

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

2020-060-3-601020
ACUSE
OFICINA DE CERTIFICACIÓN
JUDICIAL Y CORRESPONDENCIA

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

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 los Decretos número LXVI/RFCNT/0512/2019 I P.O., LXVI/RFLEY/0513/2019 I P.O., LXVI/RFLEY/0665/2020 III P.E y LXVI/RFLEY/0666/2020 III P.E., que reformaron diversas leyes del estado de Chihuahua, todos publicados el 4 de marzo de 2020 en el Periódico Oficial del Gobierno de la citada entidad federativa.

Señalo como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Periférico Sur 3453, Anexo B, séptimo piso, colonia San Jerónimo Lídice, demarcación territorial Magdalena Contreras, C. P. 10200, Ciudad de México.

Designo como delegadas y delegado, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, designo a Luciana Montaña Pomposo, Cecilia Velasco Aguirre, Claudia Fernández Jiménez, Graciela Fuentes Romero y a Arturo Barraza, con cédulas profesionales números 4602032, 10730015, 2070028, 08727841 y 553309, respectivamente, que las y lo acreditan licenciadas y licenciado en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Giovanna Gómez Oropeza, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Kenia Pérez González, César Balcázar Bonilla y Román Gutiérrez Olivares; así como a María Guadalupe Vega Cardona.

Índice.	
I. Nombre de la promovente.	3
II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.	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.	7
IX. Introducción.	7
X. Conceptos de invalidez.	8
PRIMERO.	8
A. Los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas en Chihuahua.	10
B. Parámetro constitucional y convencional del derecho a la consulta indígena.	11
C. Contenido de los Decretos impugnados.	22
D. Inconstitucionalidad de los Decretos impugnados por falta de consulta previa a su emisión.	26
SEGUNDO.	39
A. Estándares nacionales e internacionales en materia de consulta a las personas con discapacidad.	40
B. Inconstitucionalidad del decreto por falta de consulta a las personas con discapacidad.	46
XI. Cuestiones relativas a los efectos.	51
ANEXOS.	52

M É X I C O

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

I. Nombre 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 las normas generales impugnadas.

A. Congreso del Estado Libre y Soberano de Chihuahua.

B. Gobernador del Estado de Chihuahua.

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

- DECRETO N° LXVI/RFCNT/0512/2019 I P.O., por medio del cual se reformó el artículo 9, párrafo cuarto, de la Constitución Política del Estado de Chihuahua.
- DECRETO N° LXVI/RFLEY/0513/2019 I P.O., por medio del cual se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley Orgánica del Poder Judicial, Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas y la Ley Electoral, todas del Estado de Chihuahua.
- DECRETO N° LXVI/RFLEY/0665/2020 III P.E., por medio del cual se adicionaron diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Chihuahua.
- DECRETO N° LXVI/RFLEY/0666/2020 III P.E., por medio del cual se adiciona al artículo 18, un párrafo tercero de la Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas del Estado de Chihuahua.

Todos ellos en su totalidad, publicados en el Periódico Oficial del Gobierno de dicha entidad federativa el 4 de marzo de 2020.

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:

- Artículos 1º y 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Artículos 4, 5, 6, 7 y 8 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.
- Artículo 4.3 y 13 de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho a la consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe de los pueblos y comunidades indígenas.
- Derecho a la autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas.
- Derecho a la consulta estrecha con las personas con discapacidad.
- Derecho a la igualdad y no discriminación.
- Obligación de promover, respetar y proteger los derechos humanos.

VI. Competencia.

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

VII. Oportunidad en la promoción.

El referido artículo 105, fracción II, segundo párrafo, de la Norma Fundamental, así como el diverso 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del citado precepto constitucional, 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.

Los decretos cuya inconstitucionalidad se demanda se publicaron en el Periódico Oficial del Gobierno de Chihuahua el 4 de marzo de 2020, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del jueves 5 del mismo mes al viernes 3 de abril del mismo año.

Sin embargo, para el cómputo del plazo correspondiente debe tomarse en consideración que el 17 de marzo de 2020, el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió el Acuerdo General Número 3/2020,¹ en cuyo Punto Primero determinó suspender todas sus actividades jurisdiccionales en el periodo comprendido del 18 de marzo al 19 de abril de 2020,² por lo que esos días se declararon inhábiles, en la inteligencia de que no corrieron términos durante esa temporalidad.

