

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Ciudad de México, a 12 de diciembre 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 de la integridad de la Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco, expedida mediante Decreto 28849/LXIII/22 publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el 12 de noviembre 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.	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.....	7
	i. Requisitos mínimos en materia de consulta de las personas con discapacidad	12
	B. Análisis de las Ley impugnada por falta de consulta.....	17
	A N E X O S	28



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 Jalisco.

B. Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco.

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

Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco, en su integridad, expedida mediante Decreto 28849/LXIII/22 publicado el 12 de noviembre del presente año, en el medio oficial de difusión de esa entidad federativa.

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 Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco.

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, la Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco se expidió mediante el Decreto 28849/LXIII/22 publicado en el Periódico Oficial de la entidad el 12 de noviembre de 2022, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del domingo 13 del mismo mes, al lunes 12 de diciembre 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 de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes

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.

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. La Ley de Salud Mental y de Educación Emocional para el Estado de Jalisco, expedida mediante Decreto 28849/LXIII/22, tiene como objeto salvaguardar la protección de la salud mental de la población que habita en esa entidad federativa, así como regular las bases y modalidades para garantizar el acceso a la prestación de servicios por parte de las instituciones públicas, privadas y sociales. Para cumplir con su finalidad, prevé una amplia regulación sobre el acceso a los servicios de salud mental, así como del tratamiento y rehabilitación de aquellas personas que viven con alguna deficiencia mental.

Este Organismo Nacional advierte que se trata de un ordenamiento jurídico que incide directamente en la esfera de derechos e intereses de aquellas personas con discapacidad mental -en términos del artículo 1 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad- específicamente, respecto del ejercicio de su derecho de acceso a los servicios de salud, pues establece las bases para su acceso.

Por ende, al incidir en ese colectivo, el Congreso local se encontraba obligado a llevar a cabo una consulta previa a las personas con discapacidad, tal como lo establece el artículo 4.3 de la Convención referida, toda vez que la Ley en estudio les afecta directamente; no obstante, de la revisión de las etapas del procedimiento legislativo que le dio origen, no consta que se haya practicado dicho proceso participativo, generando una transgresión al derecho a la consulta que ese colectivo tiene reconocido.

En el presente concepto de invalidez, se desarrollarán los argumentos por los cuales la Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco –expedida mediante Decreto 28849/LXIII/22, publicado en el medio oficial de la entidad el 12 de noviembre del año en curso– debe ser declarada inconstitucional previo porque a su expedición no se consultó a las personas que viven con alguna discapacidad mental, intelectual y/o psicosocial.

Para sostener esa afirmación, en primere lugar, se expondrá *grosso modo* el parámetro de regularidad de la consulta previa a las personas con discapacidad; enseguida, se analizará la Ley impugnada a la luz de dicho estándar; finalmente, se demostrará que, a pesar de tratarse de una medida legislativa que incide en los derechos de las personas con discapacidad, el Congreso jalisciense no llevó a cabo el proceso consultivo mandado por el artículo 4.3 de la Convención multicitada, lo que trae como consecuencia la invalidez total del ordenamiento impugnado.

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, que las ha colocado 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 consultadas 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 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

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**

(...)

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,

(...)

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 con el 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.

Ahora bien, en lo referente a 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

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 AQUELLOS, 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.

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 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

¹² *Ibidem*, página 6, párrafo 18.

¹³ *Ibidem*, página 3, párrafo 11.

¹⁴ *Ibidem*, página 6, párrafo 22.

¹⁵ *Ibidem*, página 11, párrafo 50.

Así, 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, se 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 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

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.

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 al garantizarse 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.

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.

¹⁸ *Ibidem*, página 11.

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 decisivos 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

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

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.

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: a) previa, pública, abierta y regular; b) estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad, c) accesible, d) informada, e) significativa, f) con participación efectiva y, g) 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 referente 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.

Por otro lado, 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 entendibles de acuerdo con las necesidades por el tipo de discapacidad, por distintos medios, incluidos los sitios web de los órganos legislativos, mediante formatos digitales accesibles y ajustes razonables cuando se requiera, como, por ejemplo, los macrotipos, la interpretación en lengua de señas, el Braille y la comunicación táctil. Además de que las instalaciones de los órganos parlamentarios también deben ser accesibles a las personas con discapacidad.

