS:

### PRIMERO. COMPETENCIA.

46. 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 en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>8</sup>, y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación<sup>9</sup>, así como en términos de la fracción II, del Punto Segundo del Acuerdo General 5/2013<sup>10</sup>, toda vez que la Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantean la posible contradicción entre la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como diversos tratados internacionales en materia de derechos humanos.

### SEGUNDO. OPORTUNIDAD.

47. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>11</sup> establece que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales

<sup>7</sup> Fojas 672 y 673, *ibídem*.

<sup>8</sup> “**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

(...)

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

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

(...)

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

(...).”

<sup>9</sup> “**Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia 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;

(...).”

<sup>10</sup> “**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;

(...).”

<sup>11</sup> “**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.

(...).”

contados a partir del día siguiente al en que se hubiere publicado la norma impugnada. En caso de que el último día del plazo fuera inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

48. En el caso, se impugna la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down, expedida mediante Decreto publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el cinco de marzo de dos mil dieciocho, por lo que el plazo para promover la acción transcurrió del seis de marzo al cuatro de abril de dos mil dieciocho. Por lo tanto, toda vez que los escritos iniciales de la entonces Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, fueron presentados el tres y el cuatro de abril de dos mil dieciocho, respectivamente, las acciones de inconstitucionalidad resultan oportunas.

### TERCERO. LEGITIMACIÓN.

49. De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución General<sup>12</sup>, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá ejercer la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter estatal que vulneren los derechos humanos contenidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Así como los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales.

50. Asimismo, de acuerdo con el artículo 11, párrafo primero, en relación con el numeral 59, ambos de la Ley Reglamentaria de la materia<sup>13</sup>, las partes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

51. En el caso, los escritos de acción de inconstitucionalidad fueron suscritos, respectivamente, por Nashieli Ramírez Hernández, en su carácter de Presidenta de la entonces Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal<sup>14</sup>, quien goza de la representación legal de la Comisión, en términos del artículo 22, fracción I, de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal<sup>15</sup>; así como por Luis Raúl González Pérez, en su carácter de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos

<sup>12</sup> “**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

(...)

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

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

(...).

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

(...).”

<sup>13</sup> “**Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

(...).”

“**Artículo 59.** En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II.”

<sup>14</sup> Acreditado con copia del oficio de la Presidenta de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal de la Séptima Legislatura, en la cual señala que en sesión de siete de noviembre de dos mil diecisiete, se aprobó designar a Nashieli Ramírez Hernández como Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal por un periodo de cuatro años, a partir de la fecha de su designación. Foja 96 del expediente.

<sup>15</sup> “**Artículo 22.** La o el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

I.- Actuar como representante legal de la Comisión;

(...).”

Humanos<sup>16</sup>, quien tiene la representación legal de dicho ente, de acuerdo con el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos<sup>17</sup> en relación con el diverso numeral 18 de su Reglamento Interno<sup>18</sup>.

52. Asimismo, en los escritos iniciales se cuestiona la constitucionalidad de la Ley para la Atención Integral de Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México por transgredir el derecho a la consulta de personas con discapacidad, el derecho a la igualdad y no discriminación, el derecho a dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que se le acomode a la persona, y el derecho al acceso a la información, así como los principios de progresividad, equidad y máxima publicidad.

53. En estas condiciones, al ser la entonces Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos órganos legitimados para promover la presente acción de inconstitucionalidad y habiéndose promovido por quienes cuentan con facultades para representarlos, se reconoce la legitimación activa de dichos entes en este asunto.

#### CUARTO. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA.

54. No se hicieron valer causas de improcedencia por el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, ni por la entonces Asamblea Legislativa del Distrito Federal, ni por la Procuraduría General de la República. Tampoco se advierte de oficio que se actualice alguna.

#### QUINTO. ESTUDIO DE FONDO.

55. Tanto la entonces Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, señalan que debe declararse la invalidez total de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, toda vez que del procedimiento legislativo no se advierte que se haya consultado a las asociaciones que representan a personas con Síndrome de Down, de manera previa, pública, accesible y adecuada.

56. Por otro lado, ambas Comisiones argumentan que la Ley impugnada omitió recoger el modelo social previsto en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, pues se refiere al Síndrome de Down como un “*padecimiento*”, el cual requiere de supervisión de especialistas y por otro lado, porque contempla la “*reinserción social*” de las personas con Síndrome de Down, lo cual se traduce en que las personas con discapacidad son un grupo excluido de la sociedad que debe reinsertarse a la misma. En ese sentido, el uso incorrecto del lenguaje produce que los prejuicios sociales se arraiguen en la sociedad, contraviniendo el principio de progresividad y provocando actos discriminatorios.

57. En el mismo sentido, las Comisiones accionantes estiman que la Ley es contraria al modelo social, pues en vez de prever medidas que busquen que las personas con Síndrome de Down tomen decisiones de manera autónoma e independiente, permite sustituir su voluntad y les niega el derecho a la capacidad jurídica.

58. Por otra parte, la Comisión local considera que la Ley combatida prevé un trato especializado a las personas con Síndrome de Down, lo cual viola el derecho a la igualdad, provocando actos discriminatorios indirectos en perjuicio de las personas con discapacidad no incluidas en la Ley, lo que también contraviene el principio de equidad.

59. Aunado a lo anterior, la entonces Comisión del Distrito Federal impugna los artículos 9, fracción III, 10, fracción I y 14, fracción III, de la referida Ley, al considerarlos discriminatorios, ya que prevén la creación de espacios exclusivos en la Procuraduría General de Justicia local para personas con Síndrome de Down; el diseño y ejecución de protocolos y lineamientos para la intervención operativa cuando se presume la presencia significativa de personas con Síndrome de Down; y el desarrollo de lineamientos por la Secretaría de Trabajo para identificar centros laborales aptos para el desarrollo de personas con Síndrome de Down.

<sup>16</sup> Acreditado con copia del oficio por el Presidente de la Mesa Directiva de la Sexagésima Segunda Legislatura de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, en el cual se señala que en sesión de trece de noviembre de dos mil catorce fue aprobada la designación de Luis Raúl González Pérez para ocupar el cargo de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en el periodo de dos mil catorce a dos mil diecinueve. Foja 196 del expediente

<sup>17</sup> **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

(...)

<sup>18</sup> **Artículo 18.** (Órgano ejecutivo)

La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal.

60. Por otra parte, la Comisión Nacional estima que el artículo 27 de la Ley impugnada vulnera los derechos a la igualdad y no discriminación, así como el derecho a dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que se le acomode a la persona, toda vez que establece como requisito para ejercer el cargo de Director de la Unidad para la Atención Integral y Específica de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México ser mexicano por nacimiento, lo cual genera una distinción por motivo del origen nacional, obstaculizando el ejercicio de derechos en igualdad de circunstancias, además de que la nacionalidad no es un elemento que pueda influir en los méritos o capacidades de una persona para acceder a un empleo.

61. Por último, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna el artículo 38 de la citada Ley por ser violatorio del derecho de acceso a la información y del principio de máxima publicidad, ya que clasifica de manera absoluta como confidencial toda la información relativa a los procedimientos relacionados con la admisión de personas y las medidas adoptadas en el Mecanismo de Asistencia y Protección de las Personas con Síndrome de Down.

62. Ahora bien, por cuestión de orden y toda vez que la ausencia de consulta a personas con discapacidad tiene potencial invalidante del procedimiento legislativo y, en consecuencia, del producto legislativo, se procederá a estudiar el primer concepto de invalidez. Para ello, primero se detallará el marco jurídico de la consulta a personas con discapacidad y después se analizará si en el caso el legislador hizo efectivo el derecho a la consulta de personas con discapacidad.

#### I) Consulta a personas con discapacidad.

63. Por mandato del artículo 1° de la Constitución General, del cual se desprende el parámetro de regularidad de todas las normas y actos del orden jurídico mexicano, el numeral 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad<sup>19</sup>, constituye una norma de rango constitucional. Dicha disposición establece una obligación clara en el sentido de que tanto en la elaboración de legislación como en la adopción de políticas que afecten a las personas con discapacidad, el Estado debe consultarlas estrechamente y colaborar activamente con ellas, a través de las organizaciones que las representen.

64. En materia de consulta a personas con discapacidad, resulta conveniente tener en cuenta que en la acción de inconstitucionalidad 33/2015<sup>20</sup>, la mayoría del Pleno de este Alto Tribunal determinó, a partir del análisis específico del procedimiento legislativo que dio origen a la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista, que el Congreso de la Unión sí había cumplido con la obligación contenida en el artículo 4.3 de la Convención, conclusión a la que arribó a la luz de los principios de la propia Convención, debido a que organizaciones representativas de personas con tal condición tuvieron una participación *adecuada y significativa* en la elaboración y emisión del citado ordenamiento.

