

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Ciudad de México, a 7 de noviembre de 2022

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 artículo 1402, segundo párrafo, del Código Civil del Estado de Durango, adicionado mediante Decreto No. 208 publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el 9 de octubre de la presente anualidad.

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 y delegado, 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 y Jesús Roberto Robles Maloof, con cédulas profesionales números 4602032 y 3184380, respectivamente, que la y lo acreditan como licenciada y licenciado 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 la norma general impugnada.....	3
III.	Norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó.....	3
IV.	Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.	3
V.	Derechos fundamentales que se estiman violados.....	3
VI.	Competencia.....	4
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.....	7
	i. Requisitos mínimos en materia de consulta de las personas con discapacidad	13
	B. Análisis de la disposición impugnada.....	17
	A N E X O S	23



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 la norma general impugnada.

A. Congreso del Estado Libre y Soberano de Durango.

B. Gobernador del Estado de Durango.

III. Norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó.

Artículo 1402, segundo párrafo, del Código Civil del Estado de Durango, adicionado mediante Decreto N° 208 publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el 9 de octubre de 2022, cuyo texto se transcribe a continuación:

“Artículo 1402. Cuando el testador tenga una discapacidad visual total, se dará lectura al testamento dos veces: una por el Notario, como está prescrito en el artículo 1397 y otra en igual forma por uno de los testigos u otra persona que el testador designe.

Presentado el caso y siempre que existan las condiciones técnicas en la notaría y el testador así lo disponga, además de la versión en castellano se podrá realizar testamento en escritura braille.”

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 de la norma general indicada en el apartado III del presente escrito.

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.

En el caso, el párrafo cuya inconstitucionalidad se demanda se adicionó mediante el Decreto N° 208 publicado en el Periódico Oficial de la entidad el 9 de octubre de 2022, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del lunes 10 del mismo mes, al martes 8 de noviembre 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.

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.

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; (...)."

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 (...)."

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.

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 artículo 1402 del Código Civil del Estado de Durango reconoce que las personas con discapacidad visual podrán hacer testamento ante un notario público, previendo que *siempre que existan condiciones técnicas en la notaría correspondiente y el testador así lo disponga, además de la versión en castellano se podrá realizar testamento en escritura Braille.*

Es evidente que se trata de una disposición que está dirigida a las personas con discapacidad visual, pues incide directamente en el ejercicio de sus derechos al establecer que tendrán acceso al ajuste razonable consistente en una versión en escritura braille de su testamento, si existen las condiciones técnicas en la Notaría para emitirlo.

Por lo anterior, se estima que la norma es inconstitucional, pues, por una parte, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad establece la obligación de los Estados parte de llevar a cabo los ajustes razonables que sean necesarios para garantizar el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones que las demás sin condiciones y, por la otra, porque de la revisión de los antecedentes legislativos no consta que, previo

a la expedición de la disposición, se haya llevado una consulta a ese colectivo en cumplimiento del artículo 4.3 de la Convención referida.

En el presente concepto de invalidez esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos expondrá las razones por las que considera que el segundo párrafo del artículo 1402 del Código Civil del Estado de Durango es inconstitucional, a la luz del parámetro de regularidad constitucional en materia de discapacidad.

Lo anterior es así, pues por una parte la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad establece la obligación de los Estados parte de adoptar medidas necesarias que garanticen el reconocimiento y acceso a los ajustes razonables que sean necesarios para que las personas con discapacidad puedan ejercer sus derechos en igualdad de condiciones que las demás.

Por la otra, la referida Convención mandata a las autoridades estatales, como lo es el Poder Legislativo del Estado de Durango, a llevar a cabo una fase previa al establecimiento de medidas o acciones que incidan en los derechos e intereses de las personas con discapacidad, ello con el objetivo de conocer directamente sus necesidades y opiniones.

Se estima que dichas obligaciones fueron incumplidas por el legislador duranguense al momento de adicionar el párrafo impugnado, por lo que deviene inconstitucional.