Aunado a ello, ese Alto Tribunal 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

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.

Particularmente, ese Tribunal Constitucional al resolver las acciones de inconstitucionalidad 81/2021 y 168/2021²¹, determinó que, todas las personas

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, **81/2021**, 84/2021, 109/2021 y **168/2021**, entre otras.

²¹ Falladas en la sesión pública del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación del pasado martes 7 de junio del año en curso.

usuarias del sistema de salud mental deben ser consideradas personas con discapacidad psicosocial para efectos de la aplicación del marco de derechos humanos, de tal manera que es dable afirmar que las normas previstas en las leyes de salud mental inciden directamente en la esfera de derechos de ese colectivo y, con lo cual se actualiza la obligación de llevar a cabo la consulta previa a su expedición.

B. Análisis de las Ley impugnada por falta de consulta

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 Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco incide en la esfera jurídica de ese colectivo y, segundo, si el proceso legislativo que dio origen a la Ley en estudio respetó o no dicha garantía de participación a favor de ese sector.

En cuanto al primer punto, la Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco establece en su artículo 1º que su objeto es **salvaguardar la protección de la salud mental de la población**, así como regular las bases y modalidades para garantizar el acceso a la prestación de servicios por parte de las instituciones públicas, privadas y sociales.

Además, se destaca que en el artículo 2 de la misma Ley que se analiza prevé que su **finalidad** es proteger, promover y mejorar la vida **y el bienestar mental** de los ciudadanos, así como **garantizar en todo momento el goce de los derechos humanos de las personas usuarias de los servicios** de salud mental. Para ello, el ordenamiento jurídico multirreferido anuncia 9 objetivos:

1. Regular, diseñar y organizar los mecanismos para la promoción, prevención, evaluación, diagnóstico, conservación, tratamiento, rehabilitación y **mejoramiento de la salud mental** en el Estado;
2. Desarrollar actividades educativas, socio-culturales y recreativas permanentes que **contribuyan a la salud mental** de las personas, con especial énfasis a las niñas, niños adolescentes, jóvenes;

3. Promover la calidad y el acceso a los **servicios de salud mental** en el Estado de Jalisco de manera equitativa, eficiente y orientada a la satisfacción del interés superior del usuario de los servicios de salud mental;
4. **Normar el acceso y prestación de los servicios de salud mental** en instituciones de salud pública del Estado, así como en lugares que operen personas físicas o morales de los sectores privado y social;
5. Garantizar a las personas su integración en la comunidad y eliminando toda forma de discriminación y estigmatización;
6. **Preservar una adecuada salud mental en las y los educandos** a través de herramientas como la inteligencia emocional para que puedan identificar y expresar adecuadamente sus emociones;
7. Promover acciones para la universalidad en el **acceso al tratamiento de todas las personas con algún padecimiento mental y del comportamiento** en el Estado, en condiciones de Igualdad efectiva y con enfoque de perspectiva de género; y
8. Fomentar la participación de la población en el **desarrollo de programas de salud mental** en el Estado.

Como puede advertirse, la Ley en estudio contiene todo un sistema normativo tendente a regular el servicio de salud mental, tanto para la operación del Instituto de Salud Mental de la entidad²² y el Consejo de salud mental²³, como los derechos y obligaciones de las personas usuarias²⁴, derechos y obligaciones de los familiares²⁵, de la atención a las niñas, niños y adolescentes²⁶, de personas en situación vulnerable²⁷, de personas adultas mayores²⁸, a personas en los centros de reinserción social y especializados para adolescentes²⁹ y, en general de los servicios de salud

²² Artículo 13 de la Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco.

²³ Artículos 14 a 17 de la Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco.

²⁴ Artículos 18 a 22 de la Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco.

²⁵ Artículos 23 a 25 de la Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco.

²⁶ Artículos 26 a 39 de la Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco.

²⁷ Artículos 40 a 43 de la Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco.

²⁸ Artículos 44 a 49 de la Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco.

²⁹ Artículos 50 a 60 de la Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco.

mental, tanto cuestiones sustantivas como orgánicas que permitan su adecuado funcionamiento.