65. Lo anterior, al considerar que de la exposición de motivos se advertía que su elaboración había sido el resultado de un trabajo conjunto del Poder Legislativo con los servidores públicos de las Secretarías de Salud, Educación, Trabajo y Previsión Social, y Hacienda y Crédito Público, así como diversas organizaciones civiles que representan a las personas con la condición de espectro autista y otras discapacidades; lo cual había sido reconocido en el Dictamen de la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables, presentado el cinco de marzo de dos mil quince en la Cámara de Diputados -cámara de origen-, y de lo que se apreciaba el contacto permanente de algunos legisladores proponentes con organizaciones de la sociedad civil y con profesionales privados en las ramas médicas, terapéuticas, educativas, empresas dedicadas a las tecnologías de la información.

66. Además, se tuvo en cuenta que, a través de la Secretaría de la Comisión de Grupos Vulnerables de la Cámara de Diputados, se comunicó a más de cien organizaciones representativas de personas con autismo, la referida iniciativa de ley, a efecto de que analizaran dicha propuesta legislativa, al considerarse como una medida necesaria para que las personas con la referida condición fueran *“oídas, atendidas y respetadas por la sociedad y el Gobierno”*.

---

<sup>19</sup>“Artículo 4 Obligaciones generales

(...)

3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan.

<sup>20</sup> Fallada el dieciocho de febrero de dos mil dieciséis por el Tribunal Pleno. Por otro lado, no pasa desapercibido que en las acciones de inconstitucionalidad 96/2014 y su acumulada 97/2014, 61/2016, 89/2015, 15/2017, se discutió la obligación de realizar consultas a personas con discapacidad.

**67.** Y, una vez aprobado en la Cámara de origen, el Dictamen de Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expidió la referida Ley General, noventa y siete organizaciones representativas de las personas con autismo de distintas partes de la República exhortaron a la Cámara de Senadores y al Ejecutivo Federal, para que, en el ámbito de sus respectivas competencias, la aprobaran y promulgaran.

**68.** Es decir, a partir del examen referido, este Tribunal Pleno concluyó que precedieron a la aprobación de iniciativa de ley, diversos actos de colaboración con numerosas organizaciones representativas de las personas con la condición de espectro autista y que, inclusive, una vez analizado el dictamen presentado y aprobado por la Cámara de Diputados, expresamente se pronunciaron por la aprobación y promulgación de la referida Ley General.

**69.** Aunado a lo anterior, se hizo notar la necesidad de que las autoridades del Estado Mexicano reglamenten el mandato internacional de realizar consulta a personas con discapacidad, a efecto de que se pueda facilitar su cumplimiento y aplicación en casos posteriores.

**70.** A pesar de la exhortación efectuada con antelación, ante la falta de regulación interna en el Estado Mexicano que establezca la manera en que los órganos legislativos deben llevar a cabo la consulta a personas con discapacidad, este Tribunal Pleno considera necesario señalar estándares mínimos conforme a los cuales se debe cumplir la referida obligación, partiendo esencialmente de lo previsto en la propia Convención, incluyendo su preámbulo, de la interpretación que de su artículo 4.3. ha realizado el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la Organización de las Naciones Unidas, así como de otros instrumentos internacionales en la materia, sin perjuicio de que los órganos legislativos puedan ampliar los lineamientos para la participación.

**71.** Del Preámbulo de la mencionada Convención, resulta conveniente tener presentes los incisos e), i), m), n), o), t) y v), que establecen lo siguiente:

“Los Estados Partes en la presente Convención,

(...)

**e)** Reconociendo que la discapacidad es un concepto que evoluciona y que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás,

**i)** Reconociendo además la diversidad de las personas con discapacidad,

(...)

**m)** Reconociendo el valor de las contribuciones que realizan y pueden realizar las personas con discapacidad al bienestar general y a la diversidad de sus comunidades, y que la promoción del pleno goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales por las personas con discapacidad y de su plena participación tendrán como resultado un mayor sentido de pertenencia de estas personas y avances significativos en el desarrollo económico, social y humano de la sociedad y en la erradicación de la pobreza,

**n)** Reconociendo la importancia que para las personas con discapacidad reviste su autonomía e independencia individual, incluida la libertad de tomar sus propias decisiones,

**o)** Considerando que las personas con discapacidad deben tener la oportunidad de participar activamente en los procesos de adopción de decisiones sobre políticas y programas, incluidos los que les afectan directamente,

**t)** Destacando el hecho de que la mayoría de las personas con discapacidad viven en condiciones de pobreza y reconociendo, a este respecto, la necesidad fundamental de mitigar los efectos negativos de la pobreza en las personas con discapacidad,

(...)

**v)** Reconociendo la importancia de la accesibilidad al entorno físico, social, económico y cultural, a la salud y la educación y a la información y las comunicaciones, para que las personas con discapacidad puedan gozar plenamente de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales,

(...).”

**72.** De los incisos reproducidos con antelación se obtienen elementos conforme a los cuales debe interpretarse la realización de la consulta a personas con discapacidad prevista en la misma Convención, en tanto que se reconoce que estas personas deben tener la oportunidad de participar plena, efectivamente, en igualdad de condiciones y de manera activa en los procesos de adopción de decisiones sobre políticas y programas, incluidos los que les afectan directamente, teniendo en cuenta la importancia que para ellas tiene su autonomía e independencia individual, incluyendo la libertad de tomar sus propias decisiones, así como la diversidad de las personas con discapacidad y que gran parte de ellas viven en condiciones de pobreza, así como la trascendencia de la accesibilidad que se debe garantizar, tanto al entorno físico, social, económico y cultural, a la salud, a la educación, a la

información y a las comunicaciones, para que puedan gozar plenamente de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales.

73. Además, se requiere tener presentes los principios rectores de la Convención contenidos en su artículo 3<sup>o</sup><sup>21</sup>, entre los cuales cobran especial relevancia los principios de autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones; igualdad de oportunidades; igualdad por razón de género, tanto en personas adultas como en menores de edad; no discriminación; participación e inclusión efectivas en la sociedad; y, de accesibilidad.

74. Asimismo, se estima necesario hacer referencia a lo dispuesto en el artículo 4.1, incisos a), b) y h), de dicha Convención<sup>22</sup>, en donde se establece que los Estados Partes se comprometen a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad; a adoptar las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos en la Convención; a tomar todas las medidas pertinentes, incluidas las medidas legislativas, para modificar o derogar leyes, reglamentos, costumbres y prácticas existentes que constituyan discriminación contra las personas con discapacidad; así como a proporcionarles información accesible.

75. Por su parte, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la Organización de las Naciones Unidas, en la Observación General Número 7 (2018) sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan en la aplicación y el seguimiento de la Convención, en su fracción II, apartado C, interpretó, en lo que interesa, el alcance de su artículo 4, párrafo 3, y estableció expresamente lo siguiente:

“15. A fin de cumplir las obligaciones dimanantes del artículo 4, párrafo 3, los Estados partes deberían incluir la obligación de **celebrar consultas estrechas e integrar activamente a las personas con discapacidad, a través de sus propias organizaciones, en los marcos jurídicos y reglamentarios y los procedimientos en todos los niveles y sectores del Gobierno.** Los Estados partes deberían considerar las consultas y la integración de las personas con discapacidad como **medida obligatoria antes** de aprobar leyes, reglamentos y políticas, ya sean de carácter general o relativos a la discapacidad. Por lo tanto, **las consultas deberían comenzar en las fases iniciales y contribuir al resultado final en todos los procesos de adopción de decisiones. Las consultas deberían comprender a las organizaciones que representan a la amplia diversidad de personas con discapacidad a nivel local, nacional, regional e internacional.**

16. **Todas las personas con discapacidad**, sin exclusión alguna en razón del tipo de deficiencia que presenten, como las personas con discapacidad psicosocial o intelectual, **pueden participar eficaz y plenamente**, sin discriminación y en igualdad de condiciones con las demás<sup>8</sup>. El derecho a participar en las consultas, a través de las organizaciones que las representan, debería reconocerse a todas las personas con discapacidad en igualdad de condiciones, con independencia, por ejemplo, de su orientación sexual y su identidad de género. Los Estados partes

<sup>21</sup> “**Artículo 3 Principios generales**

Los principios de la presente Convención serán:

- a) El respeto de la dignidad inherente, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones, y la independencia de las personas;
- b) La no discriminación;
- c) La participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad;
- d) El respeto por la diferencia y la aceptación de las personas con discapacidad como parte de la diversidad y la condición humanas;
- e) La igualdad de oportunidades;
- f) La accesibilidad;
- g) La igualdad entre el hombre y la mujer;
- h) El respeto a la evolución de las facultades de los niños y las niñas con discapacidad y de su derecho a preservar su identidad.”