Con la finalidad de demostrar lo anterior, en este apartado se expondrá, primero, el parámetro nacional e internacional en materia de consulta a las personas con discapacidad; posteriormente, se precisarán los requisitos mínimos que requiere toda consulta, para finalmente demostrar que previo a la adición de la norma en combate no hubo un ejercicio consultivo que cumpliera con las características exigidas en esta materia, en particular, con los lineamientos fundamentales que han sido desarrollados por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en los precedentes relacionados con este derecho.

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.”

Para 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.

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 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 la Convención.

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 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 establece la ineludible obligación de los Estados de celebrar consultas previas, estrechas y de colaboración

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;

(...).

⁶ **Artículo 4 Obligaciones generales**

(...)

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, por mandato establecido en el artículo 1º de la Constitución Federal,⁹ en relación al diverso 133,¹⁰ la omisión de cumplir con dicha obligación se traduce en la

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 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

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

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

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.

¹⁴ *Ibidem*, página 6, párrafo 22.

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.

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.

Además, las autoridades públicas 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, sostuvo que la razón que subyace a esta exigencia

¹⁵ *Ibidem*, página 11, párrafo 50.

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

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, una ausencia de consulta en cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad significaría no considerarlas en la definición de sus propias necesidades, volviendo de alguna manera a un modelo rehabilitador o asistencialista.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.

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.

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.

i. Requisitos mínimos en materia de consulta de las personas con discapacidad

Tomando como referencia el parámetro propuesto por el Comité sobre los derechos de las Personas con Discapacidad, la consulta debe ser previa, mediante procedimientos acordes, atendiendo a todas las especificidades de las personas con discapacidad, de tal manera que puedan comprender y hacerse comprender, facilitándoles, si fuere necesario, intérpretes u otros medios eficaces.

En ese orden, la única manera de lograr que las personas con discapacidad puedan disfrutar plenamente de sus derechos humanos es que las mismas sean escuchadas de manera previa a la adopción de medidas legislativas que les atañen, pues son ellas quienes tienen el conocimiento de las necesidades y especificidades de su condición, que servirán para garantizar el pleno goce de sus derechos.

Bajo esa línea argumentativa se elaboró el Manual para Parlamentarios de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo, que en el capítulo quinto denominado “La Legislación Nacional y la Convención”, establece 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.”¹⁹

¹⁹ Secretaría de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Unión Interparlamentaria. Manual para parlamentarios sobre la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y su Protocolo Facultativo, páginas 79-80.

Ahora bien, ese Tribunal Constitucional ha desarrollado una sólida doctrina jurisprudencial sobre los elementos mínimos para cumplir con la obligación establecida en el artículo 4.3 de la Convención, además de que en una multiplicidad de resoluciones ha evidenciado la necesidad e importancia de garantizar el derecho a que se consulte a ese sector de la población ante cualquier medida legislativa o administrativa que afecte su esfera jurídica.

El desarrollo acerca de los lineamientos mínimos que deben preverse en la celebración de ese tipo de consultas tuvo un significativo impulso tras la resolución de las acciones de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018, fallada en sesión del 21 de abril del 2020, en la cual declaró la invalidez total de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, al considerar que se vulneró el derecho a la consulta de las personas con discapacidad, precisando que tal ejercicio consultivo debe contar, por lo menos, con las características siguientes:

- Previa, pública, abierta y regular
- Estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad
- Accesible
- Informada
- Significativa
- Con participación efectiva
- Transparente.

El Pleno de ese Tribunal Supremo sostuvo que para que se cumpla el primero de los requisitos citados, es decir, que la **consulta sea 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.

En cuanto al segundo requisito, en relación a que la **consulta debe ser estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad**, ese Alto Tribunal destacó que 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.

La consulta debe ser **accesible**, lo que 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 cuando se requiera, como, por ejemplo, los macrotipos, la interpretación en lengua de señas, el baile 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.

