

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Ciudad de México, a 23 de febrero de 2024

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 107, primer párrafo, en la porción normativa “*deberá observar en ellos que no existan manifestaciones patentes de incapacidad natural y*”, de la Ley del Notariado del Estado de Nuevo León, reformado mediante Decreto 501, publicado en el medio oficial de difusión de la entidad el 24 de enero de 2024.

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 Cecilia Velasco Aguirre, con cédula profesional número 10730015, que la acredita como licenciada en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° 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, Beatriz Anel Romero Melo, Eugenio Muñoz Yrisson, Juan de Dios Izquierdo Ortiz y Francisco Alan Díaz Cortes; así como a 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.	4
V.	Derechos fundamentales que se estiman violados.	4
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.....	9
IX.	Introducción.	10
X.	Concepto de invalidez.....	11
	ÚNICO.....	11
	A. Parámetro en materia de consulta a las personas con discapacidad	12
	i. Requisitos mínimos en materia de consulta de las personas con discapacidad	17
	B. Análisis de la norma impugnada por falta de consulta a las personas con discapacidad	22
	A N E X O S	30



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

I. Nombre y firma de la promovente.

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

II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron la norma general impugnada.

A. Congreso del Estado de Nuevo León.

B. Gobernador del Estado de Nuevo León.

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

Artículo 107, primer párrafo, en la porción normativa *“deberá observar en ellos que no existan manifestaciones patentes de incapacidad natural y”*, de la Ley del Notariado del Estado de Nuevo León, reformado mediante Decreto 501, publicado en el medio oficial de difusión de la entidad el 24 de enero de 2024, la cual se transcribe a continuación:

*“Artículo 107. – Para que el Notario dé fe de conocer a los comparecientes y de que tienen capacidad legal, deberá constatar su identidad y capacidad en términos del siguiente párrafo; **además deberá observar en ellos que no existan manifestaciones patentes de incapacidad natural** y que no tenga noticias de que estén sujetos a incapacidad civil.*

Para efectos de lo dispuesto en el párrafo anterior, el notario hará constar su identidad y capacidad, con documentos oficiales que las acrediten, que tengan fotografía, nombre y apellidos de la persona de quien se trate o el documento de identidad que llegaren a autorizar las Autoridades Competentes, los cuales examinará y agregará en copia al apéndice, mismos que deberán ser validados a través de biométricos y verificación de las instituciones que emiten dichos documentos oficiales, debiendo dejar constancia de ello.

En aquellos casos que se requiera la presencia de testigos, estos deberán tener la capacidad jurídica en los términos de la legislación aplicable y su identidad se hará constar de la manera descrita en el párrafo anterior. En sustitución del testigo que no supiere o no pudiere firmar, lo hará otra persona que al efecto elija y aquél imprimirá sus huellas digitales, en los términos del inciso e) de la fracción XI del artículo 106 de esta Ley.”

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.

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

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

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

VI. Competencia.

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de la norma 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.

En el caso, la norma cuya inconstitucionalidad se denuncia, se publicó en el Periódico Oficial de la entidad el 24 de enero de 2024 por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del jueves 25 del mismo

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. (...)”

mes, al viernes 23 de febrero del año en curso, por lo que es oportuna al interponerse el día de hoy.

No obstante, *ad cautelam*, derivado de la particularidad de la reforma al artículo impugnado, esta Comisión Nacional considera pertinente demostrar que el cambio que se le hizo sí produce un impacto en el sistema jurídico en el que se encuentra inmersa la disposición.

Para ello, debemos partir de lo que ha establecido el Pleno de ese Máximo Tribunal sobre los elementos o aspectos a considerar para que una modificación normativa constituya un nuevo acto legislativo susceptible de impugnación vía acción de inconstitucionalidad²:

1. Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal).
2. Que la modificación cause un impacto en el sentido normativo³.

Respecto del numeral 1, ha determinado que consiste en que se hayan desahogado y agotado todas las diferentes etapas del procedimiento legislativo, a saber: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación.

Mientras que, en relación con el numeral 2, ha considerado que implica que los cambios generen un impacto en el sistema normativo en el que se encuentra inmersa la norma. Es decir, que la modificación produzca un efecto de cualquier naturaleza en el sistema normativo de la institución a la que pertenece la disposición.