<sup>22</sup> “**Artículo 4 Obligaciones generales**

1. Los Estados Partes se comprometen a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. A tal fin, los Estados Partes se comprometen a:

- a) Adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos en la presente Convención;
- b) Tomar todas las medidas pertinentes, incluidas medidas legislativas, para modificar o derogar leyes, reglamentos, costumbres y prácticas existentes que constituyan discriminación contra las personas con discapacidad;
- (...)
- h) Proporcionar información que sea accesible para las personas con discapacidad sobre ayudas a la movilidad, dispositivos técnicos y tecnologías de apoyo, incluidas nuevas tecnologías, así como otras formas de asistencia y servicios e instalaciones de apoyo;
- (...).”

deberían adoptar un marco general de lucha contra la discriminación para garantizar los derechos y las libertades fundamentales de todas las personas con discapacidad, y derogar la legislación que penalice a las personas y a las organizaciones de personas con discapacidad por motivos de sexo, género o condición social de sus miembros y les deniegue el derecho a participar en la vida política y pública.

17. La obligación jurídica de los Estados partes de garantizar las consultas con organizaciones de personas con discapacidad engloba el acceso a los espacios de adopción de decisiones del sector público y también a otros ámbitos relativos a la investigación, el diseño universal, las alianzas, el poder delegado y el control ciudadano<sup>9</sup>. Además, es una obligación que incluye a las organizaciones mundiales y/o regionales de personas con discapacidad.

## 1. Cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad

18. La expresión “cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad”, que figura en artículo 4, párrafo 3, **abarca toda la gama de medidas legislativas**, administrativas y de otra índole que puedan afectar de forma directa o indirecta a los derechos de las personas con discapacidad. La interpretación amplia de las cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad permite a los Estados partes tener en cuenta la discapacidad mediante políticas inclusivas, garantizando que las personas con discapacidad sean consideradas en igualdad de condiciones con las demás. También **asegura que el conocimiento y las experiencias vitales de las personas con discapacidad se tengan en consideración al decidir nuevas medidas legislativas**, administrativas o de otro tipo. Ello comprende los procesos de adopción de decisiones, como las leyes generales y los presupuestos públicos, y las leyes específicas sobre la discapacidad, que podrían afectar a la vida de esas personas<sup>10</sup>.

19. Las consultas previstas en el artículo 4, párrafo 3, excluyen todo contacto o práctica de los Estados partes que no sea compatible con la Convención y los derechos de las personas con discapacidad. En caso de controversia sobre los efectos directos o indirectos de las medidas de que se trate, corresponde a las autoridades públicas de los Estados partes demostrar que la cuestión examinada no tendría un efecto desproporcionado sobre las personas con discapacidad y, en consecuencia, que no se requiere la celebración de consultas.

20. Algunos ejemplos de cuestiones que afectan directamente a las personas con discapacidad son la desinstitutionalización, los seguros sociales y las pensiones de invalidez, la asistencia personal, los requerimientos en materia de accesibilidad y las políticas de ajustes razonables. Las medidas que afectan indirectamente a las personas con discapacidad podrían guardar relación con el derecho constitucional, los derechos electorales, el acceso a la justicia, el nombramiento de las autoridades administrativas a cargo de las políticas en materia de discapacidad o las políticas públicas en los ámbitos de la educación, la salud, el trabajo y el empleo.

## 2. “Celebrar consultas estrechas y colaborar activamente”

21. La “celebración de **consultas estrechas y la colaboración activa**” con las personas con discapacidad a través de las organizaciones que las representan es una obligación dimanante del derecho internacional de los derechos humanos que exige el **reconocimiento de la capacidad jurídica de todas las personas para participar en los procesos de adopción de decisiones sobre la base de su autonomía personal y libre determinación**. La consulta y colaboración en los procesos de adopción de decisiones para aplicar la Convención, así como en otros procesos de adopción de decisiones, deberían **incluir a todas las personas con discapacidad y, cuando sea necesario, regímenes de apoyo para la adopción de decisiones**.

22. Los Estados deberían 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 digitales accesibles y ajustes razonables cuando se requiera, como la interpretación en lengua de señas, los textos en lectura fácil y lenguaje claro, el braille y la comunicación táctil**. 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, lo cual incluye los fondos nacionales y todos los órganos públicos de adopción de decisiones competentes para la aplicación y el seguimiento de la Convención.

23. Las autoridades públicas deberían considerar, con la debida atención y prioridad, las **opiniones y perspectivas** de las organizaciones de personas con discapacidad cuando examinen cuestiones relacionadas directamente con esas personas. Las autoridades públicas que dirijan procesos de adopción de decisiones tienen el **deber de informar a las organizaciones de personas con discapacidad de los resultados de esos procesos, en particular**

**proporcionando una explicación clara, en un formato comprensible, de las conclusiones, las consideraciones y los razonamientos de las decisiones sobre el modo en que se tuvieron en cuenta sus opiniones y por qué.**

### 3. Inclusión de los niños y las niñas con discapacidad

24. El artículo 4, párrafo 3, reconoce también la importancia de “incluir a los niños y las niñas con discapacidad” de forma sistemática en la elaboración y la aplicación de la legislación y las políticas para hacer efectiva la Convención, así como en otros procesos de adopción de decisiones, **a través de las organizaciones de niños con discapacidad o que apoyan a esos niños**. Esas organizaciones son fundamentales para facilitar, promover y garantizar la autonomía personal y la participación activa de los niños con discapacidad. Los Estados partes deberían crear un entorno favorable para el establecimiento y funcionamiento de organizaciones que representen a niños con discapacidad, como parte de su obligación de defender el derecho a la libertad de asociación, entre otras cosas mediante recursos adecuados para el apoyo.

25. Los Estados partes deberían aprobar leyes y reglamentos y elaborar programas para asegurar que todas las personas entiendan y respeten la voluntad y las preferencias de los niños y tengan en cuenta su capacidad personal evolutiva en todo momento. El **reconocimiento y la promoción del derecho a la autonomía personal** reviste capital importancia para que todas las personas con discapacidad, incluidos los niños, sean respetadas como titulares de derechos<sup>11</sup>. Los niños con discapacidad son los que están mejor situados para expresar qué es lo que requieren y cuáles son sus experiencias, lo cual es necesario para elaborar leyes y programas adecuados en consonancia con la Convención.

26. Los Estados partes pueden organizar seminarios y reuniones en los que se invite a los niños con discapacidad a expresar su opinión. También podrían formular invitaciones abiertas a los niños con discapacidad para que envíen redacciones sobre temas concretos, alentándoles a exponer sus experiencias personales y sus expectativas vitales. Las redacciones podrían resumirse e incluirse directamente, como una contribución de los propios niños, en los procesos de adopción de decisiones.

### 4. Participación plena y efectiva

27. La “participación plena y efectiva” (art. 3 c) en la sociedad se refiere a la colaboración con todas las personas, incluidas las personas con discapacidad, a fin de que sientan que pertenecen a la sociedad y forman parte de ella. Comprende alentarles y proporcionarles el apoyo adecuado, entre otras cosas apoyo de sus pares y apoyo para participar en la sociedad, así como no estigmatizarlas y hacer que se sientan seguras y respetadas cuando hablen en público. La participación plena y efectiva requiere que los Estados partes **faciliten la participación y consulta de personas con discapacidad que representen a la amplia diversidad de deficiencias**.

28. El derecho a participar es un derecho civil y político y una obligación de cumplimiento inmediato, sin sujeción a ninguna forma de restricción presupuestaria, aplicable a los procesos de adopción de decisiones, implementación y seguimiento, en relación con la Convención. Al garantizar la participación de las organizaciones de personas con discapacidad en cada una de esas etapas, las personas con discapacidad pueden determinar y señalar mejor las medidas susceptibles de promover u obstaculizar sus derechos, lo que, en última instancia, redundará en mejores resultados para esos procesos decisivos. La participación plena y efectiva **debería entenderse como un proceso y no como un acontecimiento puntual aislado**.

29. La participación de las personas con discapacidad en la aplicación y el seguimiento de la Convención es posible cuando esas personas pueden ejercer sus derechos a la libertad de expresión, reunión pacífica y asociación, consagrados en los artículos 19, 21 y 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Si las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan participan en los procesos públicos de adopción de decisiones para aplicar y supervisar la Convención, hay que reconocer su papel de defensores de los derechos humanos<sup>13</sup> y protegerlas contra la intimidación, el acoso y las represalias, en particular cuando manifiesten opiniones divergentes.

30. El derecho a participar engloba también las obligaciones relativas al derecho a las debidas garantías procesales y al derecho a ser oído. Los Estados partes que celebran consultas estrechas y colaboran activamente con las organizaciones de personas con discapacidad en la adopción de decisiones en el ámbito público también hacen efectivo el derecho de las personas con discapacidad a una participación plena y efectiva en la vida política y pública, lo que incluye el derecho a votar y a ser elegidas (art. 29 de la Convención).

31. La participación plena y efectiva entraña la inclusión de las personas con discapacidad en distintos órganos de decisión, tanto a nivel local, regional y nacional como internacional, y en las instituciones nacionales de derechos humanos, los comités especiales, las juntas y las organizaciones regionales o municipales. Los Estados partes deberían reconocer, en su legislación y práctica, que todas las personas con discapacidad pueden ser designadas o elegidas para cualquier órgano representativo: por ejemplo, asegurando que se nombre a personas con discapacidad para formar parte de las juntas que se ocupan de cuestiones relativas a la discapacidad a nivel municipal o como responsables de los derechos de las personas con discapacidad en las instituciones nacionales de derechos humanos.