Por otro lado, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que las consultas son **informadas** cuando a las personas con discapacidad o comunidades involucradas se les informa de manera amplia y precisa sobre la naturaleza y consecuencia de la decisión que se pretende tomar.

Por su parte, el requisito de **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.

Finalmente, la consulta debe ser **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.

El Tribunal Pleno puntualizó que esta obligación de consultar 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.

Sentadas esas bases, es dable afirmar 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, lo cual ha sido reiterado en diversos precedentes por ese Máximo Tribunal.²⁰

²⁰ 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.

Es por todo lo anterior como se colige que la consulta a las personas con discapacidad constituye un requisito procedimental de rango constitucional, lo cual implica que su omisión se configura como un vicio formal con carácter invalidante del procedimiento parlamentario y, consecuentemente, del producto legislativo.

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima relevante enfatizar 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.

De esta manera, el derecho humano de las personas con discapacidad a ser consultadas sobre las medidas legislativas que sean susceptibles de afectarles supone un ajuste en los procesos democráticos regulares, en virtud de que los mismos no bastan para atender las particularidades de las personas con algún tipo de discapacidad, siendo necesario que de manera previa a la adopción de tales medidas se les dé participación durante su elaboración.

B. Análisis de la disposición impugnada

Precisado el parámetro de control de la regularidad constitucional que a juicio de esta Comisión Nacional resulta aplicable, así como las características mínimas que ese Tribunal Constitucional ha determinado para la elaboración de consultas a las personas con discapacidad, ahora corresponde analizar, primero, si la norma incide en la esfera jurídica de ese colectivo y, segundo, si el proceso legislativo que dio origen a la disposición impugnada respetó o no dicha garantía de participación a favor de ese sector.

En cuanto al primer punto, se destaca que el artículo 1402 del Código Civil del Estado de Durango se encuentra inmerso en las reglas del testamento público abierto, por lo que resulta importante recordar cómo es que se otorgará, así como sus formalidades generales.

De acuerdo con las reglas establecidas en el Código Civil local, el testamento público abierto deberá seguir -cuando menos- las siguientes reglas:

- Se otorga ante notario.
- El testador expresará de modo claro su voluntad al notario, quien redactará por escrito las cláusulas del testamento.
- Hecho lo anterior, el notario dará lectura en voz alta para que el testador manifieste su conformidad.
- Si el testador está de acuerdo con el documento en el que se precisó su voluntad, firmarán el testador, el notario y, en su caso, los testigos e intérpretes, asentándose el lugar, año, mes, hora y día.

Ahora bien, la misma codificación duranguense, en su artículo 1402, reconoce que las personas que vivan con discapacidad visual total podrán otorgar su testamento cumpliendo esas mismas formalidades, salvo que la lectura del documento será en dos ocasiones, una por la persona titular de la Notaría y otra por uno de los testigos u otra persona que el testador designe.

En congruencia con lo anterior, el pasado 9 de octubre del año en curso, el legislador de la entidad adicionó un segundo párrafo a dicho artículo, estableciendo lo siguiente:

“Artículo 1402. (...)

Presentado el caso y siempre que existan las condiciones técnicas en la notaría y el testador así lo disponga, además de la versión en castellano se podrá realizar testamento en escritura braille.”

Así, se advierte que el legislador tuvo a bien introducir la posibilidad de que las personas con discapacidad visual total pudieran hacer su testamento en escritura braille, siempre y cuando existan las condiciones técnicas en la notaría. En otras palabras, el ajuste razonable se llevará a cabo en beneficio de la inclusión y ejercicio de sus derechos en igualdad de condiciones que las demás personas.