Con el establecimiento de esos dos aspectos, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación busca que a través de las acciones de inconstitucionalidad se controlen cambios normativos reales que afecten la esencia de la institución jurídica y que se relacionen con el cambio normativo al que fue sujeto y que deriva del producto del órgano legislativo, más no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias

² Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.) del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 35, octubre de 2016, Tomo I, p. 65, del rubro: “**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.**”

³ En la acción de inconstitucionalidad 66/2019 el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se decantó por emplear el término “cambio en el sentido normativo” en lugar de “modificación sustantiva o material” a que se refiere la tesis jurisprudencial citada en el pie de página inmediato anterior. Esto se ha reiterado en precedentes posteriores.

de la técnica legislativa.

Sobre esas bases, corresponde evidenciar que el cambio acaecido en el artículo 107 de la Ley del Notariado del Estado de Nuevo León sí se constituye como un nuevo acto legislativo, en virtud de que a través de Decreto 501, publicado el 24 de enero del presente año, se modificaron y derogaron diversas disposiciones de dicha legislación, lo cual repercute en todo el sistema normativo que lo regula.

En primer lugar, se desprende que la norma combatida forma parte de dicho decreto y que fue producto de un proceso legislativo en el que se desarrollaron todas las etapas necesarias, es decir, iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación, de acuerdo con la normatividad aplicable, por lo que se tiene por satisfecha la primera exigencia consistente en que el cambio sea formal.

Respecto del segundo elemento, es necesario hacer diversas anotaciones sobre las motivaciones que tuvo el Congreso de la entidad para reformar la Ley del Notariado del Estado de Nuevo León.

De la lectura del Dictamen con Proyecto de Decreto que reforma diversas disposiciones a la Ley del Notariado del Estado de Nuevo León⁴, se advierte que el legislador local buscó hacer frente a la problemática que se presenta en la entidad respecto a *la participación ilegal de notarios es el despojo de bienes inmuebles, situación que en los últimos años se ha documentado y queda claro que la participación de estos fedatarios públicos incentiva en mayor medida la comisión de estos ilícitos en detrimento de la propiedad que todos nosotros con esfuerzo de toda una vida construimos.*

Particularmente, respecto de la institución jurídica de escrituración, el legislador expuso que *existen diferentes formas de prevenir el delito de despojo, y que existe la oportunidad en la legislación vigente de blindar de una mejor manera para tener un sistema más seguro como es la utilización de huellas dactilares de los propietarios o un sello Único a la hora de realizar un acto de compraventa y evitar una escrituración a través de documentos apócrifos ante notario público, pues estos últimos carecen de interés para llevar a cabo intencionalmente estos actos y que en los casos que se dan es porque los despojadores hacen uso indebido de información y documentos proporcionados por el mismo Registro Público de la Propiedad.*

⁴ Consultable en el siguiente enlace:

https://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/pdf/lxxvi/14685-16892-17056-17667_LXXXVI.pdf

Además, se observa en el dictamen que el legislador identificó el problema de que la Ley del Notariado vigente en ese momento, si bien preveía los supuestos para comprobar la identidad de los comparecientes, estos eran limitados; lo que pretendió solucionar con la modificación de la redacción de los artículos 106 y 107 del mismo ordenamiento para obligar al Notario a cerciorarse, con mayores elementos, de la identidad de las personas que soliciten una escrituración, entre ellos, que exhiban una identificación oficial y proporcionen datos biométricos.

En ese tenor, podemos arribar a la conclusión de que el legislador neoleonés tuvo la intención de implementar medidas legislativas en materia de prevención del delito de despojo, tanto en el ámbito penal, como en procedimientos que se realizan en una Notaría, como lo es la escrituración a través de la suplantación de la identidad de determinada persona.