32. Los Estados partes deberían fortalecer la participación de las organizaciones de personas con discapacidad en el plano internacional, por ejemplo, en el foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible, así como en los mecanismos regionales y universales de derechos humanos. De ese modo, la participación de las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, propiciará una mayor eficacia y una utilización equitativa de los recursos públicos y, por consiguiente, mejores resultados para esas personas y sus comunidades.

33. La participación plena y efectiva puede ser también una herramienta de transformación para cambiar la sociedad y promover el empoderamiento y la capacidad de acción de las personas. La integración de las organizaciones de personas con discapacidad en todas las formas de adopción de decisiones refuerza la capacidad de esas personas para negociar y defender sus derechos, y las empodera para que expresen sus opiniones de forma más firme, hagan realidad sus aspiraciones y fortalezcan sus voces colectivas y diversas. Los Estados partes deberían asegurar la participación plena y efectiva de las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, **como medida para alcanzar su inclusión en la sociedad y combatir la discriminación de que son objeto**. Los Estados partes que garantizan la participación plena y efectiva y colaboran con las organizaciones de personas con discapacidad **mejoran la transparencia** y la rendición de cuenta, y consiguen responder mejor a los requerimientos de esas personas.”

76. En el mismo sentido, aunque bajo un enfoque de prohibición de discriminación por este motivo, la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad dispone:

#### “ARTÍCULO V

1. **Los Estados parte promoverán**, en la medida en que sea compatible con sus respectivas legislaciones nacionales, **la participación de representantes de organizaciones de personas con discapacidad, organizaciones no gubernamentales que trabajan en este campo o, si no existieren dichas organizaciones, personas con discapacidad, en la elaboración, ejecución y evaluación de medidas y políticas para aplicar la presente Convención. (...)**”

77. Asimismo, deben tomarse en cuenta los lineamientos contenidos en los documentos elaborados por organismos internacionales en su labor de interpretación de la Convención, de los que conviene destacar el informe de la Relatora Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad presentado al Consejo de Derechos Humanos de la ONU el 12 de enero de 2016, en el que, en relación con los procedimientos legislativos, se señala lo siguiente:

#### “Principales ámbitos de participación

##### 1. Armonización jurídica

83. Los Estados partes en instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos tienen la obligación de velar por que la legislación interna sea conforme con las normas internacionales. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad pide a los Estados que adopten todas las medidas legislativas pertinentes para hacer efectivos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad y que deroguen los instrumentos jurídicos que no sean conformes. Por lo tanto, los Estados deberían realizar un examen holístico de la idoneidad de la legislación vigente en vista de las obligaciones contraídas en virtud de la Convención. **Durante ese proceso, los Estados deben consultar estrechamente con las personas con discapacidad a través de sus organizaciones y fomentar una participación más activa de estas.**

84. Las personas con discapacidad pueden participar en los procesos legislativos de distintas maneras. En muchos países, los ciudadanos tienen derecho a proponer iniciativas legislativas, referendos y peticiones, sin el

respaldo de los partidos políticos o las autoridades públicas. Los Estados deben asegurar que sus procedimientos de democracia directa sean plenamente accesibles a las personas con discapacidad.

**85. Aunque el proceso legislativo puede variar de un país a otro, los órganos legislativos deberían garantizar la participación de las personas con discapacidad en todo el proceso, incluso en las reuniones de deliberación celebradas por las cámaras para debatir y votar proyectos de ley sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad. Los órganos legislativos nacionales deberían incluir disposiciones concretas en sus reglamentos para dar cabida a la participación de las organizaciones que representan a personas con discapacidad en los grupos consultivos y los comités legislativos, así como en las audiencias públicas y las consultas en línea. También debe asegurarse la accesibilidad de las instalaciones y los procedimientos.”**

78. En el mismo sentido, el Manual para Parlamentarios sobre la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y su protocolo facultativo, elaborado conjuntamente por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (NU-DAES), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y la Unión Interparlamentaria (UIP), apunta:

**“Inducir a personas con discapacidad a participar en el proceso legislativo**

**Las personas con discapacidad deben participar activamente en la redacción de legislación** y otros procesos decisorios que les afecten, del mismo modo que participaron activamente en la redacción de la propia Convención. También se les debe alentar a que presenten observaciones y ofrezcan asesoramiento cuando se apliquen las leyes. Hay diversas maneras de considerar todas las opiniones, entre otras mediante audiencias públicas (con preaviso y publicidad suficientes), solicitando presentaciones por escrito ante las comisiones parlamentarias pertinentes y distribuyendo todos los comentarios recibidos entre un público más amplio, a través de sitios web parlamentarios y por otros medios.

**Los parlamentos deben velar por que sus leyes, procedimientos y documentación estén en formatos accesibles**, como macrotipos, Braille y lenguaje sencillo, con el fin de que las personas con discapacidad puedan participar plenamente en la elaboración de legislación en general y, específicamente, en relación con las cuestiones de discapacidad. El edificio del parlamento y otros lugares donde éste celebre audiencias deberán ser también accesibles a las personas con discapacidad.”

79. Por último, en un documento sobre buenas prácticas parlamentarias, la Unión Interparlamentaria establece los siguientes lineamientos para la participación ciudadana en los procesos legislativos<sup>23</sup>:

- Contar con un registro público de organizaciones no gubernamentales organizado en función de su ámbito de interés, así como alfabéticamente.
- Contar con un registro similar de expertos.
- Publicar de manera efectiva a través de distintos medios, información oportuna sobre los procesos legislativos.
- Hacer invitaciones dirigidas a organizaciones relevantes y expertos, incluyendo a representantes de grupos marginados.
- Establecer procedimientos para la recepción de promociones provenientes de ciudadanos en lo individual.
- Elaborar un manual o de sesiones de entrenamiento sobre cómo someter escritos o pruebas al órgano legislativo.
- Asegurar la disponibilidad pública en línea de todos los documentos recibidos.
- Llevar a cabo audiencias públicas en distintas localidades, con resúmenes escritos de las participaciones orales.

<sup>23</sup> Parliament and Democracy in the Twenty-first Century: A Guide to Good Practice (Ginebra, Unión Interparlamentaria, 2006), págs. 79-87

**80.** Bajo ese orden de ideas, es posible advertir que, como elementos mínimos para cumplir con la obligación establecida en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, relativa a que las personas con discapacidad sean consultadas, su participación debe ser:

- **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.
- **Estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad.** Las personas con discapacidad no deben ser representadas, sino que, en todo caso, cuenten con la asesoría necesaria para participar sin que se sustituya su voluntad, es decir, que puedan hacerlo tanto de forma individual, como por conducto de las organizaciones de personas con discapacidad, además de que también se tome en cuenta a las niñas y niños con discapacidad, así como a las organizaciones que representan a las personas con discapacidad.
- **Accesible.** Las convocatorias deben realizarse con lenguaje comprensible, en formato de lectura fácil y lenguaje claro, así como adaptadas para ser entendible de acuerdo con las necesidades por el tipo de discapacidad, por distintos medios, incluidos los sitios web de los órganos legislativos, mediante formatos digitales accesibles y ajustes razonables cuando se requiera, como, por ejemplo, los macrotipos, la interpretación en lengua de señas, el braille y la comunicación táctil. Además de que las instalaciones de los órganos parlamentarios también deben ser accesibles a las personas con discapacidad.

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

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

- **Informada.** A las personas con discapacidad o comunidades involucradas se les debe informar de manera amplia y precisa sobre la **naturaleza** y consecuencia de la decisión que se pretenden tomar.
- **Significativa.** Lo cual implica que en los referidos momentos del proceso legislativo se debata o se analicen las conclusiones obtenidas de la participación de las personas con discapacidad y los organismos que las representan.
- **Con participación efectiva.** Que abone a la participación eficaz de las personas con discapacidad, las organizaciones y autoridades que los representan, en donde realmente se tome en cuenta su opinión y se analice, con el propósito de que no se reduzca su intervención a hacerlos partícipes de una mera exposición, sino que enriquezcan con su visión la manera en que el Estado puede hacer real la eliminación de barreras sociales para lograr su pleno desarrollo en las mejores condiciones, principalmente porque son quienes se enfrentan y pueden hacer notar las barreras sociales con las que se encuentran, a efecto de que se puedan diseñar mejores políticas para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales en igualdad de condiciones, no obstante el estado físico, psicológico o intelectual que presenten en razón de su discapacidad, así como por su género, minoría de edad, y con una cosmovisión amplia de las condiciones y dificultades sociales, como las condiciones de pobreza, de vivienda, salud, educación, laborales, etcétera.
- **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.

Además, resulta importante puntualizar que esta obligación 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.