Lo anterior quedó plasmado en el considerando tercero del Dictamen por el que se adicionó el párrafo que se estudia al artículo 1402 del Código Civil duranguense, cuando se afirma: “*Consideramos que la propuesta, de que el testador pueda solicitar su testamento en escritura braille, es sin duda una adecuación en la legislación en beneficio para*

las personas con discapacidad visual, que garantiza la impartición de justicia, en igualdad de condiciones.”²¹

Es decir, con lo hasta aquí expuesto se puede colegir que el legislador tuvo la intención de introducir una medida en favor de las personas con discapacidad visual -ajuste razonable- y que la norma está claramente destinada a ese sector de la población, por lo tanto, incide directamente en el ejercicio de sus derechos e intereses.

Como conclusión a este primer apartado, es dable sostener que el segundo párrafo del artículo 1402 del Código Civil del Estado de Durango sí incide en la esfera jurídica de las personas que viven con alguna discapacidad, específicamente visual, pues reconoce la posibilidad de llevar a cabo su testamento en escritura braille, lo cual puede ser entendido como un ajuste razonable.

En orden de ideas, **es innegable que la norma efectivamente incide en ese colectivo**, incluso podría pensarse que de manera negativa pues condiciona el acceso al ajuste mencionado a que existan *las condiciones técnicas de la notaría*, permitiendo alegar que no se cuenta con las condiciones propicias para dar efectividad a esa adecuación y con ello, negar la posibilidad hacer el testamento en escritura braille.

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que el legislador local al establecer la condición “*y siempre que existan las condiciones técnicas en la notaría*” para poder acceder al ajuste razonable de hacer testamento en escritura braille en beneficio de las personas con discapacidad visual, incumple con la obligación adquirida por el Estado mexicano al ratificar la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Esto debido a que la norma convencional establece que se deben llevar a cabo todos los ajustes razonables necesarios para garantizar la inclusión de ese colectivo a la sociedad, así como el ejercicio de sus derechos en igualdad de condiciones que las demás personas.

Por ende, no puede ser regla general la condicionante al acceso de un derecho, sino en todo caso, una excepción que deberá estar motivada objetivamente, en el entendido de que la autoridad tendrá la obligación de demostrar que ha hecho todo

²¹ Dictamen con decreto por el que adicionó un segundo párrafo al artículo 1402 del Código Civil del Estado de Durango, página 23 y 24. Consultable en: [http://secretariageneral.durango.gob.mx/wp-content/uploads/sites/40/2022/10/PON81 .pdf](http://secretariageneral.durango.gob.mx/wp-content/uploads/sites/40/2022/10/PON81.pdf)

lo posible por garantizarlo, pero a pesar de su esfuerzo hasta el máximo de sus recursos, existe una imposibilidad física, material o incluso jurídica que no le permita asegurar su cumplimiento y eficacia plenamente.

Lo anterior cobra relevancia en el presente asunto, debido a que el legislador estableció como regla general que sólo se llevará a cabo el testamento en escritura braille cuando se cuente con las condiciones técnicas para ello en la notaría, lo cual no es acorde con la obligación del Estado mexicano **de garantizar en todo momento el acceso a los ajustes que sean necesarios para permitir el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones.**

No pasa inadvertido para este Organismo Nacional que pudieran existir casos excepcionales en los que, a pesar del esfuerzo de la autoridad, no se pueda hacer efectivo el acceso a todos los ajustes que se requieran, pero en tal caso, deberá demostrar fehacientemente que llevó a cabo todas las medidas a su alcance, hasta el máximo de sus recursos.

Precisado lo anterior, ahora corresponde evidenciar que al incidir directamente en los intereses y derechos de ese colectivo, la autoridad legislativa estaba obligada a consultarles, pues como se ha insistido, el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad establece la obligación de los Estados Partes de que, ante cualquier medida que incida directa o indirectamente en el ejercicio de los derechos de ese colectivo, les consulten directamente a fin de conocer sus necesidades y puntos de vista, lo cual, en el presente asunto no aconteció.