Para mayor claridad, a continuación, se hace una comparación entre el texto normativo previamente existente y el que se encuentra vigente, a efecto de evidenciar la trascendencia que tuvo en el sistema normativo la modificación en estudio:

Antes de la reforma	Después de la reforma
Artículo 107.- Para que el Notario de fe de conocer a los comparecientes y de que tienen capacidad legal, <u>bastará que sepa su nombre y apellidos</u> , que no observe en ellos manifestaciones patentes de incapacidad natural y que no tenga noticias de que estén sujetos a incapacidad civil.	Artículo 107. – Para que el Notario dé fe de conocer a los comparecientes y de que tienen capacidad legal, <u>deberá constatar su identidad y capacidad</u> en términos del siguiente párrafo; además deberá observar en ellos que no existan manifestaciones patentes de incapacidad natural y que no tenga noticias de que estén sujetos a incapacidad civil.
<u>En caso de no serle conocidos</u> , hará constar su identidad y capacidad, si le presentan documentos oficiales que las acrediten o por la declaración de dos testigos a quienes conozca el Notario o en su defecto se identifique de la manera antes referida, quien así lo expresará en la escritura. Los testigos deberán ser mayores de edad; para que los testigos aseguren la identidad y capacidad legal de los otorgantes, bastará que sepan su nombre y apellidos, que no observen en ellos manifestaciones patentes de incapacidad natural y que no tengan conocimiento de que estén sujetos a incapacidad civil, para lo cual el Notario les explicará cuáles son las incapacidades naturales y civiles, exceptuando de esta explicación al testigo que sea perito en derecho. En sustitución del testigo que no supiere o no pudiese firmar, lo hará otra persona que al efecto elija y aquél imprimirá sus huellas digitales, en los términos del inciso e) de la fracción XI del artículo 106 de esta ley.	Para efectos de lo dispuesto en el párrafo anterior, <u>el notario hará constar su</u> identidad y capacidad, con documentos oficiales que las acrediten, que tengan fotografía, nombre y apellidos de la persona de quien se trate o el documento de identidad que llegaren a autorizar las Autoridades Competentes, los cuales examinará y agregará en copia al apéndice, mismos que deberán ser validados a través de biométricos y verificación de las instituciones que emiten dichos documentos oficiales, debiendo dejar constancia de ello. En aquellos casos que se requiera la presencia de testigos, estos deberán tener la capacidad jurídica en los términos de la legislación aplicable y su identidad se hará constar de la manera descrita en el párrafo anterior. En sustitución del testigo que no supiere o no pudiese firmar, lo hará otra persona que al efecto elija y aquél imprimirá sus huellas digitales, en los

De la comparación anterior se repara en que se produjeron importantes cambios en el sistema normativo, acaecidos tras la reforma publicada por medio del Decreto número 501 impugnado. En efecto, con el objetivo de que la persona titular de la Notaría tenga certeza de que la persona que comparece ante su fe realmente es quien dice ser, para efectos de llevar a cabo una escritura pública, deberá en todos los casos:

- verificar se identidad y capacidad,
- **observar en ellos que no existan manifestaciones patentes de incapacidad natural** y que no tenga noticias de que estén sujetos a incapacidad civil.

A fin de acreditar lo anterior, ahora, la persona titular de la Notaría **deberá hacer constar** tanto la identidad de los comparecientes como su capacidad, con documentos oficiales que lo confirmen, que tengan fotografía, nombre y apellidos de la persona de quien se trate o el documento de identidad que llegaren a autorizar las autoridades competentes, los cuales **examinará y agregará** copia al apéndice, mismos que deberán ser validados a través de datos biométricos y verificados por las instituciones que emiten dichos documentos oficiales, debiendo dejar constancia de ello.

Conforme a dichas modificaciones, es innegable que el legislador neoleonés - mediante el decreto referido- **cambió el sistema normativo respecto de la forma en la que se podrá acreditar la identidad y la capacidad legal de las personas que comparecen ante un notario para la elaboración de una escritura pública**, pues anteriormente bastaba con que la persona titular conociera a quien comparecía ante su fe para cumplir ese requisito, y solo en el caso de que no fuese así, procedería a constar la identidad y capacidad de la persona.

En efecto, en el segundo párrafo del artículo 107, antes de ser reformado, se establecía que *“**En caso de no serle conocidos**, hará constar su identidad y capacidad, si le presentan documentos oficiales que las acrediten o por la declaración de dos testigos a quienes conozca el Notario o en su defecto se identifique de la manera antes referida, quien así lo expresará en la escritura...”*. Dicho en otras palabras, la presentación de los documentos que acreditaban la identidad y capacidad de las personas dependía de

si la persona titular los conocía o no, pues en el primer caso no serían necesarios, mientras que en el segundo sí.

