

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Ciudad de México, a 29 de septiembre de 2023

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra de la porción normativa "*y personas con discapacidad*", contenida en el segundo párrafo del artículo 139 de la Ley Electoral del Estado de Baja California, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el 02 de septiembre de 2023.

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

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

Índice

| | |
|---|----|
| I. Nombre y firma de la promovente..... | 3 |
| II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron 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..... | 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 | 12 |
| B. Inconstitucionalidad de la disposición impugnada..... | 16 |
| 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 Baja California.
- B. Gobernadora Constitucional del Estado Libre y Soberano Baja California.

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

Artículo 139, segundo párrafo, en la porción normativa “*y personas con discapacidad*”, reformado mediante Decreto No. 288 publicado en el Periódico Oficial del Gobierno de la entidad el 02 de septiembre de 2023, cuyo texto se transcribe a continuación:

“Artículo 139. (...)

Además, conforme a los lineamientos que expida la autoridad electoral los partidos políticos deberán incluir entre las candidaturas descritas en el párrafo anterior, al menos una fórmula de las siguientes poblaciones de atención prioritaria: personas jóvenes de entre 18 a 29 años de edad; personas de la diversidad sexual y de género, y personas con discapacidad.

(...)”.

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 disposición precisada 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.

La disposición cuya inconstitucionalidad se demanda se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el sábado 02 de septiembre de 2023, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del domingo 03 del mismo mes al lunes 02 de octubre 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 segundo párrafo del artículo 139 de la Ley Electoral del Estado de Baja California establece que conforme a los lineamientos que expida la autoridad electoral, los partidos políticos deberán incluir entre las candidaturas a cargos de elección popular para la integración del Congreso y Ayuntamientos, al menos una fórmula integrada por poblaciones de atención prioritaria, entre los que se encuentran las personas con discapacidad.

Debido a que se trata de una medida que incide directamente en los derechos político-electorales de ese colectivo, el legislador se encontraba obligado a consultarlo previo a su emisión, en términos de los artículos 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; sin embargo, del análisis del proceso legislativo, se advierte que el Congreso no llevó a cabo dicho procedimiento participativo.

En el presente concepto de invalidez se expondrán los motivos por los que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que el legislador bajacaliforniano transgredió el derecho a la consulta reconocido a favor de las personas con discapacidad, ya que la acción afirmativa en materia electoral que

introdujo a la Ley Electoral de la entidad incide directamente en sus derechos constitucionalmente reconocidos.

Para llegar a la conclusión anterior, el presente concepto se estructurará de la siguiente manera: primero, se abundará sobre el parámetro de regularidad constitucional aplicable al derecho a la consulta a las personas con discapacidad; posteriormente, se expondrán los argumentos por los que esta Comisión Nacional estima que la norma debió haber sido consultada previo a su expedición, y cómo esa omisión actualiza una violación constitucional en perjuicio del indicado colectivo.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En ese sentido, el inciso o) del preámbulo de dicha Convención⁷ señala que las personas con discapacidad deben tener la oportunidad de participar activamente en los procesos de adopción de decisiones sobre las políticas y programas, incluidos los

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,

(...)

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, (...)

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.

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

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.

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

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

¹² *Ibidem*, página 6, párrafo 18.

¹³ *Ibidem*, página 3, párrafo 11.

¹⁴ *Ibidem*, página 6, párrafo 22.

¹⁵ *Ibidem*, página 11, párrafo 50.

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

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

Con todo lo anterior se puede colegir que el derecho a la consulta de las personas con discapacidad está estrechamente relacionado con los principios generales de autonomía e independencia que rigen la Convención (artículo 3.a), su derecho de igualdad ante la ley (artículo 12 de la misma Convención) y su derecho a la participación (artículos 3.c y 29)¹⁸, además de ser uno de los pilares de la Convención, puesto que el proceso de creación de dicho tratado fue justamente de

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

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

¹⁸ *Ibidem*, página 11.

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.