**81.** De este modo, la consulta debe suponer 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.

82. En consecuencia, 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.

**II) Análisis del caso en concreto.**

83. En la acción de inconstitucionalidad que nos ocupa, la Ley impugnada tiene como objeto:

“Artículo 1.- Las disposiciones de esta Ley son de orden público, interés social y observancia general en la Ciudad de México y tendrá por objeto:

I. Determinar la intervención y coordinación que deberán observar las autoridades de la administración pública de la Ciudad de México, así como el sector privado y la sociedad civil organizada y no organizada;

II. Establecer los mecanismos e instancias competentes que emitirán las políticas en la materia, así como el programa de acciones en favor de las personas que presentan Síndrome de Down;

III. Fijar los mecanismos para la formación, actualización, profesionalización y capacitación de las personas que participan en los procesos de atención, orientación, apoyo, inclusión y fomento para el desarrollo de las personas con Síndrome de Down;

IV. Implantar los mecanismos a través de los cuales se brindará asistencia y protección a las personas con Síndrome de Down; y

V. Emitir las bases para la evaluación y revisión de las políticas, programas y acciones que desarrollen las autoridades, instituciones y aquellos donde participe la sociedad civil organizada y no organizada, en favor de las personas con Síndrome de Down.”

84. Por lo anterior, se advierte que la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México está dirigida a crear mecanismos a favor de personas con discapacidad de Síndrome de Down, por lo que procede analizar si en el procedimiento legislativo se realizó una consulta real y efectiva a personas con discapacidad y/o a las organizaciones que las representan.

85. Con base en los autos que obran en el expediente, el procedimiento que dio origen a la Ley impugnada se efectuó en los siguientes términos:

- I. Elena Edith Segura Trejo, en su carácter de Diputada del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó el veintiséis de abril de dos mil dieciséis al Presidente de la Mesa Directiva de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal “Iniciativa de Decreto por el que se crea la Ley para la Atención Integral de Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México”<sup>24</sup>.
- II. El once de agosto de dos mil dieciséis se celebró una mesa de análisis en el Salón Heberto Castillo de la Asamblea Legislativa para discutir la “Iniciativa de Decreto por el que se crea la Ley para la Atención Integral de Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México”, la cual fue dirigida por la Diputada Elena Edith Segura Trejo con la participaron de diversas asociaciones civiles<sup>25</sup>.
- III. Dictamen que emite que la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables en relación con la Iniciativa de Decreto por el que se crea la Ley para la Atención Integral de Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México de catorce de noviembre de dos mil dieciséis<sup>26</sup>.
- IV. En sesión de diecisiete de noviembre de dos mil dieciséis, la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables discutió y aprobó por tres votos –en lo general y particular- el Dictamen en relación con la Iniciativa de Decreto por el que se crea la Ley para la Atención Integral de Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México<sup>27</sup>.

<sup>24</sup> Fojas 338 a 392 del expediente.

<sup>25</sup> Fojas 649 a 671, *ibídem*.

<sup>26</sup> Fojas 393 a 424, *ibídem*.

<sup>27</sup> Fojas 425 a 436, *ibídem*.

- V. En sesión de veintidós de noviembre de dos mil dieciséis, el Pleno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal dio lectura, discutió y aprobó<sup>28</sup> el Dictamen en relación con la Iniciativa de Decreto por el que se crea la Ley para la Atención Integral de Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México. Y se ordenó remitirlo al Jefe de Gobierno de la Ciudad de México para su promulgación y publicación<sup>29</sup>.
- VI. Por oficio JGCDMX/MAM/0010bis/2017 de ocho de febrero de dos mil diecisiete, el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México emitió observaciones al Decreto por el que se expide la Ley para la Atención Integral de Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México<sup>30</sup>.
- VII. En sesión de uno de agosto de dos mil diecisiete, la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables discutió las observaciones realizadas por el Jefe de Gobierno, y aprobó por unanimidad de tres votos mantener firme el Decreto por el que se expide la Ley para la Atención Integral de Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, y en proceso para su promulgación y publicación<sup>31</sup>.
- VIII. Dictamen que emite la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables en relación con el Decreto por el que se desechan las observaciones efectuadas por el Jefe de Gobierno y se expide la Ley para la Atención de Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, de primero de agosto de dos mil diecisiete<sup>32</sup>.
- IX. En sesión de diecinueve de septiembre de dos mil diecisiete, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal discutió, aprobó<sup>33</sup> y ordenó al Jefe de Gobierno la promulgación y publicación del Decreto por el que se desechan las observaciones y se expide la Ley para la Atención de Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México<sup>34</sup>.
86. De acuerdo con lo anterior, es evidente que en la creación de la Ley para la Atención Integral de Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México no se realizó ninguna consulta a personas con discapacidad ni a las asociaciones que las representan; a pesar de que el legislador estaba obligado a hacerla, toda vez el objeto y el contenido de la Ley afectan directamente a personas con Síndrome de Down.
87. No pasa desapercibido que el once de agosto de dos mil dieciséis se celebró una mesa de análisis en las instalaciones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal entre representantes de distintas asociaciones civiles, que a su vez representan a las personas con Síndrome de Down, y la Diputada que presentó la iniciativa de Decreto. Sin embargo, ello no constituye una consulta a las personas con Síndrome de Down, a las organizaciones conformadas por ellas y a las organizaciones que las representan, pues del cuaderno principal no se advierten pruebas que confirmen que se haya realizado una consulta previa, pública, abierta y regular, en la que en una convocatoria se hubieran establecido reglas, plazos razonables y procedimientos, 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 Síndrome de Down, de manera individual o por medio de las organizaciones de personas con esta discapacidad, garantizando la asesoría debida para que no se sustituyera su voluntad, así como mediante las organizaciones que las representan, 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.
88. Tampoco se demostró que se hubiera informado a las personas con Síndrome de Down o comunidades involucradas con ellas, de manera amplia y precisa sobre la naturaleza y consecuencia de las decisiones que se pretendían tomar, ni que hubiera participación de éstas 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 Síndrome de Down, sus organizaciones, así como las organizaciones que las representan.
89. En consecuencia, al no haberse celebrado una consulta a las personas con Síndrome de Down, a las organizaciones que conforman, ni a las que las representan, procede declarar la invalidez de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México. Por lo que resulta innecesario estudiar el resto de los conceptos de invalidez, de

<sup>28</sup> Por treinta y nueve votos en lo general, y treinta y siete votos en lo particular.

<sup>29</sup> Fojas 437 a 485, *ibídem*.

<sup>30</sup> Fojas 486 a 497, *ibídem*.

<sup>31</sup> Fojas 498 a 505, *ibídem*.

<sup>32</sup> Fojas 506 a 529, *ibídem*.

<sup>33</sup> Por cuarenta y siete votos, en lo general y particular.

<sup>34</sup> Fojas 530 a 534, *ibídem*.

acuerdo con la tesis de jurisprudencia P./J. 37/2004, de rubro: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ”<sup>35</sup>.

#### SEXTO. EFECTOS.

**90.** En términos del artículo 45, en relación con el artículo 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General, la declaratoria de invalidez de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México surtirá sus efectos a partir de los ciento ochenta días naturales siguientes al día en que se publique en el Diario Oficial de la Federación esta sentencia, con el propósito de que no se prive a las personas con Síndrome de Down, de los posibles efectos benéficos de la norma que se declara inválida sin que el Congreso de la Ciudad de México pueda emitir una nueva medida, atendiendo a su obligación de practicar consulta previa a las personas con discapacidad<sup>36</sup>.

**91.** Por lo expuesto y fundado se

#### RESUELVE:

**PRIMERO.** Son procedentes y fundadas la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada.

**SEGUNDO.** Se declara la invalidez de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, expedida mediante Decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el cinco de marzo de dos mil dieciocho, de conformidad con lo establecido en el considerando quinto de esta decisión, la cual surtirá sus efectos a los ciento ochenta días naturales siguientes a partir de la publicación de esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en los términos precisados en el considerando sexto de esta determinación.

**TERCERO.** 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.

#### **En relación con el punto resolutivo primero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

#### **En relación con el punto resolutivo segundo:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, expedida mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el cinco de marzo de dos mil dieciocho. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a los ciento ochenta días naturales siguientes. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales con reserva de criterio, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaración de invalidez

<sup>35</sup> Novena Época, Registro: 181398, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIX, junio de 2004, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 37/2004, página 863.

<sup>36</sup> En la acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017, resuelta el 20 de abril de este año, dado el contenido del ordenamiento jurídico impugnado, el Tribunal Pleno determinó dar los mismos efectos a la declaratoria de invalidez.

decretada en este fallo surtirá sus efectos a partir de la publicación de esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación. Los señores Ministros Esquivel Mossa, Piña Hernández y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

**En relación con el punto resolutivo tercero:**

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

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

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

**PRESIDENTE**

**(Firma)**

**MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA**

**PONENTE**

**(Firma)**

**MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**(Firma)**

**LIC. RAFAEL COELLO CETINA**

## VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 41/2018 Y SU ACUMULADA 42/2018, PROMOVIDAS POR LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL Y LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En sesión pública celebrada el veintiuno de abril de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018, en la que se declaró la invalidez de la Ley para la Atención Integral de Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México. Esto último, toda vez que durante el proceso legislativo de dicho ordenamiento no se cumplió con el requisito de consulta previa a las personas con discapacidad afectadas por la referida ley.