De ahí que, a pesar de que la porción normativa “*en ellos que no existan manifestaciones patentes de incapacidad natural*” del artículo 107 de la Ley del Notariado neoleonesa ya existía previo a la reforma en estudio, es claro que sus efectos han cambiado en el propio sistema, pues es incuestionable que al haberse introducido la obligación a cargo del notario de verificar en todos los casos la identidad y capacidad jurídica del compareciente, y de haberse modificado la forma en la que se acreditará esto para efectos de elaborar una escritura pública, ello es suficiente para tener por cumplido el requisito consistente en que la reforma signifique un auténtico cambio en el sentido normativo al que pertenece.

Se insiste en que anteriormente la acreditación documental de la identidad de una persona para los efectos precisados solamente era exigible al notario cuando éste no la conociera, lo cual dejó de ser así y ahora dicha situación es exigible en todos los casos y para todas las personas interesadas realizar el referido acto notarial.

En consecuencia, a juicio de este Organismo Nacional, se debe tener por demostrado el cumplimiento de los requisitos a que se refiere ese Alto Tribunal Constitucional para determinar que estamos en presencia de un nuevo acto legislativo para efectos de la procedencia del presente medio de control de la constitucionalidad, pues 1) se cumplieron todas las fases del procedimiento legislativo y 2) el legislador tuvo la intención de modificar la norma impugnada, para que ahora sea exigible en todos los casos la acreditación de la identidad y capacidad de las personas por medio de la documentación respectiva.

En suma, al promoverse el día de hoy ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción de inconstitucionalidad debe considerarse oportuna.

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

El artículo 105, fracción II, inciso g)⁵, de la Constitución Política de los Estados

⁵ “**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 XI⁶, 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; (...)."

⁶ "Artículo 15. El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: (...)

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

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

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

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

X. Concepto de invalidez.

ÚNICO. El artículo 107, primer párrafo, en la porción normativa impugnada, de la Ley del Notariado del Estado de Nuevo León establece que, para que la persona titular de la Notaria de fe de conocer a los comparecientes y que tienen capacidad legal, deberá -entre otras cuestiones- observar en ellos que no existan manifestaciones patentes de incapacidad natural.

Se considera que lo anterior impacta directamente en los derechos de las personas con discapacidad, toda vez que conforme al Código Civil para el Estado de Nuevo León “la incapacidad natural” se atribuye esencialmente a aquellas mayores de edad con limitaciones físicas o mentales, que les impide obligarse por sí mismos o manifestar su voluntad por algún medio; por lo tanto, el legislador se encontraba obligado a realizar la consulta a dicho colectivo, en términos del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Sin embargo, de la revisión de los antecedentes legislativos que dieron origen a la norma, no se advierte que se haya llevado a cabo dicho procedimiento

consultivo, a pesar de tratarse de cuestiones relacionadas con el ejercicio de su capacidad jurídica de manera libre e independiente.

A continuación, se desarrollarán las razones por las que este Organismo Nacional considera que el artículo 107, primer párrafo, en la porción normativa “*deberá observar en ellos que no existan manifestaciones patentes de incapacidad natural y*”, de la Ley del Notariado del Estado de Nuevo León deviene inconstitucional, pues previo a su emisión, no se consultó a las personas con discapacidad, pese a que la medida legislativa instaurada impacta directamente en el ejercicio de sus derechos reconocidos, específicamente, el de ejercer su capacidad jurídica de manera libre e independiente, lo que actualiza la obligación a cargo del legislador local de efectuar una consulta.

En ese orden de ideas, el presente concepto de invalidez se estructura de la siguiente forma: primero se abundará sobre el parámetro de regularidad de la consulta previa a las personas con discapacidad; enseguida, se analizará la norma impugnada a la luz de dicho estándar, para concluir que a pesar de tratarse de una medida legislativa que incide en los derechos del indicado colectivo, el Congreso del Estado de Nuevo León no llevó a cabo el proceso consultivo que mandata el artículo 4.3 de la referida Convención, lo que trae como consecuencia la invalidez de la norma impugnada.

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

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

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

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 intenso⁷, motivo por el cual se comprometieron a cumplir diversas obligaciones contenidas en la Convención.