Ahora, de manera particular, conviene resaltar que la Ley establece diferentes niveles de atención³⁰:

- **Estancia breve:** se encarga de la atención de personas con episodios agudos de enfermedad mental, a través de las clínicas especializadas de atención a la depresión, de ansiedad, de la infancia y la adolescencia, de la conducta alimentaria, del adulto mayor y del fenómeno suicida.
- **Estancia prolongada:** se encarga de llevar a cabo diversos programas de rehabilitación, mediante la hospitalización para lograr mejoría clínica en las personas usuarias, con la finalidad de reintegrarlas al medio familiar y social.
- **Centros Integrales de Salud Mental:** brinda servicios ambulatorios especializados para la detección, atención y rehabilitación oportuna en salud mental, con acciones para prevenir las enfermedades mentales. Operan bajo el Modelo Federal de Unidades de Especialidades Médicas.
- **Consulta externa:** atención especializada médico psiquiátrica, psicológica y de trabajo social a la población abierta, a través de programas preventivos, curativos y de rehabilitación psicosocial.
- **Hospitalización de tercer nivel de atención:** es la especializada con acreditación y certificación, especialmente acondicionada, que cuenta con un área equipada y de manera coordinada con médicos, psiquiatras, médicos generales, psicólogos, trabajadoras sociales, enfermeros y personal de otras disciplinas auxiliares de la salud.
- **Hospitalización de día:** es un recurso terapéutico de carácter excepcional para el caso de que se solicite para la atención de niñas, niños y adolescentes, mismo que se otorgara solo de día y lo más breve posible en función de los criterios médicos.

³⁰ Artículo 91 de la Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco.

- **Módulos Comunitarios de Atención en Salud Mental:** prestan servicios básicos de atención y rehabilitación oportuna en salud mental a los usuarios de la comunidad donde se encuentren instalados.

Además de lo anterior, la Ley de Salud Mental y Educación Emocional jalisciense reconoce el ingreso de las personas usuarias a hospitales médico-psiquiátricos³¹, en los siguientes términos:

- **Ingreso Voluntario.** Se requiere la solicitud firmada de la persona usuaria y la indicación del personal profesional médico a cargo del servicio de admisión de la unidad, ambos por escrito, haciendo constar el motivo de la solicitud e informando a sus familiares o a su representante legal;
- **Ingreso Involuntario.** Requiere un diagnóstico psicológico, neurológico, psiquiátrico y de aquellas especialidades médicas necesarias, según la condición clínica de la persona usuaria. El diagnóstico deberá acompañarse de un informe del área de trabajo social, el cual deberá estar avalado por los análisis y estudios conforme a sus síntomas y la solicitud de un familiar responsable, tutor/a o representante legal, todos por escrito. En cuanto las condiciones de la persona usuaria lo permitan, deberá ser informado de su situación de internamiento, para que, en su caso, su condición cambie a la de ingreso voluntario;
- **Obligatorio.** Se lleva a cabo cuando lo solicita la autoridad judicial a fin de que se cumplan las acciones de Justicia Terapéutica y de medidas de seguridad para personas inimputables, a que se refiere la Ley Nacional de Ejecución Penal.

Acorde con lo expuesto *supra*, es innegable que el cuerpo legal en comento será aplicado para brindar la atención en materia de salud necesaria a aquellas personas que viven con alguna alteración de la salud mental, mismas que forman parte del universo de las discapacidades intelectuales, mentales y/o psicosociales. Por lo tanto, sí regula cuestiones que les afectan en su esfera de derechos e intereses, pues -conforme al espíritu de la propia ley- su objetivo es *rehabilitarlos a través de tratamientos psicológicos, médicos y psiquiátricos*. Es decir, tiene como principal finalidad *reintegrar a las personas con padecimientos mentales a través de su rehabilitación*, por lo que garantiza el acceso a los servicios de salud mental, y con ello salvaguardar el derecho a la salud de esas personas.

³¹ Artículo 100 de la Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco.