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

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, fallo en el cual se definió 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;

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.

- Con participación efectiva, y
- 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 *Braille* y la comunicación táctil. Además de que las instalaciones de los órganos parlamentarios también deben ser accesibles a las personas con discapacidad.

Aunado a ello, apuntó que el órgano legislativo debe garantizar que la iniciativa, los dictámenes correspondientes y los debates ante el Pleno del Congreso se realicen con este mismo formato, a efecto de que se posibilite que las personas con discapacidad comprendan el contenido de la iniciativa y se tome en cuenta su

opinión, dando la posibilidad de proponer cambios tanto a ésta como durante el proceso legislativo.

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

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.

B. Inconstitucionalidad 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 en la especie se

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.

actualizaba la obligación de consultar la norma impugnada de la Ley Electoral del Estado de Baja California y, segundo, si el proceso legislativo que dio origen al precepto en estudio respetó o no dicha garantía constitucional.

Para responder la primera cuestión, es necesario explicar el contenido de la norma tildada de inconstitucional, por lo cual se transcribe a continuación:

“Artículo 139.- Los partidos políticos promoverán y garantizarán la paridad entre los géneros, así como el principio de igualdad sustantiva, en la postulación de candidatos a los cargos de elección popular para la integración del Congreso y Ayuntamientos del Estado.

Además, conforme a los lineamientos que expida la autoridad electoral los partidos políticos deberán incluir entre las candidaturas descritas en el párrafo anterior, al menos una fórmula de las siguientes poblaciones de atención prioritaria: personas jóvenes de entre 18 a 29 años de edad; personas de la diversidad sexual y de género, y personas con discapacidad.

El Consejo General tendrá facultades para rechazar el registro del número de candidaturas de un género que exceda la paridad, fijando al partido un plazo improrrogable para la sustitución de las mismas. En caso de que no sean sustituidas no se aceptarán dichos registros.

De su lectura, se desprende que el legislador local estableció las siguientes obligaciones a cargo de los partidos políticos, en relación con la postulación de candidaturas para ocupar los cargos de elección popular para la integración del Congreso y Ayuntamientos del Estado:

- La promoción y garantía de la paridad entre los géneros y del principio de igualdad sustantiva.
- El deber de inclusión en las referidas candidaturas de al **menos una fórmula** de las siguientes poblaciones de atención prioritaria: personas jóvenes de entre 18 a 29 años de edad; personas de la diversidad sexual y de género, y personas con discapacidad.

La disposición también indica que el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Baja California tendrá facultades para rechazar el registro del número de candidaturas de un género que exceda la paridad, fijando al partido un plazo improrrogable para la sustitución de las mismas; y que en caso de que no sean sustituidas no se aceptarán dichos registros.

En cuanto al tema que nos ocupa, el legislador estimó pertinente imponer una obligación adicional a los partidos políticos estrechamente vinculada a impactar en los derechos político-electorales de determinados grupos subrepresentados en el Congreso y ayuntamientos.

Efectivamente, reformó el artículo 139 de la ley para prever que en la postulación de candidaturas, los partidos políticos deben incluir al menos una fórmula integrada por quienes formen parte de poblaciones de atención prioritaria, identificando como tales a las personas jóvenes, de la diversidad sexual y con discapacidad.

En otras palabras, con la adición del precepto impugnado se creó una acción afirmativa en favor de determinados grupos que, por diversas condiciones, han tenidos dificultades para ejercer plenamente sus derechos electorales, al garantizarles que, en la postulación de candidaturas para la elección de diputaciones y miembros del ayuntamiento, los partidos políticos están obligados a incluir una fórmula de personas pertenecientes a dichos colectivos.