En principio, a la luz del parámetro de regularidad constitucional aplicable, para que las normas sean válidas no basta con que las disposiciones prevean, en apariencia, cuestiones en beneficio de las personas con discapacidad, sino que es necesario analizar si durante las fases que componen el proceso legislativo se llevó a cabo un ejercicio participativo que cumpla con los requisitos mínimos sustentados por ese Tribunal Constitucional en una vastedad de precedentes, que ya fueron explicados en un apartado anterior.

En este punto, se resalta que del análisis del proceso legislativo por el que se adicionó el párrafo impugnado, **se advierte que no existió consulta estrecha y participación activa a las personas con discapacidad**, a través de sus representantes o con las asociaciones que fungen para tal efecto, pese a que **atañe directamente a ese grupo de la población.**

De tal suerte que, al omitir llevar a cabo la consulta a las personas con discapacidad de la entidad, su contenido no atiende ni fue diseñado a partir de la particular perspectiva de ese sector de la población, pues al no permitirles su participación en la creación de la norma, la medida ahí plasmada refleja una visión ajena a la realidad de las personas con discapacidad y de sus necesidades que incluso dificultan el ejercicio de sus derechos de manera plena y autónoma.

Ello, pues el legislador desde su postura como creador de normas, si bien estableció el reconocimiento de poder llevar a cabo un testamento a través de escritura braille, bajo la óptica de que la medida pareciera ser benéfica por introducir un ajuste razonable en términos de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, lo cierto es que existía una obligación de consultarles previamente, que al no llevarse a cabo, materializa una transgresión al derecho a la consulta de ese colectivo.

Además, no debe perderse de vista que la necesidad de que estos asuntos sean consultados directamente y conforme a los lineamientos que ha sustentado esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en distintos precedentes, radica en que las personas con discapacidad conforman un grupo que históricamente ha sido discriminado e ignorado, por lo que es necesario hacerlos partícipes del procedimiento para conocer si las medidas legislativas constituyen, real y efectivamente, una medida que les beneficie, pero sobre todo para escuchar las aportaciones y opiniones que el legislador no tuvo en cuenta para emitir la norma ahora impugnada.²²

Por consiguiente, pese a que pudiera parecer una medida idónea para el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad visual, específicamente para hacer y conocer su testamento, lo cierto es que esa calificación les corresponde exclusivamente a las personas con discapacidad.

²² Véase la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 291/2020 bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales, fallada en sesión del veintiuno de octubre de dos mil veintiuno, párrafo 78.

Las mismas consideraciones fueron sustentadas por el Pleno de ese Tribunal Constitucional al resolver la acción de inconstitucionalidad 68/2018, en donde reafirmó que el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad requiere la consulta a personas con discapacidad en procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las mismas con el fin de asegurar que las medidas dirigidas a éstas sean una respuesta a sus necesidades reales, y ante la omisión de este requisito supone la invalidez de la norma.

Por lo tanto, en virtud de que se omitió la participación de ese sector de la población antes de la aprobación de la reforma al artículo 1402 del Código Civil del Estado de Durango, resulta innecesario que esta Institución Nacional se pronuncie sobre si se cumplió con los requisitos de la consulta, a saber, que sea previa, pública, abierta y regular, así como que sea informada y permitiera la participación efectiva de los sujetos implicados, **pues no obra instancia alguna que acredite que este importante ejercicio participativo se haya llevado a cabo** en alguna fase del proceso legislativo que culminó con la expedición de la norma en combate.

Así, **al no haberse celebrado una consulta a las personas interesadas, a las organizaciones que las conforman, ni a las que las representan** en los términos desarrollados por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en los precedentes referidos en el apartado anterior, **este Organismo Constitucional estima que la disposición debe ser declarada inválida, debido a que no se cumplió con la obligación convencional a que se ha venido haciendo referencia.**

Es menester resaltar que las autoridades estatales deben observar los derechos de las personas con discapacidad, sobre todo, el derecho que tienen a ser consultadas en las medidas que se relacionen con ellas directamente, pues la obligación de consultarles no es optativa, sino obligatoria, por mandato del artículo 1° de la Norma Fundamental.