Tal decisión se tomó como medida urgente ante las causas de fuerza mayor provocadas por el riesgo que implica para la salud y la integridad de la población en general la propagación y gravedad de la pandemia de enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), como una emergencia de salud pública de interés internacional, declarada como tal el 11 de marzo de 2020 por la Organización Mundial de la Salud.

Con posterioridad, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió el Acuerdo General 6/2020 el 13 de abril de 2020, por el que se prorrogó la suspensión de actividades jurisdiccionales y, por ende, se declararon inhábiles los días del periodo comprendido del 20 de abril al 5 de mayo de 2020, y se habilitaron los días que resulten necesarios para proveer sobre la admisión y suspensión de controversias constitucionales urgentes, así como para la celebración a distancia de las sesiones del Pleno y de las Salas de ese Alto Tribunal.³

Asimismo, el 27 de abril del año en curso se expidió el diverso Acuerdo General Plenario 7/2020,⁴ por virtud del cual se prorrogó la suspensión de actividades

¹ Publicado el 18 de marzo de 2020 en el Diario Oficial de la Federación, en términos del Punto Primero, inciso m), del Acuerdo General número 18/2013, de 19 de noviembre de 2013 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos de su competencia, así como de los de descanso para su personal. Disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_generales/documento/2020-03/3-2020%20%28COVID-19%29%20FIRMA.pdf

² Con la salvedad de proveer lo conducente respecto de las suspensiones de carácter urgente en el caso de las controversias constitucionales que se promuevan en el lapso señalado, de conformidad con lo establecido en el Punto Segundo del Acuerdo General 3/2020 del Pleno de ese Máximo Tribunal.

³ Acuerdo General Plenario 6/2020 del 13 de abril de 2020 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, disponible en:

https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_generales/documento/2020-04/6-2020%20%28PR%C3%93RROGA%20SUSP.%20ACT.%20JURISD.%29%20FIRMA.pdf

⁴ Acuerdo General Plenario 7/2020 del 27 de abril de 2020 del Tribunal Pleno de esa Suprema Corte, disponible en:

jurisdiccionales y, por ende, se declararon inhábiles los días del periodo comprendido del 6 al 31 de mayo de 2020, y se habilitaron los días que resultaren necesarios para proveer sobre admisiones y suspensiones en controversias constitucionales, así como para realizar diversas actuaciones judiciales relacionadas con las sesiones públicas del Pleno y las Salas de ese Alto Tribunal.

Finalmente, el 26 de mayo del año en curso se emitió el diverso Acuerdo General Plenario 10/2020,⁵ por virtud del cual se prorrogó la suspensión de actividades jurisdiccionales y, por ende, se declararon inhábiles los días del periodo comprendido del 1 al 30 de junio de 2020, y se habilitaron los días que resultaren necesarios para proveer sobre admisiones y suspensiones en controversias constitucionales, y para promover, únicamente por vía electrónica, los escritos iniciales de todos los asuntos de competencia de ese Alto Tribunal, mediante el uso de la FIREL o de la e.firma, así como para realizar diversas actuaciones judiciales relacionadas con los asuntos del Pleno y las Salas de ese Tribunal Constitucional, en el entendido de que durante este lapso no transcurrieron plazos procesales generales.

Como se mencionó anteriormente, el trigésimo día natural siguiente a aquél en que fueron difundidas las normas que se impugnan ocurrió el viernes 3 de abril del año en curso, esto es, dentro del periodo declarado en los citados Acuerdos Generales Plenarios como inhábil, durante el cual no transcurrieron términos.

Por lo tanto, esta Institución Nacional estima que la acción de inconstitucionalidad que se promueve el día de hoy, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe considerarse oportuna.

https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_generales/documento/2020-04/7-2020%20%28PR%C3%93RROGA%20SUSP.%20ACT.%20JURISD.%20AL%2031%20MAYO%202020%29%20FIRMA.pdf

⁵ Acuerdo General Plenario 10/2020 del veintiséis de mayo de dos mil veinte de esa Corte Constitucional, visible en:

https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_generales/documento/2020-05/10-2020%20%28PR%C3%93RROGA%20SUSP.%20ACT.%20JURISD.%20AL%2030%20JUNIO%202020%29%20FIRMA.pdf

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

El artículo 105, fracción II, inciso g),⁶ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que esta Comisión Nacional 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.