A mayor abundamiento, y con el objetivo de evidenciar que la Ley en estudio impacta en las personas con discapacidad, cabe precisar que la Organización Mundial de la Salud ha definido a la salud como un estado de completo bienestar físico, **mental** y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades; por tanto, la salud mental es un componente integral y esencial de la salud.³²

Además, esa Organización supranacional ha brindado una definición de salud mental, entendida como “*un estado de bienestar en el cual el individuo se da cuenta de sus propias aptitudes, puede afrontar las presiones normales de la vida, puede trabajar productiva y fructíferamente y es capaz de hacer una contribución a su comunidad*”.³³

Lo anterior cobra relevancia si dichas definiciones se analizan a la luz del segundo párrafo del artículo 1 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en cual establece textualmente lo siguiente:

“Las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.”

Además, de acuerdo con la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra las Personas con Discapacidad, la discapacidad “*significa una deficiencia física, mental o sensorial, ya sea de naturaleza permanente o temporal, que limita la capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, que puede ser causada o agravada por el entorno económico y social*”.

Es evidente que la definición de discapacidad mental o psicosocial está relacionada con los trastornos mentales que no tienen un diagnóstico oportuno y tratamiento adecuado, generando alteraciones significativas que desembocan propiamente en una deficiencia que, **derivado de las barreras sociales y actitudinales, impiden que las personas puedan desenvolverse e incluirse en la sociedad en igualdad de**

³² Organización Mundial de la Salud, consultable en: <https://www.who.int/es/about/frequently-asked-questions#:~:text=%C2%BFC%C3%B3mo%20define%20la%20OMS%20la,ausencia%20de%20afecciones%20o%20enfermedades%C2%BB>. Fecha de Consulta 6 de diciembre de 2022.

³³ Organización Mundial de la Salud, *Por qué la salud mental debe ser una prioridad al adoptar medidas relacionadas con el cambio climático*

Consultable en: <https://www.who.int/es/news/item/03-06-2022-why-mental-health-is-a-priority-for-action-on-climate-change#:~:text=La%20OMS%20define%20la%20salud,aportar%20algo%20a%20su%20comunidad%C2%BB>. Fecha de Consulta 6 de diciembre de 2022.

condiciones que el resto de las personas, y que sean discriminadas y estigmatizadas³⁴.

Siguiendo ese razonamiento, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en torno a que *“cualquier persona que de manera genérica padezca lo que comúnmente se denomina ‘enfermedad mental’, ‘problema de salud mental’, ‘padecimiento mental’, ‘enfermedad psiquiátrica’ o que presente una ‘deficiencia mental’, ya sea comprobada o no, siempre que se enfrente con barreras sociales que le impiden participar de manera plena y efectiva, en igualdad de condiciones, debe ser considerada como persona con discapacidad. En este sentido, gozan de un marco jurídico particular de protección en razón de su condición de especial vulnerabilidad y desigualdad de facto frente a la sociedad y el ordenamiento jurídico.”*³⁵

Sobre esas bases, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que la Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco **tiene que ser analizada a la luz de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad**, al ser el marco jurídico particular de protección en materia de salud en el referido Estado y regular bases y modalidades para garantizar el acceso a los servicios de salud mental; mecanismos para el diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y fomento de la salud mental-entre otros-, así como garantizar y promover el respeto y la protección efectiva de los Derechos Humanos de las personas con trastornos mentales y del comportamiento.

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 consultarles directamente a fin de conocer sus necesidades y puntos de vista ante cualquier medida que incida directa o indirectamente en el ejercicio de sus derechos, lo cual, en el presente asunto no aconteció.

³⁴Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 168/2021, resuelta en sesión del 7 de junio de 2022, bajo la ponencia el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, párr. 55.

³⁵ Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 168/2021, *op. cit.*; así como la tesis aislada 2a. LVI/2019 (10a.) de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, Materia Constitucional-Administrativa, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 70, septiembre de 2019, tomo I, página 421, de rubro **“PERSONAS CON DEFICIENCIAS MENTALES. TIENEN UN MARCO JURÍDICO PARTICULAR DE PROTECCIÓN EN MATERIA DE SALUD.”**

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.

Del análisis del proceso legislativo que dio origen a la Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco, **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 se trata de una medida legislativa que **atañe directamente a ese grupo de la población**.