En 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 (...)”*⁸ 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 multicitada⁹ 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.

⁷ Preámbulo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

⁸ **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;

(...).

⁹ **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.

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 Convención¹⁰ señala que las personas con discapacidad deben tener la oportunidad de participar activamente en los procesos de adopción de decisiones sobre las políticas y programas, incluidos los que les afecten directamente. Esto significa que para la expedición o adopción de cualquier norma legislativa y política en materia de discapacidad deben celebrarse consultas estrechas, públicas y adecuadas, garantizando la plena participación e inclusión efectiva de las mismas.

Por lo que, en virtud de que el artículo 4.3 de la Convención en cita forma parte del parámetro de control de regularidad constitucional¹¹ del orden jurídico mexicano, por mandato establecido en el artículo 1º de la Constitución Federal,¹² en relación con el diverso 133,¹³ 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

¹⁰ 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, (...)

¹¹ Tesis de jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.) del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, p. 202 ***“DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.”***

¹² **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.
(...)

¹³ **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.

Número 7¹⁴, señaló el alcance del artículo 4 de la Convención, indicando que los Estados deben considerar a las consultas y la integración de las personas con discapacidad como medida obligatoria antes de aprobar leyes, reglamentos y políticas, normas de carácter general o de otra índole, siempre y cuando sean cuestiones relativas a la discapacidad.

Asimismo, estableció lo que debe entenderse con la expresión “*cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad*” contemplada en el mismo numeral 4.3 de la Convención aludida, dándole la interpretación más amplia al indicar que abarca toda la gama de medidas legislativas, administrativas y de otra índole que pueda afectar de forma directa o indirecta a las personas con discapacidad.¹⁵

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.¹⁶

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.¹⁷

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,

¹⁴ 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.

¹⁵ *Ibidem*, página 6, párrafo 18.

¹⁶ *Ibidem*, página 3, párrafo 11.

¹⁷ *Ibidem*, página 6, párrafo 22.

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.¹⁸

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.¹⁹

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

¹⁸ *Ibidem*, página 11, párrafo 50.

¹⁹ *Ibidem*, páginas 6-7, párrafos 21-23.

considerarlas en la definición de sus propias necesidades, volviendo de alguna manera a un modelo rehabilitador o asistencialista.²⁰

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)²¹, 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

²⁰ 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.

²¹ *Ibidem*, página 11.

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.”²²

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

²² 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.

a que se consulte a ese sector de la población ante cualquier medida legislativa o administrativa que afecte su esfera jurídica.

El desarrollo acerca de los lineamientos mínimos que deben preverse en la celebración de ese tipo de consultas tuvo un significativo impulso tras la resolución de las acciones de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018, fallada en sesión del 21 de abril del 2020, en la cual declaró la invalidez total de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, al considerar que se vulneró el derecho a la consulta de las personas con discapacidad, precisando que tal ejercicio consultivo debe contar, por lo menos, con las características siguientes: 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 los contextos 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.²³

Por todo lo anterior 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 enfatiza 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

²³ 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, 168/2021, 80/2022, y 164/2022, entre otras.

de discapacidad, siendo necesario que de manera previa a la adopción de tales medidas se les dé participación durante su elaboración.

Particularmente, es de resaltarse que ese Tribunal Constitucional al resolver la acción de inconstitucionalidad **80/2022**²⁴, determinó que los artículos 114, fracción III, en su porción normativa “*que no han observado en ellos manifestaciones patentes de incapacidad natural*”, y 115, en su porción normativa “*que no observe en ellos manifestaciones de incapacidad natural y*”, de la Ley del Notariado para el Estado de Nayarit, impactan en la esfera jurídica de los derechos de las personas con discapacidad, por lo que debían de ser consultados a efecto de conocer su opinión y necesidades, por lo que declaró su invalidez.

B. Análisis de la norma impugnada por falta de consulta a las personas con discapacidad

Desarrollado 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 el artículo 107, primer párrafo, en la porción normativa “*deberá observar en ellos que no existan manifestaciones patentes de incapacidad natural y*”, de la Ley del Notariado del Estado de Nuevo León incide en los intereses de ese colectivo y, segundo, si el proceso legislativo que le dio origen respetó o no dicha garantía de participación a favor de ese sector.