La relevancia de este fallo radica en que es la primera vez que el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronuncia sobre los *elementos mínimos* para cumplir con el derecho de consulta previa a personas con discapacidad. Tales elementos son los siguientes:

- 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, sino que, en todo caso, cuenten con la asesoría necesaria para participar sin que se sustituya su voluntad, es decir, que puedan hacerlo tanto de forma individual, como por conducto de las organizaciones de personas con discapacidad, además de que también se tome en cuenta a las niñas y niños con discapacidad, así como a las organizaciones que representan a las personas con discapacidad.
- 3) **Accesible.** Las convocatorias deben realizarse con lenguaje comprensible, en formato de lectura fácil y lenguaje claro, así como **adaptadas** para ser entendible de acuerdo con las necesidades por el tipo de discapacidad, por distintos medios, incluidos los sitios web de los órganos legislativos, mediante formatos digitales accesibles y ajustes razonables cuando se requiera, como, por ejemplo, los macrotipos, la interpretación en lengua de señas, el braille y la comunicación táctil. Además de que las instalaciones de los órganos parlamentarios también deben ser accesibles a las personas con discapacidad.

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

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

- 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 pretenden tomar.
- 5) **Significativa.** Lo cual implica que en los referidos momentos del proceso legislativo se debata o se analicen las conclusiones obtenidas de la participación de las personas con discapacidad y los organismos que las representan.
- 6) **Con participación efectiva.** Que abone a la participación eficaz de las personas con discapacidad, las organizaciones y autoridades que los representan, en donde realmente se tome en cuenta su opinión y se analice, con el propósito de que no se reduzca su intervención a hacerlos partícipes de una mera exposición, sino que enriquezcan con su visión la manera en que el Estado puede hacer real la eliminación de barreras sociales para lograr su pleno desarrollo en las mejores condiciones, principalmente porque son quienes se enfrentan y pueden hacer notar las barreras sociales con las que se encuentran, a efecto de que se puedan

diseñar mejores políticas para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales en igualdad de condiciones, no obstante el estado físico, psicológico o intelectual que presenten en razón de su discapacidad, así como por su género, minoría de edad, y con una cosmovisión amplia de las condiciones y dificultades sociales, como las condiciones de pobreza, de vivienda, salud, educación, laborales, etcétera.

- 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.

Si bien estuve de acuerdo con las consideraciones y con el sentido del fallo, decidí formular el presente voto concurrente a fin de explicar y abundar en las razones que me llevaron a votar por la invalidez de la ley impugnada.

En primer lugar, debo señalar que estuve de acuerdo con las consideraciones del fallo pues **en ella se recogen los lineamientos y estándares constitucionales y convencionales que he venido sosteniendo en los votos que he formulado desde el primer asunto en el que se discutió este tema.**

En efecto, desde el primer asunto en el que la Suprema Corte abordó esta cuestión fui enfático en señalar la importancia de que este Alto Tribunal determinara los lineamientos que conformaran el estándar mínimo que debe cumplir toda consulta previa a personas con discapacidad<sup>37</sup>. Por esa razón, en los votos particulares de las **acciones de inconstitucionalidad 33/2015<sup>38</sup> y 96/2014 y su acumulada<sup>39</sup>**, y más recientemente en el voto concurrente de **la acción de inconstitucionalidad 68/2018**, me di a la tarea de desarrollar el contenido de dicho parámetro.

Al respecto, destacué que, un estándar como el señalado, requería la inclusión de los principios rectores de la Convención Americana sobre Derechos Humanos contenidos en su artículo 3<sup>o</sup><sup>40</sup>, cobrando especial relevancia los de no discriminación, participación e inclusión efectivas, y accesibilidad. Asimismo, precisé que debían tomarse en cuenta los lineamientos contenidos en los documentos elaborados por organismos internacionales en su labor de interpretación de la Convención de la materia.

En esa línea, destacué la importancia de tomar en consideración el informe de la Relatora Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad presentado al Consejo de Derechos Humanos de la ONU el doce de enero de dos mil dieciséis, en el que, en relación con los procedimientos legislativos, se señala lo siguiente:

## Principales ámbitos de participación

### 1. Armonización jurídica

83. Los Estados partes en instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos tienen la obligación de velar por que la legislación interna sea conforme con las normas internacionales. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad pide a los Estados que adopten todas las medidas legislativas pertinentes para hacer efectivos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad y que deroguen los instrumentos jurídicos que no sean conformes. Por lo tanto, los Estados deberían

<sup>37</sup> Voto particular de la acción de inconstitucionalidad 33/2015.

<sup>38</sup> Aprobada en sesión de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis.

<sup>39</sup> Aprobada en sesión de once de agosto de dos mil dieciséis.

<sup>40</sup> **Artículo 3 Principios generales**

Los principios de la presente Convención serán:

- a) El respeto de la dignidad inherente, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones, y la independencia de las personas;
- b) La no discriminación;
- c) La participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad;
- d) El respeto por la diferencia y la aceptación de las personas con discapacidad como parte de la diversidad y la condición humanas;
- e) La igualdad de oportunidades;
- f) La accesibilidad;
- g) La igualdad entre el hombre y la mujer;
- h) El respeto a la evolución de las facultades de los niños y las niñas con discapacidad y de su derecho a preservar su identidad.

realizar un examen holístico de la idoneidad de la legislación vigente en vista de las obligaciones contraídas en virtud de la Convención. Durante ese proceso, los Estados deben consultar estrechamente con las personas con discapacidad a través de sus organizaciones y fomentar una participación más activa de estas.

84. Las personas con discapacidad pueden participar en los procesos legislativos de distintas maneras. En muchos países, los ciudadanos tienen derecho a proponer iniciativas legislativas, referendos y peticiones, sin el respaldo de los partidos políticos o las autoridades públicas. Los Estados deben asegurar que sus procedimientos de democracia directa sean plenamente accesibles a las personas con discapacidad.

85. Aunque el proceso legislativo puede variar de un país a otro, los órganos legislativos deberían garantizar la participación de las personas con discapacidad en todo el proceso, incluso en las reuniones de deliberación celebradas por las cámaras para debatir y votar proyectos de ley sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad. Los órganos legislativos nacionales deberían incluir disposiciones concretas en sus reglamentos para dar cabida a la participación de las organizaciones que representan a personas con discapacidad en los grupos consultivos y los comités legislativos, así como en las audiencias públicas y las consultas en línea. También debe asegurarse la accesibilidad de las instalaciones y los procedimientos.

Como segunda referencia, resalté la pertinencia de acudir al Manual para Parlamentarios sobre la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y su protocolo facultativo, elaborado conjuntamente por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (NU-DAES), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y la Unión Interparlamentaria (UIP), que indica lo siguiente:

#### **Inducir a personas con discapacidad a participar en el proceso legislativo**

Las personas con discapacidad deben participar activamente en la redacción de legislación y otros procesos decisorios que les afecten, del mismo modo que participaron activamente en la redacción de la propia Convención. También se les debe alentar a que presenten observaciones y ofrezcan asesoramiento cuando se apliquen las leyes. Hay diversas maneras de considerar todas las opiniones, entre otras mediante audiencias públicas (con preaviso y publicidad suficientes), solicitando presentaciones por escrito ante las comisiones parlamentarias pertinentes y distribuyendo todos los comentarios recibidos entre un público más amplio, a través de sitios web parlamentarios y por otros medios.

Los parlamentos deben velar por que sus leyes, procedimientos y documentación estén en formatos accesibles, como macrotipos, Braille y lenguaje sencillo, con el fin de que las personas con discapacidad puedan participar plenamente en la elaboración de legislación en general y, específicamente, en relación con las cuestiones de discapacidad. El edificio del parlamento y otros lugares donde éste celebre audiencias deberán ser también accesibles a las personas con discapacidad.

Finalmente, destacué la conveniencia de acudir al documento sobre buenas prácticas parlamentarias de la Unión Interparlamentaria en el que se establecen como lineamientos para la participación ciudadana en los procesos legislativos los siguientes:<sup>41</sup>

- Contar con un registro público de organizaciones no gubernamentales organizado en función de su ámbito de interés, así como alfabéticamente.
- Contar con un registro similar de expertos.
- Publicar de manera efectiva a través de distintos medios, información oportuna sobre los procesos legislativos.
- Hacer invitaciones dirigidas a organizaciones relevantes y expertos, incluyendo a representantes de grupos marginados.

<sup>41</sup> Parliament and Democracy in the Twenty-first Century: A Guide to Good Practice (Ginebra, Unión Interparlamentaria, 2006), págs. 79-87.

- Establecer procedimientos para la recepción de promociones provenientes de ciudadanos en lo individual.
- Elaborar un manual o de sesiones de entrenamiento sobre cómo someter escritos o pruebas al órgano legislativo.
- Asegurar la disponibilidad pública en línea de todos los documentos recibidos.
- Llevar a cabo audiencias públicas en distintas localidades, con resúmenes escritos de las participaciones orales.