En ese orden de ideas, al omitir llevar a cabo la consulta a las personas con discapacidad en la entidad, el contenido de la ley no 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 Ley, las normas ahí plasmadas reflejan 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– estableció un sistema normativo por el que se regula el acceso a los servicios de salud mental de las personas que vivan con algún tipo de alteración de esa naturaleza; no obstante, si bien buscó garantizar su derecho a la salud, lo cierto es que –a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos– el aludido sistema está integrado por diversas normas que **no son compatibles con el modelo social y de derechos humanos propuesto por la Convención de Derechos de las Personas con Discapacidad**.

Defendemos al Pueblo

En efecto, además de la falta de consulta a las personas con discapacidad, llama la atención a este Organismo Nacional que el legislador jalisciense perdió de vista que para la regulación de la prestación de los servicios de salud mental, por incidir en personas con discapacidad, se encontraba obligado a observar y garantizar los derechos y principios previstos tanto en la Constitución General, como en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, específicamente respecto de la igualdad y no discriminación, reconocimiento de su capacidad jurídica, así como a la libertad.

Conviene precisar desde este momento que el análisis llevado a cabo por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos no pretender sustituir las decisiones ni opiniones de las personas que viven con algún tipo de discapacidad, pues es consciente de que es ese colectivo es quien debe exponerlas por sí mismo, de forma independiente, autónoma y a través de un procedimiento previo, en el que se les reconozca su capacidad jurídica en todo momento, se les proporcionen los apoyos que necesiten y se lleven a cabo los ajustes razonables pertinentes.

Sin embargo, esta Comisión Nacional puede contribuir, en el ámbito de sus atribuciones, al perfeccionamiento del sistema normativo mexicano mediante el uso de su facultad de promover acciones de inconstitucionalidad, por medio de la cual puede cuestionar la regularidad constitucional de normas generales federales o locales que se estimen violatorias de derechos humanos, para que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación verifique su compatibilidad o, en su caso, su invalidez, con el objetivo de consolidar el Estado de Derecho y de derechos humanos en nuestro país.

En tal sentido, el que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos acuda vía acción de inconstitucionalidad ante ese Alto Tribunal para hacer de su conocimiento que la Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco no es acorde con el parámetro de regularidad constitucional, dado que no se celebró la consulta a las personas con discapacidad que el legislador estaba obligado a realizar, no sólo busca la plena efectividad de ese derecho reconocido a favor de ese conglomerado social, sino que en las legislaciones federal y locales se refleje efectivamente el nuevo paradigma de las discapacidades.

Con ese propósito, del análisis en abstracto e integral del referido cuerpo normativo jalisciense a la luz de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad, se advirtieron las siguientes posibles incompatibilidades:

- Falta de consulta previa a las personas con discapacidad, por incidir en los derechos e intereses de ese grupo en situación de vulnerabilidad.
- Replica el modelo médico-rehabilitador para la atención de las personas que viven con una alteración mental, por lo que su objetivo es *rehabilitar y reinsertar en la sociedad*, dejando la discapacidad en la persona y no en las barreras a las que se enfrenta.

- Reconocimiento de la internación involuntaria de las personas que vivan con alguna alteración mental.
- Permisi3n para omitir obtener el consentimiento informado de las personas con discapacidad o cuando se demuestre que el tratamiento es el m1s adecuado.
- Continúa reproduciendo un sistema de sustituci3n y representaci3n de las personas que viven con alguna alteraci3n mental.
- Utilizaci3n de conceptos, as3 como referencias discriminatorias y estigmatizantes, como *incapaces* o que implican un riesgo para s3 mismos o para los dem1s.

Es decir, se considera que el tratamiento de las personas con deficiencias mentales, intelectuales y/o psicosociales, regulado en la Ley en an1lisis no respeta el est1ndar de validez constitucional, esencialmente, por sustentarse en el modelo m1dico rehabilitador de la discapacidad, pues tiene como finalidad *rehabilitar a las personas que viven con alguna alteraci3n mental para que, posteriormente, sean integradas a la sociedad*.

Lo anterior permite a esta Comisi3n accionante afirmar que la Ley de Salud Mental y Educaci3n Emocional jalisciense tiene como sustento un modelo obsoleto y superado de la discapacidad y, debido a ello, contiene diversas instituciones jur3dicas y formas de *tratamiento de personas con discapacidad* que son incompatibles con el modelo social de la discapacidad y de derechos humanos.