Defendemos al Pueblo

En conclusión, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que la disposición combatida debe ser declarada inválida por falta de consulta a las personas con discapacidad, pues su participación resultaba de suma trascendencia para conocer su opinión respecto de la forma en la que podrán hacer su testamento las personas que vivan con discapacidad visual. De no ser así, continuamos reproduciendo el modelo paternalista y asistencialista que ya no es acorde con el bloque de constitucionalidad.

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 la norma impugnada del Código Civil del Estado de Durango, por lo que se solicita atentamente que de ser tildada 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).

Desde este momento, con fundamento en el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1º de la Ley Reglamentaria de la materia, se invoca como 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. En todo caso, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11 de la ley citada, se debe presumir que me encuentro investida de la representación legal de la accionante, salvo prueba en contrario.

2. Copia simple del Decreto N° 208 por el que se reformó el Código Civil del Estado de Durango, publicado el 9 de octubre del presente año en el Periódico Oficial de la entidad (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.

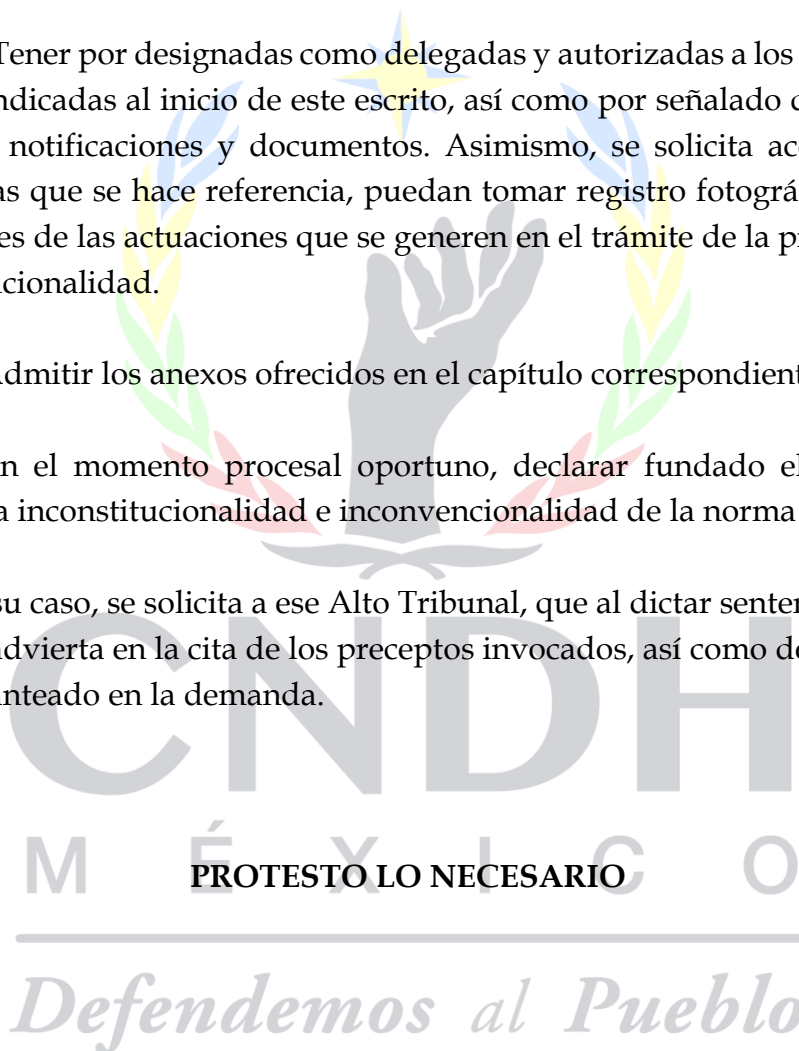
SEGUNDO. Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.

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 inconveniencia de la norma impugnada.

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.



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

LMP