Para responder la primera cuestión, se estima necesario conocer el texto literal del artículo en estudio, por lo que se cita a continuación:

*“Artículo 107. – Para que el Notario dé fe de conocer a los comparecientes y de que tienen capacidad legal, deberá constatar su identidad y capacidad en términos del siguiente párrafo; **además deberá observar en ellos que no existan manifestaciones patentes de incapacidad natural** y que no tenga noticias de que estén sujetos a incapacidad civil.*

Para efectos de lo dispuesto en el párrafo anterior, el notario hará constar su identidad y capacidad, con documentos oficiales que las acrediten, que tengan fotografía, nombre y apellidos de la persona de quien se trate o el documento de identidad que llegaren a autorizar las Autoridades Competentes, los cuales examinará y agregará en copia al apéndice, mismos que

²⁴ Fallada en la sesión pública del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 1 de junio de 2023.

deberán ser validados a través de biométricos y verificación de las instituciones que emiten dichos documentos oficiales, debiendo dejar constancia de ello.

En aquellos casos que se requiera la presencia de testigos, estos deberán tener la capacidad jurídica en los términos de la legislación aplicable y su identidad se hará constar de la manera descrita en el párrafo anterior. En sustitución del testigo que no supiere o no pudiese firmar, lo hará otra persona que al efecto elija y aquél imprimirá sus huellas digitales, en los términos del inciso e) de la fracción XI del artículo 106 de esta Ley."

Como se observa, el artículo transcrito tiene como objetivo que la persona titular de la Notaría pueda hacer constar que quienes acuden ante él para la elaboración de alguna escritura pública efectivamente cuentan con capacidad legal para hacerlo. Para esos efectos, la norma dispone que:

- Se deberá de constatar la identidad y capacidad de los comparecientes.
- **No se deberá de observar en ellos manifestaciones patentes de incapacidad natural.**
- No tener noticias de que estén sujetos a incapacidad civil.

Para llevar a cabo dicha verificación de identidad y capacidad, se determina que la persona titular de la Notaría deberá examinar los documentos oficiales que sean puestos a su conocimiento que acrediten a las personas que acuden ante su fe, mismos que deberán tener fotografía, nombre y apellidos, o el documento de identidad que llegaren a autorizar las autoridades competentes, los cuales examinará y agregará en copia al apéndice, mismos que deberán ser validados a través de datos biométricos y verificados por las instituciones que emiten dichos documentos oficiales, debiendo dejar constancia de ello.

Adicionalmente, el legislador local dispuso que en aquellos casos que se requiera la presencia de testigos, estos deberán tener capacidad jurídica en los términos de la legislación aplicable y su identidad se hará constar de la misma manera ya descrita y que, en sustitución del testigo que no supiere o no pudiese firmar, lo hará otra persona que al efecto elija y aquél imprimirá sus huellas digitales.

En otras palabras, la disposición está destinada, por un lado, a verificar la identidad de las personas y, por el otro, a hacer constar que cuentan con capacidad para ejercer sus derechos, particularmente para formalizar una escritura pública. Sin embargo, prevé dos supuestos por los que, a pesar de cumplir con todos los demás requisitos, no se podrá concretar la elaboración de ese instrumento notarial, a saber, si es que las personas tienen incapacidad natural o están sujetos a incapacidad civil.

En este punto es menester conocer quiénes se encuentran en alguno de los supuestos apuntados. Para ello, debemos remitirnos al Código Civil para el Estado de Nuevo León, el cual prevé, en su artículo 23 bis, que serán motivo de restricción a la *personalidad* jurídica: 1) la minoría de edad, 2) el estado de interdicción y 3) las demás incapacidades previstas en la ley; igualmente precisa que los *incapaces* podrán ejercitar sus derechos o contraer obligaciones por sí mismos o por medio de sus representantes.

Por su parte, el diverso numeral 450 de la misma codificación civil establece que tendrán incapacidad natural y legal:

1. Los menores de edad;
2. Los mayores de edad, con incapacidad o discapacidad originada por enfermedades o deficiencias persistentes de carácter físico, psicológico o sensorial que les impida gobernarse por sí mismos o no puedan manifestar su voluntad por algún medio;
3. Los sordo-mudos que no saben leer ni escribir;
4. Los ebrios consuetudinarios y los que habitualmente hacen uso inmoderado de drogas enervantes.