En suma, del estudio integral de la Ley impugnada se advirti3 que contin1a reproduciendo ideas estigmatizantes y discriminatorias sobre la discapacidad, principalmente porque reitera un modelo sustentando en la premisa de que la discapacidad forma parte de la persona que la vive o, en otras palabras, que es una cuesti3n propia del individuo y, por ende, que tiene que ser rehabilitada para poder integrarse a la sociedad, lo cual se opone al nuevo modelo social de la discapacidad.

Sentadas esas bases, este Organismo Nacional estima imperioso resaltar que el Congreso de la entidad, al ser omiso en celebrar la consulta en la materia,

desaprovechó una importante oportunidad para someter a consulta una ley de gran relevancia para las personas con discapacidades mentales o psicosociales por su especial impacto hacia ellas.

Con ello no sólo configuró una transgresión al derecho a la consulta reconocido a favor de las personas con discapacidad, sino que perdió de vista que la reproducción de un modelo superado en la materia no es acorde con el bloque de constitucionalidad.

Esa falta de armonización del ordenamiento con el paradigma vigente pudo ser evitada si se hubiera respetado el derecho de ese colectivo a participar activamente en el proceso de adopción de la medida legislativa multirreferida, porque de haber llevado a cabo ese proceso consultivo, el Congreso jalisciense se hubiera nutrido de ideas, propuestas y contribuciones del sector interesado respecto de la forma en la que se tiene que atender la salud mental.

Este Organismo Nacional debe reiterar que tanto la legislatura jalisciense, como el resto de las entidades federativas, tienen la obligación constitucional de adecuar sus sistemas normativos al paradigma implementado con la introducción de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, lo que traduce en **expedir leyes que se relacionen con personas con discapacidad, tomando como base que la discapacidad no se encuentra en las personas, sino que se deriva y reproduce de las barreras sociales, jurídicas, estructurales, administrativas, políticas, etc. a las que se enfrentan y que les impiden su inclusión en la sociedad en igualdad de condiciones.**

Ahora bien, se estima relevante hacer notar ante ese Alto Tribunal que además de la incompatibilidad con el parámetro de control de la regularidad constitucional aplicable -ya desarrollado en párrafos previos-, la Ley impugnada también se aparta de la nueva forma en la que se debe de brindar el acceso a los servicios de salud mental que prevé la Ley General de Salud, a partir de la reforma en materia de salud mental y adiciones publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de mayo del año en curso, en la cual sustancialmente se buscó sustituir el tratamiento médico-psiquiátrico por el ambulatorio y en hospitales generales o pediátricos, así como garantizar en todo momento que las personas usuarias brinden su consentimiento informado respecto del tratamiento al que se sujetarán, respetando su capacidad jurídica, voluntad e independencia.

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 impugnada³⁶.

Por consiguiente, pese a que la expedición de la ley pudiera parecer para el legislador una medida idónea para el acceso a los servicios de salud mental, lo cierto es que esa calificación les corresponde exclusivamente a las personas con discapacidad.

Las mismas consideraciones fueron sustentadas por el Pleno de ese Tribunal Constitucional al resolver diversos asuntos, entre ellos, las acciones de inconstitucionalidad 101/2016, 1/2017, 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, 81/2021, 84/2021, 109/2021 y 168/2021, entre muchas otras, en donde se ha reafirmado 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 expedición de la Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco, 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 constancia alguna que acredite que este importante ejercicio participativo se haya llevado a cabo en alguna fase del proceso legislativo que culminó con la expedición del ordenamiento combatido.

³⁶ 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.

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 Ley combatida debe ser declarada inválida, debido a que no se cumplió con la obligación convencional a que se ha venido haciendo referencia.**

Finalmente, 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.**

En conclusión, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que la Ley de Salud Mental y Educación Emocional jalisciense 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 accederán a los servicios de salud mental y de esta manera, ejercer su derecho a la salud. 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 de la Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco, 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 28849/LXIII/22 por el que se expidió la Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco, publicado el 12 de noviembre 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 inconvencionalidad de la Ley 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.

PROTESTO LO NECESARIO

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

LMP