En ese orden de ideas, concluí que para satisfacer la obligación de consulta de personas con discapacidad era necesario que esta fuera **previa, pública, abierta** y que, en el caso de leyes, se realizara conforme a las **reglas, plazos y procedimientos que el propio órgano legislativo establezca en una convocatoria**. Además, indiqué que esta última debería informar de manera **amplia, accesible y por distintos medios** acerca de la consulta, y deberá **especificar la manera en que las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan podrán participar en ella**.

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

Además, tales estándares fueron complementados con la interpretación sostenida recientemente por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU en su **Observación General Número 7**, emitida en noviembre de dos mil dieciocho, en la que se abordó el derecho a la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y seguimiento de la Convención. **Referencia que me parece pertinente, pues robustece de manera adecuada el estándar convencional aplicable en esta materia.**

Con todo, 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 y que son retomados por la sentencia, aunque no como parte del parámetro mínimo para la consulta previa en materia de discapacidad: **me refiero a 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, incluyéndola dentro del estándar mínimo de validez constitucional en esta materia. Máxime que tal protección ya está prevista en la propia Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

(Firma)

**MINISTRO PRESIDENTE**  
**ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA**

## **VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 41/2018 Y SU ACUMULADA 42/2018, RESUELTA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN CELEBRADA EL VEINTIUNO DE ABRIL DE DOS MIL VEINTE**

En la sentencia de la acción de inconstitucionalidad mencionada al rubro, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, expedida mediante Decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el cinco de marzo de dos mil dieciocho.

Lo anterior al considerar que en la creación de la Ley no se realizó la consulta a personas con discapacidad ni a las asociaciones que las representan, a pesar de que el legislador estaba obligado a hacerla, toda vez que su objeto y contenido afectan directamente a personas con Síndrome de Down.

Además, porque si bien se celebró una mesa de análisis en las instalaciones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal entre representantes de distintas asociaciones civiles, que a su vez representan a las personas con Síndrome de Down, y la Diputada que presentó la iniciativa de Decreto; se consideró que ello no constituye una consulta a las personas con Síndrome de Down, a las organizaciones conformadas por ellas y a las organizaciones que las representan.

Así se consideró porque no se encontraron pruebas que confirmaran una consulta previa, pública, abierta y regular, en la que en una convocatoria se hubieran establecido reglas, plazos razonables y procedimientos, en la que se informara de manera amplia, en formatos accesibles y por distintos medios, la manera en que podrían participar de manera directa, individual o por medio de las organizaciones de personas con esta discapacidad, garantizando la asesoría debida para que no se sustituyera su voluntad, así como mediante las organizaciones que las representan, 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.

En la ejecutoria, ante la falta de regulación interna en el Estado Mexicano que establezca la manera en que los órganos legislativos deben llevar a cabo la consulta a personas con discapacidad, se precisan los estándares mínimos conforme a los cuales se debe cumplir la referida obligación, partiendo esencialmente de lo previsto en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, incluyendo su preámbulo, de la interpretación que de su artículo 4.3. ha realizado el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la Organización de las Naciones Unidas, así como de otros instrumentos internacionales en la materia.

Con base en ello, como elementos mínimos para cumplir con la obligación establecida en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, relativa a la consulta, se indica que su participación debe ser:

- Previa, pública, abierta y regular. Al respecto se señala que el órgano legislativo debe establecer reglas, plazos razonables y procedimientos en una convocatoria, en la que se informe de manera amplia y accesible, la manera en que 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.
- Estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad. Las personas con discapacidad no deben ser representadas, sino que, en todo caso, cuenten con la asesoría necesaria para participar sin que se sustituya su voluntad, es decir, que puedan hacerlo tanto de forma individual, como por conducto de las organizaciones de personas con discapacidad, además de que también se tome en cuenta a las niñas y niños con discapacidad, así como a las organizaciones que representan a las personas con discapacidad.
- Accesible. Las convocatorias, la iniciativa, los dictámenes, debates ante el Pleno del órgano legislativo y decreto que se publique deben realizarse con lenguaje comprensible, en formato de lectura fácil y lenguaje claro, así como adaptadas para ser entendible de acuerdo con las necesidades por el tipo de discapacidad, por distintos medios, con ajustes razonables cuando se requiera, lo que incluye las instalaciones de los órganos parlamentarios.
- Informada. A las personas con discapacidad o comunidades involucradas se les debe informar de manera amplia y precisa sobre la naturaleza y consecuencia de la decisión que se pretenden tomar.

- **Significativa.** En el sentido de que en el proceso legislativo se analicen las conclusiones obtenidas de la participación de las personas con discapacidad y los organismos que las representan.
- **Con participación efectiva.** Que abone a la participación eficaz de las personas con discapacidad, las organizaciones y autoridades que los representan, en donde realmente se tome en cuenta su opinión y se analice de manera que enriquezcan con su visión la forma en que el Estado puede hacer real la eliminación de barreras sociales para lograr su pleno desarrollo en las mejores condiciones, a efecto de que se puedan diseñar mejores políticas para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales en igualdad de condiciones y con una cosmovisión amplia de las condiciones y dificultades sociales.
- **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.

Si bien comparto la decisión sostenida por la mayoría, a través de este voto señalo mi postura en relación con la consulta a personas con discapacidad.

Como lo manifesté en los votos concurrentes que formulé en las diversas acciones de inconstitucionalidad 33/2015, 68/2018 y 80/2017 y su acumulada 81/2017, resueltas por el Pleno de este tribunal constitucional<sup>42</sup>, y como se sostiene en la ejecutoria de la que deriva este voto, el proceso legislativo mexicano no prevé un mecanismo formal de consulta; además, advierto que el Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas no ha emitido criterios en la materia de participación legislativa.

Sin embargo, me parece que el hecho de que no haya un proceso formalmente establecido en la ley mexicana para el efecto de realizar una consulta, no es obstáculo para que ésta se lleve a cabo, en cumplimiento a la obligación del Estado mexicano contenida en el artículo 4.3 de la *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*.

Además, esta interpretación sería consistente con la recomendación que le hizo a México el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas. En las *Observaciones finales sobre el informe inicial de México* (documento CRPD/C/MEX/CO/1), este órgano dijo:

*7. Al Comité le preocupa que las organizaciones de personas con discapacidad tengan limitada su participación en la implementación y seguimiento de la Convención.*

*8. El Comité recomienda al Estado parte que establezca mecanismos regulares para convocar consultas con las organizaciones de personas con discapacidad, asegurando que sus opiniones reciban la consideración adecuada.*

Me parece que de lo anterior se colige que el Comité está recomendando a México, por lo menos, el establecimiento de algún mecanismo de consulta.

La *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad* no enuncia cuáles son las características de esta consulta; sin embargo, como se indica en la ejecutoria, sí puede deducirse del propio texto del artículo 4.3<sup>43</sup>, que ésta debe ser previa a la expedición o –si se quiere ser restrictivo y dándole un sentido gramatical muy estricto a dicho artículo–, durante la elaboración de las leyes relativas a las personas con discapacidad, pues se afirma que la consulta estrecha debe

<sup>42</sup> En sesiones celebradas el dieciocho de febrero de dos mil dieciséis, veintisiete de agosto de dos mil diecinueve y veinte de abril de dos mil veinte, respectivamente

<sup>43</sup> Artículo 4

Obligaciones generales

[...]

3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan.

[...]

darse para el caso de acciones legislativas, “en la elaboración” de las normas; esto es, durante el proceso legislativo, no después de concluido.

Además, para desentrañar el sentido del artículo 4.3 de la *Convención* citada, también son útiles algunas porciones de su *Preámbulo*, ya que dan cuenta de la intención de los Estados Partes. Son de particular importancia los incisos n) y o) del *Preámbulo*, que dicen:

n) *Reconociendo la importancia que para las personas con discapacidad reviste su autonomía e independencia individual, incluida la libertad de tomar sus propias decisiones,*

o) *Considerando que las personas con discapacidad deben tener la oportunidad de participar activamente en los procesos de adopción de decisiones sobre políticas y programas, incluidos los que les afectan directamente,*  
[...]

Cabe mencionar que es válido acudir tanto al significado de las palabras, como al preámbulo del tratado y a la finalidad de todo el *Convenio* referido para interpretar el alcance del derecho a la consulta que contiene. Esto deriva de las reglas interpretativas previstas en los artículos 31 y 32<sup>44</sup> de la *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados*, que indican que éstos deben interpretarse en relación con su significado ordinario, con base en su contexto (las normas no deben leerse de manera aislada, sino sistemática) y a la luz del objeto y propósito del tratado (interpretación teleológica).

De la anterior transcripción del *Preámbulo* de la *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, se advierte que un principio que permea en todo el texto del tratado (incluyendo el artículo 4.3) es que no deben tomarse decisiones sin que primero se considere la opinión de las personas con discapacidad.