En ese orden de ideas, conforme a la legislación civil de la entidad, existe un sistema normativo que permite restringir la capacidad jurídica de ciertas personas, por una parte, a quienes no tengan la mayoría de edad y, por la otra, a quien, a pesar de ser mayor de edad, viva con alguna discapacidad mental, intelectual y/o psicosocial, pues su ejercicio únicamente podrá realizarse a través de sus representantes, ya que son considerados como incapaces para la toma de sus propias decisiones.

En esa tesitura, de la interpretación sistemática de la porción normativa impugnada y de los artículos 23 bis y 450 del Código Civil local, se llega a la convicción de que la persona titular de la Notaría llevará a cabo un juicio valorativo, basado en la sola apariencia del compareciente, para determinar si los usuarios cuentan o no con capacidad jurídica para la elaboración del instrumento notarial respectivo, conforme al sistema normativo vigente.

Esto es así, pues derivado de la interpretación sistemática propuesta, se advierte que las normas cuestionadas se refieren a aquellas personas mayores de edad que, por determinada circunstancia, viven con alguna deficiencia intelectual, mental y/o psicosocial, transitoria o permanente y que no se encuentran sujetas a un estado de interdicción, pero que, por disposición expresa, tienen incapacidad natural.

Sentadas esas bases, este Organismo Nacional está convencido de que la disposición se constituye como una barrera social que impide la inclusión de las personas que viven con alguna discapacidad intelectual, mental y/o psicosocial en igualdad de condiciones que las demás, ya que asume que, derivado de esas deficiencias, las personas en tal situación no pueden tomar decisiones, motivo por el cual debe ser analizada a la luz de los principios y derechos previstos en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Incluso, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 80/2022, – cuya norma en análisis era sustancialmente similar a la que se impugna en el presente medio de control constitucional – determinó que:

“...las dos normas reclamadas impactan directamente en las personas con discapacidad, pues prevén supuestos en los que, para verificar la identidad de los comparecientes ante un Notario Público, tanto éste como los testigos de identidad deberán cerciorarse que los otorgantes de una escritura no ostentan manifestaciones patentes de incapacidad natural, la cual, conforme al artículo 442 del Código Civil para el Estado de Nayarit, es esencialmente la que afecta a mayores de edad con limitaciones físicas o mentales y que les impide obligarse por sí mismos o manifestar su voluntad por algún medio.”²⁵

Por tanto, queda claro que el artículo 107, primer párrafo, en la porción normativa en combate, de la Ley del Notariado del Estado de Nuevo León impacta directamente en las personas con discapacidad, de manera que era obligatorio consultarle a este grupo social para así tomar en cuenta sus necesidades reales y su punto de vista sobre la forma en que se debe promover, proteger y garantizar el pleno ejercicio de sus derechos y libertades, pues, de lo contrario, el Estado estaría adoptando una postura unilateral sobre este sector, sin tomarlos en cuenta.

Una vez que ha sido aclarado lo anterior, ahora corresponde evidenciar que, al incidir directamente en los intereses y derechos de ese colectivo, la autoridad

²⁵ Véase la sentencia por la que se resolvió la acción de inconstitucionalidad 80/2022, bajo la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, fallada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el pasado 01 de junio de 2023, párrafos 51 y 52.

legislativa estaba obligada a consultarles, de conformidad con el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 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.

Se reitera que, a la luz del parámetro de regularidad constitucional aplicable, para que las normas sean válidas 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.

Por tanto, del análisis del proceso legislativo por el que se reformó la Ley del Notariado del Estado de Nuevo León, particularmente lo que respecta al artículo 107, en la poción normativa impugnada, **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**.

Así, al omitir llevar a cabo la consulta a las personas con discapacidad en la entidad, es claro que el contenido de la disposición en análisis no fue diseñado a partir de la particular perspectiva de ese sector de la población, pues al no permitirles su participación, la norma refleja una visión ajena a la realidad de las personas con discapacidad y de sus necesidades, que incluso dificultan el ejercicio de sus derechos de manera plena y autónoma.

Ello, pues el legislador –desde su postura como creador de normas– estableció un sistema normativo que permite o faculta a las personas titulares de las Notarías a llevar a cabo un juicio de valor (basado en la apariencia) de quienes comparecen ante su fe, para poder llevar a cabo un procedimiento de escritura pública, siendo que de la conclusión a la que arribe se determinará si la persona compareciente puede o no llevar a cabo dicho trámite notarial, porque *cuenta* con capacidad jurídica plena o *no tiene manifestaciones de incapacidad natural*, ya que la persona notaria no “las observó”.

Es decir, a juicio de esta Comisión Nacional y derivado, precisamente, de la falta de consulta a las personas con discapacidad, el legislador neoleonés estableció una norma que puede ser contraria a los derechos humanos de ese colectivo, en tanto que sujeta el reconocimiento de su capacidad jurídica a un juicio valorativo y

subjetivo del titular de la Notaria; lo cual, no tiene justificación conforme al artículo 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

En efecto, el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad garantiza —en igualdad de condiciones que las demás— el reconocimiento de la capacidad jurídica de las personas que viven con alguna deficiencia, siendo enfático dicho instrumento internacional en la implementación de los sistemas de apoyos que sean necesarios y proporcionales a las necesidades de cada persona, así como el establecimiento de las salvaguardias respectivas a efecto de garantizar que no exista influencia indebida en la toma de sus decisiones. Lo anterior debe observarse hasta en aquellos supuestos en los que las personas requieran de apoyos más intensos.

Por lo anterior, no existe justificación válida para sujetar el reconocimiento de la capacidad jurídica de ese colectivo a la valoración de que haga otra persona, en este caso, quien ostente la titularidad de la Notaria, pues de ser así, se condiciona el ejercicio del resto de sus derechos humanos.²⁶

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.

²⁶ Véase la sentencia por la que se resolvió el amparo en revisión 702/2018, bajo la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, fallado en sesión de la Primera Sala de ese Tribunal Constitucional el pasado 11 de noviembre de 2019.

En tal sentido, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos acude vía acción de inconstitucionalidad ante ese Alto Tribunal para hacer de su conocimiento que el artículo 107, en la porción normativa impugnada, de la Ley del Notariado del Estado de Nuevo León no es acorde con el parámetro de regularidad constitucionalidad, dado que por una parte, no se celebró la consulta a las personas con discapacidad que el legislador estaba obligado a realizar y, por la otra, contiene vicios materiales que vulneran el derecho al reconocimiento de la capacidad jurídica de ese colectivo.

Ante ese panorama, 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 un tema tan importante para las personas con discapacidad, relativo a la forma en la que pueden llevar a cabo el procedimiento para el levantamiento de una escritura pública por la vía notarial e incluso, para poner a discusión las limitaciones que la legislación impone a la capacidad jurídica de las personas con discapacidad.

Con ello, se insiste en que no sólo configuró una transgresión al derecho a la consulta reconocido a favor de las personas con discapacidad, sino que perdió de vista que continúa reproduciendo un modelo superado en la materia que 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 neoleonés se hubiera nutrido de ideas, propuestas y contribuciones del sector interesado.

Este Organismo Nacional debe reiterar que tanto la legislatura neoleonesa –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 se traduce en **expedir leyes que se relacionen con personas con discapacidad, partiendo de la premisa de que la discapacidad no se encuentra en las personas, sino que se deriva y reproduce de las barreras sociales, jurídicas, estructurales, administrativas, políticas, entre otras, a las que se enfrentan y que les impiden su inclusión en la sociedad en igualdad de condiciones.**

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 impugnada²⁷.

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, 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, 168/2021, **80/2022** y 164/2022, 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, por lo que 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 llevar acabo la reforma del artículo impugnado de la Ley del Notariado del Estado de Nuevo León, 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 modificación del ordenamiento combatido.

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

²⁷ 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.

referidos en el apartado anterior, **este Organismo Constitucional estima que la norma combatida debe ser declarada inválida, debido a que no se cumplió con la obligación convencional a que se ha venido haciendo referencia.**

Finalmente, se insiste en 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.**

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 invalidez 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 medio oficial de difusión de la entidad en el que consta la publicación de la norma impugnada. (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 inconveniencia de la norma impugnada.

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

Defendamos al Pueblo
PROTESTO LO NECESARIO

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

CVA