Entonces, si conforme a la misma Ley Electoral bajacaliforniana en los grupos de atención prioritaria se incluye a las personas con discapacidad, **es claro que la medida electoral creada por el legislador sí incide directamente en los derechos de dicho sector de la población.**

Atento a que como ya se expuso en el parámetro de regularidad constitucional, existe obligación de llevar a cabo una consulta en el marco legislativo en todos los casos en los que se regule una cuestión que atienda o refiera a las personas con discapacidad²¹, es inconcuso que la norma cuestionada tiene la potencialidad de incidir en sus derechos políticos electorales, por tratarse de una medida encaminada a garantizar su participación y representatividad en el Congreso y en los ayuntamientos. Por ello, al actualizarse tal incidencia, **existía la obligación de llevar a cabo la consulta de referencia.**

Ya que ha quedado acreditado que sí se actualizaba la obligación de consultar a las personas con discapacidad, ahora debe analizarse si el Congreso del Estado de Baja California llevó a cabo el procedimiento de consulta previa en los términos que ha definido esa Suprema Corte de Justicia de la Nación.

²¹ Véanse las acciones de inconstitucionalidad 109/2016, 212/2020, 285/2020 y 142/2022 y sus acumuladas, entre muchas otras.

Ello, pues 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 cumpliera con los requisitos mínimos, los cuales ya fueron explicados en un apartado previo.

Así, de una cuidadosa revisión del dictamen legislativo, este Organismo Nacional advirtió que las reformas introducidas a la Ley Electoral de Baja California son producto del análisis cuidadoso de múltiples iniciativas. No obstante, la reforma al segundo párrafo del artículo 139 del ordenamiento de mérito se planteó durante la discusión de la Comisión de Gobernación, Legislación y Puntos Constitucionales del Congreso por el Diputado Juan Manuel Molina García, quien propuso crear la medida en análisis para así garantizar la inclusión de los grupos de atención prioritaria²², lo cual fue aprobado posteriormente por el Pleno de ese órgano legislativo.

Ya que no consta que haya existido alguna actividad tendente a generar un diálogo con las personas con discapacidad en alguna etapa del procedimiento legislativo, para esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos es claro que **no se celebró una consulta a las personas con discapacidad**, pese a que se trata de una medida legislativa que les **atañe directamente**, como ya quedó acreditado.

En otras palabras, no se encontró constancia alguna que confirme que haya existido algún tipo de acercamiento con las personas con discapacidad, a fin de conocer su opinión y escuchar sus propuestas en torno a la acción afirmativa implementada para darles mayor representación política en la entidad.

Es necesario manifestar que este Organismo celebra que el órgano legislativo haya introducido una medida específicamente orientada a visibilizar a determinados sectores de la población, a fin de que tengan mayores espacios de representación política, lo cual constituye un avance en el sistema democrático y en la pluralidad política de los cuerpos de representación política.

²² Véase el Dictamen de la Comisión de Gobernación, Legislación y Puntos Constitucionales, página 181, disponible en el siguiente enlace:

https://www.congresobc.gob.mx/Documentos/ProcesoParlamentario/Dictamenes/20230902_95_GOBERNACION.pdf

Sin embargo, conforme al marco de regularidad constitucional, resultaba obligatorio consultar a las personas con discapacidad sobre la acción afirmativa implementada, pues es indudable que se trata de una cuestión muy importante para el ejercicio de sus derechos político-electorales.

En ese orden de ideas, la omisión de consultar a las personas con discapacidad permite afirmar que la medida afirmativa electoral adicionada no fue diseñada a partir de la particular perspectiva de ese sector de la población, pues al no permitirles intervenir en su creación, la norma ahí plasmada refleja una visión ajena a la realidad de las personas con discapacidad, así como 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 mecanismo que consideró unilateralmente *adecuado* para dar respuesta a un problema de subrepresentación política de determinados sectores poblacionales, tras imponer a cargo de los partidos políticos la obligación consistente en postular al menos una fórmula que se integre por una persona perteneciente a cualquier grupo de atención prioritaria señalado, sin que se haya dado la oportunidad a las personas con discapacidad de manifestar si ello abonaría o no en la efectiva salvaguardia de sus derechos y superar los obstáculos que tienen para ganar espacios de representación política.

En tal sentido, 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 acción afirmativa de gran relevancia para las personas con discapacidad por su especial impacto hacia ellas, ya que su finalidad es garantizar su participación y representatividad en el Congreso y en los ayuntamientos.

Por ejemplo, de haberse realizado el ejercicio participativo de referencia, las personas con discapacidad pudieron pronunciarse sobre si estimaban adecuada la acción afirmativa en cuestión para garantizar el ejercicio de sus derechos de participación política, o si la consideraban eficaz o ineficaz para cumplir con su propósito, proponer otros mecanismos que consideraran más adecuados o bien, identificar el posible efecto benéfico o perjudicial que la implementación de la medida traería, ya que esto solo puede ser definido por tales grupos al impactar directamente en un aspecto de su vida.

No debe perderse de vista que la necesidad de que las personas con discapacidad sean consultadas directamente y conforme a los lineamientos que ha sustentado esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en distintos precedentes, radica en que se trata de segmentos de la población que han sido discriminados e ignorados, 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 a fin de que el legislador las tome en cuenta al momento de emitir las normas de que se trate²³.

Por consiguiente, pese a que la creación de la medida legislativa pudiera parecer idónea a juicio del legislador, lo cierto es que esa calificación le corresponde exclusivamente al colectivo ya mencionado.

Consideraciones similares 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, 210/2020, 212/2020, 214/2020, 239/2020, 240/2020, 244/2020, 255/2020, 274/2020, 291/2020, 292/2020, 297/2020, 299/2020, 18/2021, 29/2021, 48/2021, 84/2021, 109/2021, 141/2022 y su acumulada 152/2022, entre muchas otras, en las cuales se declaró la invalidez de diversas normas que establecían medidas que incidían en los derechos de personas con discapacidad, pero que, a pesar de ello, no fueron objeto de consulta.

Particularmente, en la acción de inconstitucionalidad 142/2022 y sus acumuladas 145/2022, 146/2022, 148/2022, 150/2022 y 151/2022²⁴, el Pleno de ese Alto Tribunal invalidó los Decretos 270 y 271, por medio de los cuales se habían reformado diversas disposiciones de la Constitución Política y del Código Electoral, ambos del Estado de Coahuila de Zaragoza, con el objetivo de establecer una acción afirmativa a favor de grupos en situación de vulnerabilidad, pues no cumplió con su obligación constitucional de consultar a las personas con discapacidad y a los pueblos y comunidades indígenas y personas afromexicanas, por lo tanto, las consideraciones ahí desarrolladas son igualmente aplicables al presente asunto.

²³ *Cfr.* 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.

²⁴ Resuelta en sesión del 5 de enero de 2023, bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

Por todo lo anterior, en virtud de que se omitió la participación de las personas con discapacidad antes de la expedición de la norma objeto de impugnación, contenida en la Ley Electoral del Estado de Baja California, resulta innecesario que esta Institución Nacional se pronuncie sobre si se cumplió con los requisitos y principios de la consulta, **pues no obra constancia alguna que acredite que ese importante ejercicio participativo se haya llevado a cabo** en alguna fase del proceso legislativo.

Por ende, **al no haberse celebrado una consulta al mencionado colectivo interesado**, en los términos desarrollados por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en una multiplicidad de precedentes, **este Organismo Constitucional estima que la disposición 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 sostiene que la porción normativa impugnada contenida en el segundo párrafo del artículo 139 de la Ley Electoral del Estado de Baja California debe ser declarada inválida por falta de consulta a las personas con discapacidad, ya que su participación resultaba de suma trascendencia para conocer su opinión respecto de la medida afirmativa destinada a garantizar su participación y representación política.

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 disposición impugnada, 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.

ANEXOS

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

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

2. Copia simple del Decreto número 288 publicado el 02 de septiembre de 2023 en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, por el que se reformaron diversas disposiciones a la Ley Electoral de la mencionada entidad federativa (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 los 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 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.



LMP