Esta noción deriva de la evolución del tratamiento de las discapacidades, que pasó de un modelo asistencialista (que partía de la premisa de que las personas con discapacidad son sujetos de tutela y caridad por parte de los demás) al modelo social (que parte de la premisa de que las personas con discapacidad son sujetos de derecho y que la discapacidad es una situación en la que se encuentran las personas, no un rasgo individual que las caracterice). Inclusive, el lema de los activistas y del movimiento de las personas con discapacidad es “*nada sobre nosotros sin nosotros*”. Esto quiere decir que ellos mismos, en los casos en que esto es posible, deben ser quienes tomen o participen en la toma de las decisiones (inclusive legislativas) sobre su condición.

---

<sup>44</sup> 31. Regla general de interpretación. I. Un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de estos y teniendo en cuenta su objeto y fin.

2. Para los efectos de la interpretación de un tratado, el contexto comprenderá, además del texto, incluidos su preámbulo y anexos:

- a) todo acuerdo que se refiera al tratado y haya sido concertado entre todas las partes con motivo de la celebración del tratado;
- b) todo instrumento formulado por una o más partes con motivo de la celebración del tratado y aceptado por las demás como instrumento referente al tratado.

3. Juntamente con el contexto, habrá de tenerse en cuenta:

- a) todo acuerdo ulterior entre las partes acerca de la interpretación del tratado o de la aplicación de sus disposiciones;
- b) toda práctica ulteriormente seguida en la aplicación del tratado por la cual conste el acuerdo de las partes acerca de la interpretación del tratado;
- c) toda forma pertinente de derecho internacional aplicable en las relaciones entre las partes.

4. Se dará a un término un sentido especial si consta que tal fue la intención de las partes.

32. Medios de interpretación complementarios. Se podrán acudir a medios de interpretación complementarios, en particular a los trabajos preparatorios del tratado y a las circunstancias de su celebración, para confirmar el sentido resultante de la aplicación del artículo 31, o para determinar el sentido cuando la interpretación dada de conformidad con el artículo 31:

- a) deje ambiguo u oscuro el sentido; o
- b) conduzca a un resultado manifiestamente absurdo o irrazonable.

Con base en lo expuesto, mi posición personal es que la interpretación correcta del multicitado artículo 4.3, la consulta a las personas con discapacidad debe necesariamente ser previa a la toma de decisiones legislativas, ya que sólo así se podrá garantizar su participación efectiva en la toma de decisiones que les incumben.

Por otro lado, este Alto Tribunal también debe dar contenido a lo que debe entenderse por “consulta estrecha” y por “colaboración activa” con las personas con discapacidad a través de las organizaciones que los representan”.

Si bien comparto los principios y reglas mínimos fijados en la ejecutoria, que debe seguir el Estado mexicano para considerar que ha cumplido con su obligación de consultar a las personas con discapacidad en la elaboración y aplicación de legislación y políticas públicas; contrario a lo sostenido por la mayoría de mis compañeros que integran el Pleno de este Tribunal Constitucional, en lo personal sí me parece una posibilidad plausible, que ha sido esbozada por el Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, aplicar las reglas que ya se han desarrollado para las consultas en materia indígena, al caso de la consulta para personas con discapacidad.

Me parece que sí es posible aplicar dichas reglas al caso de las consultas que debe hacerse a las personas con discapacidad, quizás adecuándolas tal como se hizo en la sentencia, en lo necesario, a las diferencias específicas que presentan las personas y sus organizaciones, interesadas en participar en dichas consultas.

La Suprema Corte, en materia del derecho a la consulta indígena, ha dicho<sup>45</sup> que ésta debe ser:

- *Previa* a la toma de decisión; no sólo cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad. No debe constituir un mecanismo para informar sobre una decisión que ya se adoptó.
- *Culturalmente adecuada*, conforme a las costumbres y tradiciones. En el caso de las personas con discapacidad, esto podría traducirse en que la consulta se adecue a las necesidades de la persona con discapacidad, por ejemplo, emitir la convocatoria en algún formato de lectura fácil.
- *Informada*, pues a las personas o comunidades involucradas se les debe proporcionar la información precisa sobre la naturaleza y consecuencias de la decisión que pretende tomarse.
- *De buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo*. Esto no significa que las comunidades tengan un poder de veto respecto de la toma de decisiones; sin embargo, sí deben ser tomadas en cuenta y, en la medida de lo posible, obtener su consentimiento.<sup>46</sup>

Por tanto, considero que como contenido mínimo del derecho de la consulta para las personas con discapacidad debe, al menos, cumplir con los siguientes requisitos:

---

<sup>45</sup> Por ejemplo, estos lineamientos se fijaron en la acción de inconstitucionalidad 81/2018 (relativa a las leyes 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas y 777 del Sistema de Seguridad Pública, ambas del Estado de Guerrero), así como en el AR 270/2015 y los demás amparos resueltos en noviembre de 2015, donde el recurrente fue la empresa *Monsanto*, en materia de consulta a comunidades indígenas en relación con permisos para la siembra de soya transgénica. Los otros precedentes son los amparos en revisión 241/2015, 499/2015, 198/2015, 410/2015, 498/2015 y 500/2015.

<sup>46</sup> Cabe destacar que estos principios son congruentes con lo dicho por los órganos especializados de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en materia de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. En este sentido, es de especial interés lo dicho por el Relator Especial James Anaya, en su informe presentado en el 12º periodo de sesiones del Consejo de Derechos Humanos de la ONU<sup>46</sup>. En Dicho informe, se señala, de manera análoga a los principios sentados por la Suprema Corte, que:

- El objetivo de la consulta es obtener el consentimiento libre, previo e informado de la(s) comunidad(es) afectadas por una medida legislativa, de política pública, o proyecto.
- La consulta debe ser de buena fe, efectiva y, si afecta a todos los pueblos indígenas de un Estado, de alguna manera debe estar abierta a todos ellos y a su alcance.
- Debe estar determinada por la naturaleza del derecho o interés en juego.

No implica un poder de veto de los pueblos indígenas respecto del gobierno, éstos no pueden imponer unilateralmente su voluntad a los Estado que actúan legítimamente y de buena fe en bien del interés público. Más bien, los principios de consulta y del consentimiento están “encaminados a evitar que se imponga la voluntad de una parte sobre la otra y a que, en lugar de ello, se procure llegar a un entendimiento mutuo y adoptar decisiones por consenso. (Ibid., p.49).

*Primero*, una convocatoria pública, abierta y previa para que todos los involucrados que señala la propia Convención Internacional puedan participar oportunamente en el tema y dar sus opiniones.

*Segundo*, relacionado con el punto anterior, debe haber una difusión adecuada, al menos, de la propuesta legislativa inicial –

–es decir, de la iniciativa, y de ser el caso, de ser varias las iniciativas, del Dictamen original sobre de ellas de la Cámara de Origen, así como del Dictamen de la Revisora en caso de que haya introducido cambios en relación a la de su colegisladora—, puesto que se trata de un proceso legislativo.

Entiendo que la difusión debe ser adecuada en tanto ha de ser accesible, en un lenguaje entendible por todos los interesados, dado que en estos procesos deben participar personas y sus organizaciones que las representan, quienes no necesariamente cuentan con la asesoría jurídica idónea para entender el alcance de todos los términos y tecnicismos jurídicos que pueden existir en las leyes.

*Tercero*, que la convocatoria se haga con los plazos razonables y adecuados para que esta participación pueda ser efectiva.

*Cuarto*, debe ser de buena fe; esto entendido como un proceso en donde se pretende escuchar, –no nada más oír– a los interesados para incorporar todas aquellas propuestas plausibles que puedan enriquecer el producto legislativo que finalmente se aprobará, partiendo, además, del supuesto de que las opiniones que se viertan no necesariamente resultaran obligatorias para la autoridad legislativa, pero sí que la obligación es escucharlas, tomarlas en cuenta, analizarlas y, en su caso, de ser enriquecedoras para la ley que se pretende expedir, sean tomadas en cuenta.

Además, me parece importante precisar que en los casos en que se impugna una ley cuyo objeto no es directamente la protección de personas con discapacidad, he compartido el criterio que sostiene la mayoría de los Ministros que integran el Pleno de este Tribunal, consistente en que no debe invalidarse la totalidad de la ley por falta de la consulta previa; no obstante, si a raíz de la invalidez de un precepto legal de cualquier ley, relacionado con personas con discapacidad, aun cuando sea de manera tangencial, el legislador decide legislar nuevamente, he sostenido que debe realizar la consulta en los términos precisados, a efecto de que estas personas y sus representantes tengan participación en la emisión de la ley respectiva; y que la consulta abarque no solamente la norma o normas invalidadas, sino a todas aquellas relativas a las personas con discapacidad que contenga el ordenamiento al que pertenecen las normas o porciones normativas invalidadas.

Estas razones resultan acordes con lo que he sostenido en materia de consulta previa, sea de personas con discapacidad o de pueblos indígenas, y constituyen las reservas y aclaraciones que justifican el presente voto concurrente.

**A T E N T A M E N T E**

(Firma)

**MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS**