

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Ciudad de México, a 18 de agosto de 2023

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra del Decreto por el que se expide la Ley para la Inclusión al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el 19 de julio de 2023.

Señalo como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Boulevard Adolfo López Mateos número 1922, quinto piso, colonia Tlacopac, demarcación territorial Álvaro Obregón, C.P. 01049, Ciudad de México.

Designo como delegada, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Luciana Montaña Pomposo, con cédula profesional número 4602032, que la acredita como licenciada en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4º de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Kenia Pérez González, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Juan de Dios Izquierdo Ortiz y Francisco Alan Díaz Cortes; así como a Beatriz Anel Romero Melo y Abraham Sánchez Trejo.

Índice

I.	Nombre y firma de la promovente.....	3
II.	Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron el Decreto impugnado.....	3
III.	Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.....	3
IV.	Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.	3
V.	Derechos fundamentales que se estiman violados.	3
VI.	Competencia.....	3
VII.	Oportunidad en la promoción.	4
VIII.	Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	4
IX.	Introducción.	5
X.	Concepto de invalidez.....	6
	ÚNICO.....	6
	A. Parámetro en materia de consulta a las personas con discapacidad.....	8
	B. Inconstitucionalidad del Decreto impugnado.....	13
A N E X O S		30



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

I. Nombre y firma de la promovente.

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

II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron el Decreto impugnado.

- A. Congreso del Estado de Morelos.
- B. Gobernador Constitucional del Estado de Morelos.

III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.

Decreto por el que se expide la Ley para la Inclusión al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el 19 de julio de 2023.

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.

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

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho a la consulta previa, estrecha y activa de las personas con discapacidad.

VI. Competencia.

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los

artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad del Decreto por el que se expidió la Ley para la Inclusión al Desarrollo de las Personas con Discapacidad, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el pasado 19 de julio de 2023.

VII. Oportunidad en la promoción.

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

El Decreto cuya inconstitucionalidad se demanda se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Morelos el miércoles 19 de julio de 2023, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del jueves 20 siguiente al viernes 18 de agosto del año en curso. Por tanto, al promoverse el día de hoy ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción de inconstitucionalidad es oportuna.

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

El artículo 105, fracción II, inciso g)², de la Constitución Política de los Estados

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

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

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

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

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

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

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

IX. Introducción.

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

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

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

de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; (...)."

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

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

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

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

X. Concepto de invalidez.

ÚNICO. El Decreto por el que se expidió la Ley para la Inclusión al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Estado de Morelos vulnera el derecho a la consulta de las personas que viven con alguna diversidad funcional, reconocido en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Lo anterior, pues si bien del análisis de las constancias del procedimiento legislativo que dio origen a la Ley se observa que el Congreso local llevó a cabo distintos trabajos con el objetivo de consultar a las personas con discapacidad, lo cierto es que no se respetaron los principios constitucionales exigidos por el parámetro de regularidad constitucional vigente, por lo que no se garantizó plenamente su derecho humano a ser escuchados y tomados en cuenta previo a la emisión de la medida estatal implementada.

En el presente concepto de invalidez se expondrán los motivos por los que este Organismo Nacional considera que las mesas de trabajo celebradas por el Congreso del Estado de Morelos, previo a la expedición del Decreto impugnado, no satisfacen los principios que rigen el derecho a la consulta de las personas con discapacidad.

A pesar de que el Congreso morelense llevó a cabo diversas actividades con el objetivo de consultar a ese colectivo, lo cierto es que –a juicio de este Organismo Nacional– los esfuerzos realizados no fueron suficientes ni accesibles para informar a las personas con discapacidad sobre el importante ejercicio participativo que se

llevaría a cabo, lo que trajo como consecuencia, primero, que no se brindara información clara y suficiente sobre los alcances y consecuencias de la medida legislativa ni la forma en que participarían y, segundo, que hubiera poca participación de ese colectivo.

Derivado de ello, no es posible concluir que se haya cumplido con el objetivo de consultar a ese grupo en situación de vulnerabilidad, pues la esencia de ese procedimiento participativo es, precisamente, que el resultado sea producto de una participación amplia en donde se valoren las necesidades y opiniones del indicado colectivo, por lo que para garantizar la plena efectividad del derecho no resulta admisible que se le contemple como un mero requisito de formalidad en el que en realidad sea el propio legislador quien determine el contenido de la medida legislativa.

Desde este momento, esta Comisión Nacional manifiesta que el objetivo de la presente impugnación no es de ninguna manera desdeñar los esfuerzos de los órganos obligados a efectuar las consultas en materia de discapacidad. En realidad, se pretende abonar en el perfeccionamiento del parámetro constitucional que rige a ese derecho, para que así, tanto las autoridades que correspondan, como el grupo social interesado, tengan certeza sobre cómo debe desarrollarse dicho procedimiento, a fin de que se garantice que su participación sea efectiva en el diseño de toda medida estatal.

Aclarado lo anterior, para explicar el vicio de constitucionalidad en que incurre el Decreto controvertido, el presente estudio se estructura de la siguiente forma: en un primer apartado se abundará sobre el parámetro de regularidad constitucional del derecho a la consulta a las personas con discapacidad; luego, se analizarán el decreto impugnado a la luz de dicho marco constitucional y así confrontar la consulta llevada a cabo por el legislador local con el estándar de validez que ese Alto Tribunal ha definido para este tipo de procedimientos participativos, con el fin de demostrar que no cumplió con las exigencias constitucionales y convencionales que garanticen la plena eficacia de ese derecho humanos, lo que trae como consecuencia la invalidez total de la ley impugnada.

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

La obligación de consultar a las personas con discapacidad deriva del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (en adelante “Convención”) que establece lo siguiente:

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

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

Para introducirnos en este tema, conviene mencionar que las personas con discapacidad son un sector de la sociedad históricamente excluido y marginado, lo cual las coloca en una situación de vulnerabilidad, en detrimento del ejercicio pleno de sus derechos fundamentales.

Ante tal escenario de desventaja, los Estados firmantes de la Convención reconocieron la necesidad de promover y proteger los derechos humanos de todas las personas con discapacidad, incluidas aquellas que necesitan un apoyo más intenso⁴, motivo por el cual se comprometieron a cumplir diversas obligaciones contenidas en dicho instrumento internacional.

Bajo ese contexto, el Estado mexicano fue uno de los primeros países en ratificar y comprometerse con el cumplimiento de dicho instrumento internacional y su Protocolo facultativo, mismos que entraron en vigor el 3 de mayo de 2008.

Derivado de lo anterior, el Estado Mexicano adquirió, entre otros, el compromiso de “adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole (...)”⁵ para hacer

⁴ Preámbulo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

⁵ **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;

efectivos los derechos humanos de las personas con discapacidad reconocidos en la Convención, como es el derecho a ser consultados en la elaboración y aplicación de la legislación y políticas que les impacten.

En efecto, el artículo 4.3 de la Convención multicitada⁶ de la que México es parte establece la ineludible obligación de los Estados de celebrar consultas previas, estrechas y de colaboración activa con las personas con discapacidad, incluidos las niñas y los niños, para la elaboración de legislación sobre cuestiones relacionadas con ellas.

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

En ese sentido, el inciso o) del preámbulo de dicha Convención⁷ señala que las personas con discapacidad deben tener la oportunidad de participar activamente en los procesos de adopción de decisiones sobre las políticas y programas, incluidos los que les afecten directamente. Esto significa que para la expedición o adopción de cualquier norma legislativa y política en materia de discapacidad deben celebrarse consultas estrechas, públicas y adecuadas, garantizando la plena participación e inclusión efectiva de las mismas.

Por lo que, en virtud de que el artículo 4.3 de la Convención en cita forma parte del parámetro de control de regularidad constitucional⁸ del orden jurídico mexicano,

(...).

⁶ 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.

⁷ Los Estados Partes en la presente Convención,

(...)

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

⁸Tesis de jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.) del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, p. 202 *“DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN*

por mandato establecido en el artículo 1° de la Constitución Federal,⁹ en relación al diverso 133,¹⁰ la omisión de cumplir con dicha obligación se traduce en la incompatibilidad de las disposiciones legislativas para cuya elaboración no se haya consultado previamente a las personas con discapacidad.

En relación con dicho proceso participativo, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad al emitir la Observación General Número 7¹¹, señaló el alcance del artículo 4 de la Convención, indicando que los Estados deben considerar a las consultas y la integración de las personas con discapacidad como medida obligatoria antes de aprobar leyes, reglamentos y políticas, normas de carácter general o de otra índole, siempre y cuando sean cuestiones relativas a la discapacidad.

Asimismo, estableció lo que debe entenderse con la expresión “*cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad*” contemplada en el mismo numeral 4.3 de la Convención aludida, dándole la interpretación más amplia al indicar que abarca toda la gama de medidas legislativas, administrativas y de otra índole que pueda afectar de forma directa o indirecta a las personas con discapacidad.¹²

En cuanto a lo que debe entenderse por “*organizaciones que representan a las personas con discapacidad*” el Comité ha considerado que solo pueden ser aquellas dirigidas, administradas y gobernadas por personas con discapacidad y la mayoría de sus miembros han de ser personas con esta condición.¹³

EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.”

⁹ Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. (...)

¹⁰ Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas.

¹¹ Naciones Unidas. *Observación General Número 7(2018) sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la Convención*, página 5, párrafo 15. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 9 de noviembre de 2018.

¹² *Ibidem*, página 6, párrafo 18.

¹³ *Ibidem*, página 3, párrafo 11.

En este sentido, se señaló que los Estados deben contactar, consultar y colaborar de forma oportuna con las organizaciones de personas con discapacidad, por lo que deben garantizar el acceso a toda la información pertinente, mediante formatos digitales accesibles y ajustes razonables cuando se requiera, como la interpretación de lengua de señas, textos en lectura fácil y lenguaje claro.¹⁴

Además, reafirmó que el artículo 4.3 de la Convención que nos ocupa también reconoce que se debe *“incluir a los niños y las niñas con discapacidad”* de forma sistemática en la elaboración y aplicación de la legislación y políticas, a través de las organizaciones de niños con discapacidad o que apoyan a los mismos.

En esta línea, el Comité señaló que los Estados deben garantizar la consulta estrecha y la integración de las organizaciones de personas con discapacidad que representen a las mismas, incluidas las mujeres personas adultas mayores, niñas y niños, personas que requieren un nivel elevado de apoyo, migrantes, refugiados, solicitantes de asilo, desplazados internos, apátridas, personas con deficiencia psicosocial real o percibida, personas con discapacidad intelectual, personas neurodiversas, con diversidades funcionales visuales, auditivas y personas que viven con el VIH/sida.¹⁵

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

Defendemos al Pueblo

Sin embargo, para garantizar su efectividad, requiere acceso a toda la información pertinente, incluidos los sitios web de los órganos públicos, mediante formatos accesibles y ajustes razonables cuando se requiera. Así, las consultas abiertas dan a las personas con discapacidad acceso a todos los espacios de adopción de decisiones en el ámbito público en igualdad de condiciones con las demás.

¹⁴ *Ibidem*, página 6, párrafo 22.

¹⁵ *Ibidem*, página 11, párrafo 50.

Además, las autoridades deben considerar, con la debida atención y prioridad, las opiniones y perspectivas de las organizaciones de personas con discapacidad cuando examinen cuestiones relacionadas directamente con esas personas.¹⁶

Por su parte, esa Suprema Corte de Justicia al resolver la acción de inconstitucionalidad 68/2018 y en otros precedentes, sostuvo que la razón que subyace a esta exigencia consiste en superar un modelo rehabilitador de la discapacidad –donde las personas con estas condiciones son sujetos pasivos a la ayuda que se les brinda– favoreciendo un “modelo social” en el cual la causa de la discapacidad es el contexto, es decir, las deficiencias de la sociedad en la que estas personas se encuentran para generar servicios adecuados una vez consideradas las necesidades particulares de las personas con esta condición. Dicho de otro modo, la ausencia de consulta en cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad significaría no considerarlas en la definición de sus propias necesidades, volviendo de alguna manera a un modelo rehabilitador o asistencialista.¹⁷

Con todo lo anterior se puede colegir que el derecho a la consulta de las personas con discapacidad está estrechamente relacionado con los principios generales de autonomía e independencia que rigen la Convención (artículo 3.a), su derecho de igualdad ante la ley (artículo 12 de la misma Convención) y su derecho a la participación (artículos 3.c y 29)¹⁸, además de ser uno de los pilares de la Convención, puesto que el proceso de creación de dicho tratado fue justamente de participación genuina y efectiva, así como de colaboración y consulta estrecha con las personas con discapacidad, es decir, la Convención fue resultado de todas las opiniones ahí vertidas, lo que aseguró la calidad de la Convención y su pertinencia para esas personas.

Por lo tanto, el derecho a la consulta de las personas con discapacidad en la legislación y políticas públicas nacionales es un requisito ineludible para asegurar la pertinencia y calidad de todas las acciones encaminadas a asegurar el pleno goce de los derechos de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con los demás. Dicho de otro modo, la consulta es lo que asegura que las medidas dirigidas a las personas con discapacidad sean una respuesta a sus necesidades reales.

¹⁶ *Ibidem*, páginas 6-7, párrafos 21-23.

¹⁷ Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 68/2018, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión pública de veintisiete de agosto de dos mil diecinueve, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, página. 10.

¹⁸ *Ibidem*, página 11.

En suma, existen colmados argumentos para sostener que el derecho a la consulta de las personas con discapacidad se tendrá por satisfecho garantizando que, durante el procedimiento legislativo, se tome en cuenta la opinión de este sector por medio de sus representantes, aceptando esas propuestas y sugerencias e incluyéndolas en la norma correspondiente, toda vez que sólo de esa forma se podría considerar suficientemente motivada la norma en beneficio del grupo al que está dirigido.

B. Inconstitucionalidad del Decreto impugnado

Explicado el contenido y alcance del derecho a la consulta, en este apartado se expondrán las razones por las que este Organismo Nacional considera que el Decreto impugnado no es resultado de una verdadera consulta a las personas con discapacidad, pues no cumple con los principios mínimos que se exigen para ese procedimiento participativo, en términos de lo resuelto por ese Tribunal constitucional en una vastedad de precedentes.

Para demostrar esa afirmación, primero se evidenciará que la Ley impugnada es una medida estatal que incide en los derechos de las personas con discapacidad, razón por la que se actualizaba la obligación a cargo del Congreso local de llevar a cabo una consulta a ese colectivo conforme a los principios exigidos; sin embargo, como se explicará, no se garantizó el cumplimiento de las exigencias mínimas que todo ejercicio de esa naturaleza exige para ser considerada como válida.

Para iniciar con el presente estudio, es conveniente mencionar que el pasado 19 de julio del año en curso se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Morelos el Decreto por el que se expidió la Ley para la Inclusión al Desarrollo de las Personas con Discapacidad para esa entidad. Con la emisión de este ordenamiento jurídico, el legislador local pretendió introducir el modelo social de la discapacidad en el Estado de Morelos.

Defendemos al Pueblo

Efectivamente, de la lectura de la exposición de motivos, así como del contenido de la Ley que se analiza, se observa que su principal objetivo fue superar el modelo o sistema jurídico obsoleto para entender y atender a las personas que viven con alguna deficiencia en ese Estado, por lo que resultaba necesario crear un ordenamiento que se ajustara a los principios y bases previstos en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Por ello, en el artículo segundo

transitorio del Decreto impugnado se previó la abrogación de la Ley de Atención Integral para Personas con Discapacidad local antes vigente.

Así, la nueva Ley para la Inclusión al Desarrollo de las Personas con Discapacidad local contiene diversos cambios y actualizaciones respecto del paradigma de la discapacidad, especialmente porque se sustenta en el modelo social de la discapacidad, toda vez que pone en primer plano el respeto a la dignidad y los derechos humanos de ese grupo social. Entre los cambios de mayor relevancia se encuentran los siguientes:

- Reconocimiento a la personalidad y capacidad jurídica de las personas con discapacidad.
- Creación de un Instituto para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad de la entidad.
- Armonización con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, así como con la Ley General para la Inclusión de la Personas con Discapacidad.

En esa tesitura, el ordenamiento impugnado establece un sistema normativo enfocado tanto al reconocimiento de los derechos de las personas con discapacidad, su respeto y garantía, así como a las obligaciones específicas para las autoridades locales frente a ese grupo en situación de vulnerabilidad.

Por lo tanto, es inconcuso que la Ley impugnada impacta o incide directamente en los derechos de las personas que viven con alguna discapacidad en el Estado de Morelos, pues está destinada exclusivamente a atender las necesidades de ese colectivo e impone obligaciones a cargo de las autoridades, a fin de garantizar el pleno ejercicio de sus derechos.

Ya que es inconcuso que se trata de un acto legislativo o medida estatal que afecta a las personas con discapacidad, en términos de los artículos 1 de la Constitución General y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, **sí se actualiza la obligación del Congreso del Estado de Morelos para llevar a cabo un procedimiento participativo en el que ese colectivo expusiera sus opiniones y necesidades respecto de dicha medida.**

Como ya se explicó, el artículo 4.3 de la Convención referida establece la obligación de los Estados Partes de llevar a cabo procedimientos de participación efectiva y

significativa de personas con alguna discapacidad u organizaciones que las representen, así como niñas, niños y/o adolescentes que vivan con alguna deficiencia. Este derecho busca visibilizar y escuchar a ese colectivo, por lo que no se trata de un mero trámite procesal o de validez de medidas estatales, sino que es un derecho humano que debe ser respetado y garantizado conforme a las exigencias mínimas previstas tanto en el ámbito internacional, como nacional.

Al respecto, ese Tribunal Constitucional ha delimitado los principios mínimos que se deben de respetar tratándose de consulta a personas con discapacidad¹⁹, a saber:

- **Previa, pública, abierta y regular**; es necesario que el órgano legislativo establezca reglas, plazos razonables y procedimientos en una convocatoria, en la que se **informe de manera amplia, accesible** y por distintos medios, la manera en que las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan **podrán participar tanto en el proyecto de iniciativa, como en el proceso legislativo**, dentro del cual se debe garantizar su participación, de manera previa al **dictamen y ante el Pleno del órgano deliberativo, durante la discusión**, por lo cual deben especificarse en las convocatorias los momentos de participación.
- **Estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad**; las personas con discapacidad no deben ser obligatoriamente representadas, sino que, en todo caso, es indispensable garantizar que 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 que forman parte de este grupo, así como a las organizaciones que representan a las personas con esta condición.
- **Accesible**; significa que las convocatorias se realizarán 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

¹⁹ Este criterio se originó al resolver la acción de Inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018 y ha sido reiterado en todos los precedentes subsecuentes.

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, apuntó que el órgano legislativo debe garantizar que la iniciativa, los dictámenes correspondientes y los debates ante el Pleno del Congreso 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.

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

- **Informada**; cuando a las personas con discapacidad involucradas se les informa de manera amplia y precisa sobre la naturaleza y consecuencia de la decisión que se pretende 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**; se colma cuando abona a la participación eficaz de las personas con discapacidad, las organizaciones y autoridades que los representan, en donde realmente se tome en cuenta su opinión y se analice, con el propósito de que no se reduzca su intervención a hacerlos partícipes de una mera exposición, sino que enriquezcan con su visión la manera en que el Estado puede hacer real la eliminación de barreras sociales para lograr su pleno desarrollo en las mejores condiciones, principalmente porque son quienes se enfrentan y pueden hacer notar las barreras sociales con las que se encuentran, a efecto de que se puedan diseñar mejores políticas para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales en igualdad de condiciones, no obstante el estado físico, psicológico o intelectual que presenten en razón de su discapacidad, así como por su género, minoría de edad, y con una cosmovisión amplia de las condiciones

y dificultades sociales, como las condiciones de pobreza, de vivienda, salud, educación, laborales, etcétera.

- **Transparente:** pues 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

También ha sostenido que estos requisitos son compatibles con los estándares internacionales en la materia, especialmente con la Observación General No. 7 del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y con el Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad presentado al Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas el 12 de enero de 2016²⁰, que deben servir como guía al juzgador al evaluar los supuestos procesos de consulta en cada caso

Asimismo, ha indicado que 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.²¹

Reconociendo la importancia de la plena efectividad del derecho en comento, ese Tribunal Constitucional ha definido los principios que deben garantizarse en cualquier consulta a las personas con discapacidad en términos del artículo 4.3 de la Convención de la materia. En esa medida, ante la ausencia de cualquiera de ellos, los procedimientos participativos que lleven a cabo los entes estatales, como los Congresos, serán deficientes por no garantizar plenamente la participación de ese colectivo.

²⁰ Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad, 31º Periodo de Sesiones, A/HRC/31/62, 12 de enero de 2016.

²¹ Por ejemplo, véanse las acciones de inconstitucionalidad 121/2019, 176/2020, 177/2020, 178/2020, 179/2020, 193/2020, 201/2020, 204/2020, 207/2020, 212/2020, 214/2020, 239/2020, 240/2020, 244/2020, 255/2020, 274/2020, 291/2020, 292/2020, 295/2020, 297/2020, 299/2020, 18/2021, 29/2021, 48/2021, 84/2021, 109/2021 y 168/2021 entre otras.

Todas las consideraciones anteriores permiten afirmar a esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos que la consulta previa a las personas con discapacidad no es una mera formalidad, sino que se erige como una garantía primaria de defensa de sus derechos, por lo que si la Convención tiene como finalidad la inclusión de un grupo social que históricamente ha sido excluido y marginado, este derecho es un medio de suma importancia para poder llegar a una sociedad realmente inclusiva.

Sentadas esas bases, este Organismo Nacional considera que en el presente asunto el Congreso del Estado de Morelos no cumplió con todos los elementos mínimos que rigen el derecho a la consulta a las personas con discapacidad pues, aun reconociendo el esfuerzo realizado por la autoridad a fin de cumplir con su obligación constitucional, no se puede afirmar que la participación de las personas con discapacidad haya sido informada, accesible, significativa, efectiva ni transparente, por las consideraciones que a continuación se desarrollan.

Primero, de las constancias a las que pudo acceder esta Comisión Autónoma, se desprende que el legislador local llevó a cabo un procedimiento de *consulta* a las personas con discapacidad previo a la expedición del Decreto por el que se expidió la Ley para la Inclusión al Desarrollo de las Personas con Discapacidad, para lo cual, el Congreso local realizó las actividades²² que se precisan a continuación:

1. Iniciativa:

- a. Durante la Sesión Ordinaria de la Asamblea de la LV Legislatura, realizada el 19 de octubre de 2022, se dio cuenta al Pleno de la “INICIATIVA POR LA QUE SE EXPIDE LA LEY PARA LA INCLUSIÓN AL DESARROLLO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD DEL ESTADO DE MORELOS, PARA LA CONSECUENTE ARMONIZACIÓN LEGISLATIVA CON RESPECTO DE LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD DE LA ONU, DE LA CUAL EL ESTADO

²² Pueden ser consultadas en la publicación del Decreto por el que se expide la Ley para la Inclusión al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Estado de Morelos, el 19 de julio de 2023, de las páginas 101 a 151, en el siguiente enlace:

<https://periodico.morelos.gob.mx/obtenerPDF/2023/6211.pdf> (Consultado el 09-08-2023)

MEXICANO ES PARTE”, presentada por el Diputado Alberto Sánchez Ortega.

2. Turno a la Comisión respectiva:

- a. El mismo día, el Diputado Francisco Erik Sánchez Zavala, Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos, ordenó turnar la iniciativa señalada en el numeral anterior a la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables, Migrantes y Personas con Discapacidad de la Quincuagésima Legislatura del Congreso del Estado, por lo que mediante turno número SSLyP/DPLyP/AÑO2/P.O.1/819/22, fue remitida para su análisis y dictamen.
- b. El legislador refiere que emitió una convocatoria para llevar a cabo mesas de trabajo.

3. Mesas de trabajo en las que “se consultó” a personas con discapacidad:

- a. Llevada a cabo el 21 de abril de 2023, en formato presencial en el municipio de Tlayacapan²³.
- b. El día 28 de abril, de 2023, en formato virtual²⁴.

4. El día 13 de junio de 2023, se aprobó en el Pleno del Congreso del Estado de Morelos²⁵.

5. El día 19 de julio de 2023, se publicó en el Periódico Oficial de la entidad.

Acorde con lo anterior, se observa que el Congreso morelense llevó a cabo algunas actividades con la intención de tener un acercamiento con las personas con discapacidad con motivo de la expedición de la Ley para la Inclusión al Desarrollo de las Personas con Discapacidad de esa entidad.

²³ Puede ser consultada en el siguiente enlace: <https://www.youtube.com/watch?v=5vSXDsrncA> (Consultada el 09-08-2023)

²⁴ Puede ser consultada en el siguiente enlace: https://www.facebook.com/IILMorelos/videos/957093765447357/?extid=WA-UNK-UNK-UNK-AN_GK0T-GK1C&mibextid=5Ufjlb (Consultada el 09-08-2023)

²⁵ Puede ser consultada en el siguiente enlace: <https://www.youtube.com/watch?v=tis4OvRk5gw> (Consultada el 09-08-2023)

No obstante, del análisis integral de esas actividades a la luz de los principios mínimos que rigen el derecho a la consulta de ese colectivo, así como de su finalidad constitucional y convencional, **no se puede concluir sólidamente que se haya garantizado una participación amplia**, que incluyera niñas, niños, adolescentes y personas adultas que viven con alguna discapacidad, ni que se les haya informado adecuada y suficientemente sobre la forma en que participarían y los alcances de la medida legislativa a implementarse.

Para demostrar lo anterior, resulta pertinente analizar las actividades llevadas a cabo por el legislador local a la luz de los principios mínimos requeridos para la consulta a las personas con discapacidad.

En cuanto a que el procedimiento tiene que ser **previo, público, abierto y regular**, debe decirse que el legislador refiere en su exposición de motivos lo siguiente “(...) *a efecto de cumplir con el contenido de la consulta de la iniciativa a las personas con discapacidad, esto de conformidad al contenido del Artículo 4º numeral 3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, esta Comisión legislativa emitió convocatoria para la celebración de dos mesas de consulta, una primer mesa de consulta en modalidad presencial en el municipio de Tlayacapan , y otra segunda mesa de consulta en modalidad virtual, que se llevaron a cabo con fechas 21 de abril y 28 de abril, ambas de 2023 respectivamente, (...)”²⁶.*

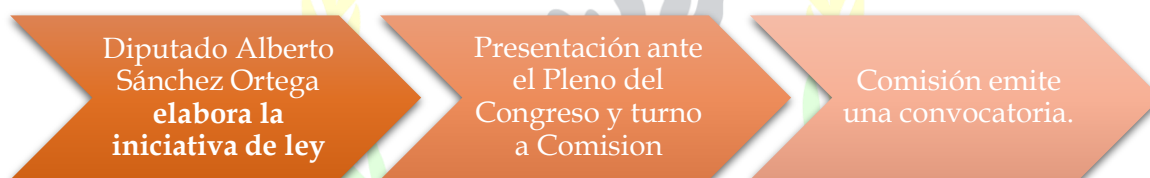
Atento a lo anterior, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos realizó una búsqueda exhaustiva en el Portal Digital del Congreso del Estado de Morelos con el objetivo de localizar la convocatoria que refiere el legislador en su exposición de motivos, sin haber encontrado dicho documento, por lo que no es posible conocer cuáles fueron los datos que contenía, ni los formatos en los que fue emitida, así como tampoco los medios de difusión en las que fue publicada.

De ahí que será ese Tribunal Constitucional el que, al contar con todos los antecedentes legislativos que dieron lugar a la Ley para la Inclusión al Desarrollo de las Personas con Discapacidad morelense, lleve a cabo el estudio de la convocatoria a la que refiere el legislador, a fin de determinar si contiene información suficiente, clara y accesible respecto de la forma en que participarían las personas con discapacidad por sí mismas o a través de las organizaciones que las representen, así como de la importancia y alcances de la medida legislativa; y así determine si fue

²⁶ Periódico Oficial del Estado de Morelos, publicación del 19 de julio de 2023, página 111.

difundida por distintos medios locales para garantizar una amplia participación de ese grupo en situación de vulnerabilidad.

Sin perjuicio de lo anterior, lo que sí se puede advertir conforme a las constancias de las que se pudo allegar este Organismo Nacional, es que cronológicamente primero se presentó la iniciativa para expedir la Ley para la Inclusión al Desarrollo de las Personas con Discapacidad morelense ante el Pleno del Congreso de esa entidad y una vez que ésta fue turnada a la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables, Migrantes y Personas con Discapacidad del Congreso local, se emitió la supuesta convocatoria para llevar a cabo el proceso participativo, sucesos que se representan esquemáticamente de la siguiente forma:



Tomando en consideración lo anterior, llama la atención de esta Comisión que la iniciativa para expedir la Ley en estudio fue presentada previo a la emisión de la “convocatoria” hecha por el legislador, por lo que es inconcuso que las personas con discapacidad no participaron de ninguna forma en su elaboración.

Lo anterior cobra gran relevancia, pues, entre otras cosas, el primer principio que rige a las consultas a personas con discapacidad prevé que el mencionado colectivo **debe participar desde el proyecto de iniciativa**. En otros términos, para que se cumpliera cabalmente con una consulta con las características de ser previa, pública, abierta y regular, el legislador, antes de presentar la iniciativa para expedir la ley multicitada, tenía la obligación de convocar a las personas con discapacidad a fin de que pudieran participar y opinar respecto de esa medida legislativa.

Por lo tanto, la iniciativa que fue *discutida* y *analizada* en las mesas de trabajo que realizó el Congreso local no fue producto de un trabajo previo y en conjunto entre el legislador y las personas con discapacidad, sino que solo se sometió a conocimiento de las personas consultadas una medida que previamente ya había sido elaborada de forma unilateral por el legislador.

Así, a juicio de este Organismo Nacional, el trabajo realizado por el legislador morelense no cumple el requisito consistente en que las personas con discapacidad pudieran participar en la elaboración de la convocatoria mencionada ni de la iniciativa de ley. Por lo tanto, se estima que no se cumple el primer principio que rige ese derecho.

En relación con el segundo principio rector consistente en que la consulta debe ser **estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad**, se considera que tampoco fue cumplido por el legislador local.

Del análisis de las constancias que integran el procedimiento legislativo por el que se expidió el Decreto impugnado, se observó que posterior a la presentación y turno de la iniciativa de ley, solo se llevaron a cabo 2 mesas de trabajo que tuvieron lugar los siguientes días:

- El día 21 de abril de 2023, en formato presencial en el municipio de Tlayacapan²⁷, sin implementar medidas de accesibilidad que atendieran los diferentes tipos de discapacidad y sus necesidades.
- El día 28 de abril de 2023, en formato virtual²⁸, apoyados de una persona especialista en Lengua de Señas Mexicanas.

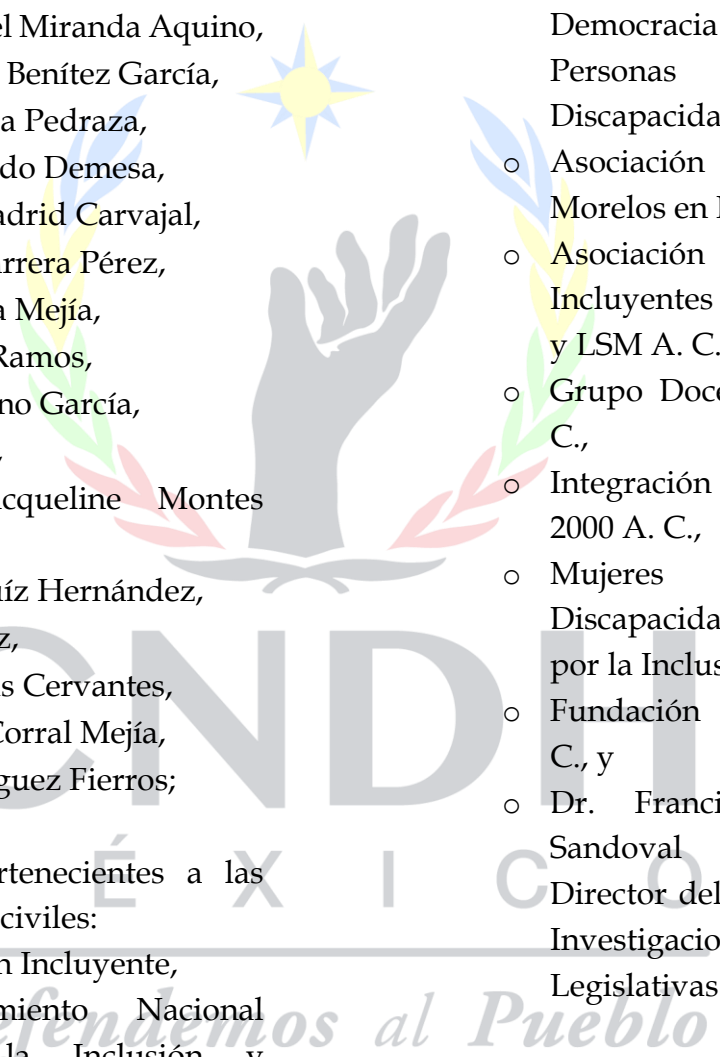
Ambas mesas de trabajo fueron desarrolladas de la siguiente manera:

1. Bienvenida
2. Presentación
3. Información sobre los motivos por los cuales se realizaron las mesas de trabajo.
4. Lectura de la exposición de motivos de la expedición de la Ley para la Inclusión al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Estado de Morelos.
5. Participación de las personas asistentes
6. Cierre de la mesa de trabajo.

²⁷ Puede ser consultada en el siguiente enlace: <https://www.youtube.com/watch?v=5vSXDsdmcA> (Consultada el 09-08-2023)

²⁸ Puede ser consultada en el siguiente enlace: https://www.facebook.com/IILMorelos/videos/957093765447357/?extid=WA-UNK-UNK-UNK-AN_GK0T-GK1C&mibextid=5UfyIb (Consultada el 09-08-2023)

Además, de la visualización de las mesas de trabajo llevadas a cabo por el legislador se observó, por una parte, que acudió un número muy reducido de personas con discapacidad, sin que se advirtiera la participación de niñas, niños y/o adolescentes; asimismo, se advirtió que las personas que acudieron no tuvieron asesoría sobre el tema que sería consultado. El legislador manifestó que participaron las siguientes personas²⁹:

- 
- Miguel Ángel Miranda Aquino,
 - Rubén César Benítez García,
 - Norma Banda Pedraza,
 - Marisa Garrido Demesa,
 - Abraham Madrid Carvajal,
 - Margarita Barrera Pérez,
 - María Correa Mejía,
 - Jesús Rosas Ramos,
 - Ricardo Solano García,
 - Karla García,
 - Ortencia Jacqueline Montes García,
 - Armando Ruíz Hernández,
 - Ruth Sánchez,
 - Ericka Vargas Cervantes,
 - Lina María Corral Mejía,
 - Víctor Rodríguez Fierros;
 - Algunos pertenecientes a las asociaciones civiles:
 - Acción Incluyente,
 - Movimiento Nacional por la Inclusión y
- Democracia de y para
Personas con
Discapacidad,
- Asociación Chinelos de Morelos en Nueva York,
 - Asociación de Sordos Incluyentes de Morelos y LSM A. C.,
 - Grupo Doce Avante A. C.,
 - Integración Cuernavaca 2000 A. C.,
 - Mujeres con Discapacidad en Lucha por la Inclusión Social,
 - Fundación Albanta A. C., y
 - Dr. Francisco Rubén Sandoval Vázquez
- Director del Instituto de Investigaciones Legislativas

Se considera que no puede aseverarse que las mesas de trabajo tuvieran la calificación de consulta a personas con discapacidad, pues su presencia fue minoritaria, sobre todo tomando en cuenta la presencia de personas que forman

²⁹ El listado referido en el dictamen no aclara si las personas señaladas como participantes viven con alguna discapacidad, o tienen alguna otra calidad. Por ello, este Organismo no puede afirmar que quienes intervinieron en los foros indicados realmente formen parte del grupo social interesado.

parte de ese colectivo en el Estado de Morelos³⁰. Por ello, no es posible afirmar que se haya contado con una sólida participación de personas con discapacidad que pudieran exponer su opinión respecto de la medida legislativa en comento.

De ahí que, a juicio de este Organismo Nacional, el proceso participativo llevado a cabo por el legislador local no cumple con el principio de que la consulta fuera estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad.

Con relación a que el procedimiento de consulta debe ser **accesible**, como ya se mencionó, no se advirtió que los documentos ni formatos empleados por el legislador morelense hubieran atendido a las particularidades y necesidades de quienes viven con alguna discapacidad, es decir, que se hubieran publicado en formatos de lectura fácil o cualquier otra modalidad que permitiera a las personas con discapacidad conocer con claridad la información más relevante, que les diera el conocimiento necesario para acudir y opinar directamente sobre la medida legislativa que se sometería a su conocimiento.

Además, no se tomaron medidas de accesibilidad ni en las mesas de trabajo ni en la sesión del Pleno del Congreso local, pues las sesiones respectivas fueron llevadas a cabo de manera “normal” o “cotidiana”, sin ninguna medida que garantizara que las personas con discapacidad asistentes comprendieran puntualmente la importancia de esas etapas del procedimiento legislativo.

Esto último es aún más evidente tomando en cuenta que en la mesa de trabajo llevada a cabo en el municipio de Tlayacapan no contó con ninguna medida de accesibilidad para que las personas pudieran conocer claramente lo que estaba siendo consultado, ni tampoco algún ajuste razonable que les sirviera de apoyo para expresar sus opiniones y puntos de vista. Mientras que, en la que tuvo desarrollo de manera virtual, se contó con personal de apoyo en materia de lengua de señas mexicanas, sin embargo, al margen de que ello es una obligación del Congreso, dicha actividad solo está enfocada a un tipo de deficiencia, por lo que no es idónea como

³⁰ De acuerdo con datos del INEGI, hay un total de 376,173 habitantes en Morelos con discapacidad, con limitación en la actividad cotidiana y con algún problema o condición mental. La información puede consultarse en el siguiente enlace:

https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/interactivos/?pxq=Discapacidad_Discapacidad_01_29827fe7-b1cd-4bd2-81d6-9d08bda47df8&idrt=151&opc=t

medida de accesibilidad para el resto de las necesidades con las que puede vivir una persona con discapacidad.

En consecuencia, no se puede considerar que el procedimiento de consulta por el que se expidió el Decreto impugnado haya sido accesible para las personas que viven con algún tipo de discapacidad que asistieron a las mesas de trabajo convocadas por el Congreso del Estado de Morelos.

Respecto del principio referente a que las personas con discapacidad deben ser **informadas de manera amplia y precisa** sobre la naturaleza y consecuencias de la decisión que se pretende tomar, debe decirse que en el desarrollo de las mesas de trabajo celebradas por el legislador morelense, de manera introductoria, se realizó una breve exposición de las razones por las cuales fueron convocadas las personas asistentes, la importancia de su participación para efectos del procedimiento legislativo y de sus derechos humanos, así como los temas que serían consultados; no obstante, dicha presentación fue en un solo momento y de forma simultánea a la “etapa” propiamente consultiva, sin dar oportunidad a las personas con discapacidad de asimilar la información que les fue proporcionada a fin de que contaran con un plazo razonable de reflexión y análisis de la **ley en su integridad**; además de que en todo momento la exposición se llevó a cabo en un lenguaje técnico-jurídico.

Tomando en cuenta lo anterior, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos está convencida de que no puede considerarse que se informó debidamente a las personas con discapacidad respecto de la importancia de su participación en la discusión y aprobación del Decreto por el que se expidió la Ley para la Inclusión al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Estado de Morelos, así como la trascendencia de su participación y las consecuencias del acto legislativo que se emitiría.

Defendemos al Pueblo

Por lo tanto, se considera que el legislador local perdió de vista que tenía que garantizar que ese colectivo conociera la naturaleza del acto, las consecuencias que se generarían y cómo les afectaría en su vida diaria, lo cual debió de haber sido en un lenguaje claro, accesible y atendiendo a las necesidades de cada persona que acudió a las mesas, es decir, en formatos acordes a las deficiencias que las personas consultadas. En consecuencia, se considera que tampoco se cumple con este principio que rige las consultas a las personas con discapacidad.

Ahora bien, en relación con los principios de que la **consulta sea significativa y con participación efectiva**, se considera que no se garantizó por parte del Congreso del Estado de Morelos al momento de llevar a cabo el procedimiento participativo al que estaba obligado.

Para demostrar lo anterior, conviene recordar que -esencialmente- estas características exigen que la participación de las personas con discapacidad sea eficaz, a través de un debate abierto en donde se analicen las conclusiones obtenidas y se garantice que su opinión realmente está siendo tomada en cuenta en el producto final y que su intervención no se reduzca a hacerlos partícipes de una mera exposición.

Debe recordarse que -a juicio de este Organismo Nacional- en las mesas de trabajo llevadas a cabo por el legislador local no es posible afirmar que se garantizó que los sujetos convocados fueran personas que efectivamente viven con alguna discapacidad, ni se crearon las condiciones necesarias para lograr una mayor participación de este colectivo, por lo que no es posible concluir que efectivamente representan la opinión del resto de personas que forman parte de ese colectivo en el Estado de Morelos.

Por lo tanto, al no haberse procurado que intervinieran en el procedimiento de referencia un amplio número de personas con discapacidad (los cuales son los sujetos del derecho a la consulta) es inconcuso que con las mesas de trabajo no pueden considerarse como opiniones del colectivo que efectivamente tenía que ser consultado, máxime que se trata de una ley cuyo objetivo central es establecer las medidas y acciones que contribuyan a lograr el ejercicio de los derechos, libertades e igualdad de oportunidades para la plena inclusión al desarrollo de las personas con discapacidad en un plano de igualdad al resto de los habitantes del estado.

Sumado a todo lo anterior, tampoco se garantizó que las personas con discapacidad participaran activamente en la discusión ante la Comisión dictaminadora, ni en la sesión del Pleno del Congreso de la entidad.

En ese tenor, es evidente que las personas con discapacidad no participaron activa ni significativamente en la elaboración del Decreto impugnado, por lo tanto, tampoco cumple con este principio constitucional.

Es importante manifestar que las anteriores conclusiones no tienen el propósito de desconocer los otros ejercicios participativos realizados años anteriores, aludidos en los trabajos legislativos. Aunque es cierto que esos acercamientos son destacables, las materias ahí consultadas se refieren a otras medidas, más no se dirigieron a consultar específicamente la Ley ahora impugnada a las personas con discapacidad.

Al respecto, en la exposición de motivos multicitada el legislador manifestó que el 26 de noviembre de 2021 se llevó a cabo el “Foro de consulta y participación para las personas con discapacidad”, del cual se recabaron 25 propuestas provenientes de ese colectivo respecto de diferentes temas que les afectan; también refirió que la participación de las personas con discapacidad ha rendido frutos pues el mes de marzo de 2022 se logró la expedición del Decreto en el cual se crean las Instancias de Atención a las Personas con Discapacidad en los Municipios de la entidad que, al momento de nombrarse a las personas que serían titulares de dichas instancias, también se tuvo la oportunidad de consultar a la población con discapacidad, recabando nuevas propuestas sobre diversas cuestiones.

De los eventos y visitas efectuadas, el legislador consideró que han resultado enriquecedoras las múltiples propuestas y aportaciones vertidas en esos encuentros con las personas con discapacidad, así como de organizaciones de y para personas con discapacidad del Estado de Morelos, “pues ayudaron a fortalecer y robustecer la redacción y contenido del Proyecto de Ley para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad”.

En el dictamen, el legislador parece sustentar que la Ley fue un resultado de los foros celebrados en 2021, hasta el evento del 3 mayo del 2022, en el denominado “Foro: LOGROS, RETOS Y PERSPECTIVAS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, RUMBO AL 2030 —NADA DE NOSOTROS SIN NOSOTROS”, realizado con motivo de la 14va conmemoración de la entrada en vigor de dicho instrumento internacional, desarrollado en el municipio de Xochitepec, Morelos.

A juicio de este Organismo Nacional, el legislador pretende acreditar la celebración de la consulta, apoyándose en los foros realizados años previos a la presentación de la iniciativa de la Ley para la Inclusión al Desarrollo de las Personas con Discapacidad, impugnada en este medio de control constitucional.

No se pierde de vista que posiblemente los resultados de los foros llevados a cabo en años previos permitieron vislumbrar la necesidad de emitir una nueva Ley destinada a garantizar los derechos de las personas con discapacidad; sin embargo, dichos ejercicios no estuvieron específicamente dirigidos a consultar el ordenamiento impugnado, pues la materia de las consultas tuvo por objeto recabar su opinión sobre otros temas de su interés, tales como la creación de estancias estatales especializadas en atender sus necesidades, el nombramiento de sus titulares, y para la conmemoración del aniversario de la Convención multirreferida.

De manera esquemática, a continuación se describen cronológicamente las diversas actividades ejecutadas por el Congreso de la entidad:



De manera que los foros llevados a cabo previamente al inicio del procedimiento legislativo no forman parte de este, ya que su objetivo fue poner a consideración de las personas con discapacidad medidas estatales distintas a la creación de la Ley, por lo cual, su celebración no otorga validez al Decreto tildado de inconstitucional.

Se recuerda que el procedimiento para consultar a ese colectivo tiene que ser específico respecto de la medida estatal que se pretende implementar, es decir, el legislador estaba obligado a someter a discusión la expedición de la Ley para la Inclusión al Desarrollo de las Personas con Discapacidad, como lo fueron las dos mesas de trabajo que tuvieron verificativo los días 21 y 28 de abril de 2023.

Por lo tanto, a juicio de este Organismo Nacional, para el análisis del presente asunto solo deben de tomarse en cuenta las mesas de trabajo que se llevaron a cabo para la expedición del Decreto impugnado y no aquellos previos que pudieron haberse realizado con motivos de otras medidas legislativas.

Aclarado lo anterior, se insiste en que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene que la consulta que se analiza en el presente medio de control constitucional **no cumple con todos los requisitos mínimos que rigen la materia** como ya fue explicado, por lo que no puede considerarse como un ejercicio ajustado al parámetro de regularidad constitucional por no haberse garantizado la participación efectiva y significativa de ese colectivo.

Entonces, si bien este Organismo Autónomo reconoce los esfuerzos del Congreso local por buscar mantener un diálogo con las personas con discapacidad, considera que el procedimiento llevado a cabo no cumple ni respeta todos los principios que rigen la consulta a dicho colectivo, por lo que lo procedente será que ese Tribunal Constitucional declare su invalidez a efecto de que el Congreso del Estado de Morelos vuelva a llevar a cabo un nuevo procedimiento consultivo, garantizando una participación amplia y efectiva de las personas con discapacidad, en el que sus opiniones sean debidamente valoradas para que así puedan, en su caso, incidir en el resultado final; lo cual incluso permitirá que las legislaciones aborden temas nuevos vinculados con los derechos de ese sector a fin de hacer compatibles las legislaciones con los más altos estándares en la materia.

Las consideraciones anteriores no deben entenderse en el sentido de que el legislador está obligado incluir en las normas todas las propuestas, opiniones y demás expresiones recabadas en el procedimiento de consulta, sino que, para darle plena efectividad al derecho, la *ratio* o esencia de este es involucrar a las personas con discapacidad en la toma de decisiones, lo cual solo puede lograrse escuchándolas directamente.

Por ello, con la consulta, los entes estatales tienen la posibilidad de conocer las realidades y opiniones de los sujetos consultados que les permitan diseñar en conjunto políticas más acordes con sus necesidades e intereses. Esto implica un ejercicio amplio, de acercamiento, trabajo y diálogo, por ende, en caso de que el legislador determine no recoger alguna o algunas de las propuestas emitidas, debe justificar y explicarles los motivos de esa decisión.

En conclusión, las personas con discapacidad deben tener la oportunidad de participar plena, efectivamente, en igualdad de condiciones y de manera activa en todos los procesos de adopción de decisiones sobre políticas y programas que les concernieran directamente, reconociendo 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 sus necesidades específicas.

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

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

A N E X O S

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

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

2. Copia simple del Decreto publicado el 19 de julio del año en curso en el Periódico Oficial del Estado de Morelos, por el que se expide la Ley para la Inclusión al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Estado de Morelos (Anexo dos).

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

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

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

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

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

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

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

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

PROTESTO LO NECESARIO

Defendemos al Pueblo

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

LMP