De conformidad con dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidenta de este Organismo Autónomo, en los 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 se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI⁷, 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

⁶ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: (...)

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

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

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

⁷ "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 (...)."

los Derechos Humanos (CNDH) busca acercarse a quienes más lo necesitan y recuperar así la confianza de las personas.

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

Nuestra Norma Fundamental dotó a esta Institución 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. Conceptos de invalidez.

PRIMERO. Los decretos impugnados que reformaron la Constitución Política, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas y la Ley Electoral, todas del estado de Chihuahua, vulneran el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, reconocido en el artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

Lo anterior, en virtud de que introdujeron modificaciones legislativas que impactan significativamente a dichos pueblos y comunidades originarias, dado que versan sustancialmente sobre la garantía de contar con asistencia de traductores e intérpretes en los procesos y procedimientos jurisdiccionales y

administrativos de los que sean parte, así como que la traducción a su lengua materna de la información en materia de salud.

Esta situación se relaciona estrechamente con el derecho de acceso a la justicia y a la salud de ese sector de la población, por lo que el Estado tenía la obligación de consultarles de manera previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe.

Sin embargo, del análisis del procedimiento legislativo que dio origen a los decretos controvertidos, se advierte que no se llevó a cabo una consulta previa que cumpliera con los parámetros referidos.

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que los decretos legislativos impugnados, que modificaron la Constitución Política, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas y la Ley Electoral, todas del estado de Chihuahua, vulneran el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades originarios y afromexicanos que habitan en dicha entidad.

Lo anterior, ya que las modificaciones normativas inciden en sus derechos directamente, pues impactan sustancialmente en la regulación y el reconocimiento de los derechos fundamentales de los que son titulares. Sin embargo, a pesar del impacto significativo que las normas implican para dichos pueblos y comunidades, el Congreso estatal no llevó a cabo la consulta indígena que estaba obligado a realizar.

A efecto de hacer patente la inconstitucionalidad de los decretos impugnados, en primer lugar, se hará alusión a las particularidades del estado de Chihuahua, como una entidad que alberga un considerable número de habitantes que se identifican como indígenas.

Con posterioridad, se expondrá el núcleo esencial del derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, a la luz de los estándares jurisprudenciales - tanto nacionales como internacionales- en la materia, y posteriormente, se sintetizará el contenido de los decretos.

Finalmente, se desarrollarán los argumentos por los cuáles se considera que el Congreso Local incumplió con la obligación de garantizar ese derecho previo a la emisión del decreto reclamado.

A. Los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas en Chihuahua.

Previo a exponer los estándares internacionales y nacionales relativos al derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, se estima pertinente hacer referencia al contexto particular de los pueblos originarios en el estado de Chihuahua. Ello permitirá comprender el impacto significativo de los Decretos cuestionados en la vida de los pueblos y comunidades *in situ*.

De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en el estado de Chihuahua el 11.3% de la población se identifica o autorreconoce como indígena. Por su parte, la entonces Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) identificó que los pueblos y comunidades con mayor presencia en la entidad son los guarijíos, pimas, tarahumaras y tepehuanos del norte.⁸

Además, un aproximado de 2.7% de la población de dicha entidad federativa habla alguna lengua originaria,⁹ siendo las más habladas el tarahumara (78%), tepehuano de Chihuahua o tepehuano del norte (7.7%), mixteco (2.3%), náhuatl (1.2%), zapoteco y guarijío (0.8% cada uno),¹⁰ entre otras.

Por otra parte, en el *Perfil sociodemográfico de la población afrodescendiente* se tiene conocimiento de que en esa entidad federativa hay 2738 personas se reconocen como afrodescendientes, lo que constituye el 0.1% del total de su población.¹¹

Finalmente, es importante tener presente que la Sierra Tarahumara en Chihuahua es una de las regiones en donde se concentra una alta presencia de indígenas en México.¹² Por lo tanto, es inconcuso que en el estado de Chihuahua existe una muy

⁸ Atlas de los Pueblos Indígenas de México, consultable en la siguiente liga electrónica http://atlas.cdi.gob.mx/?page_id=7184

⁹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta intercensal del 2015, disponible en la siguiente liga electrónica: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/intercensal/2015/doc/eic_2015_presentacion.pdf

¹⁰ Véase "Conociendo Chihuahua", INEGI,

http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/estudios/conociendo/Chihuahua.pdf

También véase el Censo de población y vivienda de 2010, del INEGI, <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2010/default.html#Tabulados>

¹¹ Véase "Perfil sociodemográfico de la población afrodescendiente en México", CONAPRED- CNDH-INEGI, 2015, consultable en la siguiente liga electrónica, https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/OtrosDocumentos/Doc_2017_030.pdf

¹² Téllez Vázquez, Ruiz Guzmán, et. al., "Presencia indígena, marginación y condición de ubicación geográfica", consultable en la siguiente liga electrónica:

alta concentración de personas que pertenecen a alguna comunidad originaria o afroamericana, las cuales deben ser reconocidas y protegidas por las autoridades estatales.

B. Parámetro constitucional y convencional del derecho a la consulta indígena.

El artículo 2º de nuestra Norma Fundamental, reconoce que la Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas, los cuales se integran por comunidades indígenas que constituyen unidades sociales, económicas y culturales que se encuentran ubicadas en un territorio específico y reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.¹³

Las personas, pueblos y comunidades originarias y afroamericanas gozan de todos los derechos reconocidos por la Constitución Federal y los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano. Adicionalmente, les son propios una multiplicidad de derechos específicos, los cuales se encuentran fundamentalmente en el citado numeral 2º de la Ley Suprema, así como en diversos instrumentos internacionales vinculantes como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante OIT) y orientadores, como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Debemos tomar en consideración que, como esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido, de la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de la reforma constitucional de 10 de junio de 2011 en materia de derechos humanos, se desprende que las normas relativas a los mismos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, sino que conforman una

http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Resource/1738/1/images/7_Presencia_indigena_marginalizacion_y_condicion_de_ubicacion_geografica.pdf

¹³ "Artículo 2o. (...)

La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.
(...)

Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.
(...)."

unidad suprema, de forma que todas las normas jurídicas deben ser acordes con estos derechos, por lo que la configuración del andamiaje normativo debe atender a esta supremacía en el orden jurídico mexicano.¹⁴

Esta transformación se explica por la ampliación del catálogo de derechos humanos previsto dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual evidentemente puede calificarse como parte del conjunto normativo que goza de esta supremacía constitucional. En este sentido, los derechos humanos en su conjunto constituyen ahora el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano.¹⁵

En ese sentido, si bien el derecho a la consulta previa, libre e informada que tienen los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanos frente a las acciones estatales que puedan afectarles de manera significativa, no se encuentra desarrollado amplia y expresamente en la norma constitucional, es en el ámbito internacional donde encontramos dimensiones más protectoras.

En efecto, es indispensable atender a lo prescrito por el artículo 1º, en concordancia con el diverso 133, de la Constitución Federal, que sientan las bases del parámetro de regularidad constitucional mexicano, integrado tanto por las normas constitucionales de derechos humanos como por aquéllos reconocidos en los tratados internacionales, por virtud del cual se instituye el deber de todas las autoridades de defender, garantizar y proteger los derechos fundamentales de todas las personas.

De esta manera, el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, del que México es parte, establece una serie de obligaciones las cuales deben ser cumplidas por todas las autoridades y, en específico, por los órganos legislativos, dada su obligatoriedad.

¹⁴ Tesis de jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.) del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, materia constitucional, página 202, del rubro: **"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."**

¹⁵ *Idem.*

En específico, el Convenio 169 de la OIT establece en su artículo 6 el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades originarias,¹⁶ a partir del cual estatuye que los Estados parte se encuentran obligados a realizar lo siguiente:

- Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y, en particular, a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.
- Establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida en que lo podrían hacer otros sectores de la población, a todos los niveles en la adopción de decisiones, en instituciones electivas, organismos administrativos y de otra índole, que sean responsables de políticas y programas que les conciernan.
- Establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos y, en los casos apropiados, proporcionar los recursos necesarios para este fin.
- Las consultas deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

Por otro lado, el artículo 7 del citado Convenio¹⁷ refiere que los pueblos interesados deben tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso

¹⁶ "Artículo 6.

1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;

b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;

c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas."

¹⁷ "Artículo 7.

1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las

de desarrollo, en la medida en que se afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual, así como a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural.

De las anteriores disposiciones convencionales emana la obligación del Estado de consultar a los pueblos y comunidades indígenas. Al respecto, el Tribunal Interamericano ha expresado que la obligación de consultar a las comunidades y pueblos indígenas y tribales sobre toda medida administrativa o legislativa que afecte sus derechos reconocidos en la normatividad interna e internacional, así como la obligación de asegurar los derechos de los pueblos indígenas a la participación en las decisiones de los asuntos que conciernan a sus intereses, está en relación directa con la obligación general de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención (artículo 1.1).

Lo anterior, conlleva la obligación de estructurar sus normas e instituciones de tal forma que la consulta a comunidades indígenas, autóctonas, nativas o tribales pueda llevarse a cabo efectivamente, de conformidad con los estándares internacionales en la materia.¹⁸

De lo hasta ahora expuesto es dable afirmar que el derecho a la consulta previa constituye una de las garantías fundamentales de participación de los pueblos y comunidades indígenas en las decisiones relativas a **medidas que puedan afectar sus derechos e intereses**.

tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

2. El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento.

3. Los gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.

4. Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan."

¹⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, Fondo y Reparaciones, Sentencia de 27 de junio de 2012, párr. 166.

En ese tenor, el derecho a la consulta se erige como una prerrogativa necesaria para salvaguardar la libre determinación de las comunidades indígenas, así como la totalidad de derechos e instituciones políticas, sociales, económicas y culturales que les pertenecen, incluyendo los derechos culturales y patrimoniales que la Constitución y los tratados internacionales les reconocen.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que las consultas deberán efectuarse cuando se trate de **decisiones relacionadas a asuntos que conciernan a sus intereses, es decir, que afecten sus derechos reconocidos en la normatividad interna e internacional.**

El derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas se traduce en determinados deberes de los Estados, los cuales deberán establecer las condiciones apropiadas para que los pueblos y comunidades puedan participar en los asuntos que **les afecten e interesen directamente**, llevando a cabo todos los actos necesarios para hacer efectivos plenamente sus derechos, pues tiene el propósito de asegurar sus derechos e intereses, así como su participación en asuntos que les conciernan.

Por ello, las autoridades mexicanas, en el ámbito de sus competencias, están constreñidas a reconocer y garantizar a los pueblos y comunidades indígenas el derecho a la consulta previa mediante procedimientos pertinentes, previos, informados, de buena fe y a través de sus instituciones representativas, sobre las medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente, para que estos grupos sociales puedan decidir y controlar sus propias vidas e instituciones.

En la medida en que se respete este derecho, el Estado podrá garantizar la autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas, esto es, la posibilidad de que dichas personas decidan todas las cuestiones concernientes a sus propias instituciones y organización política, económica, social y cultural, sin que existan injerencias o imposiciones unilaterales y arbitrarias por parte de las autoridades investidas de poder público.

Efectivamente, tal y como lo ha sostenido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el derecho a la consulta de las comunidades y pueblos indígenas y tribales está cimentado, entre otros, en el respeto a sus derechos a la cultura propia o identidad cultural, los cuales deben ser garantizados, particularmente, en una

sociedad pluralista, multicultural y democrática.¹⁹ Ello, en virtud de que su ejercicio e implementación constituye una de las garantías fundamentales para garantizar la participación de los pueblos y comunidades indígenas en las decisiones relativas a medidas que afecten sus derechos.²⁰

Para que ese derecho sea verdaderamente efectivo, la consulta debe desarrollarse según sus costumbres y tradiciones, y exige que el Estado brinde información necesaria, de manera tal que se implemente una comunicación constante entre las partes. La Corte Interamericana ha reconocido que las consultas deben realizarse de buena fe, a través de procedimientos culturalmente adecuados y deben tener como fin llegar a un acuerdo con los pueblos y comunidades involucradas.²¹

En consonancia con lo anterior, los requisitos mínimos del derecho a la consulta han sido desarrollados en la jurisprudencia de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, acorde con el Tribunal Interamericano, que han determinado y precisado los alcances de las ya mencionadas características de la consulta previa a comunidades.²²

- a) La consulta debe ser con carácter previo. Debe realizarse durante las primeras etapas de la medida, el plan o proyecto de desarrollo o inversión o de la concesión extractiva –esto es, de la medida estatal que se quiera tomar– y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad. Dichas consultas no deben ser restringidas a propuestas.

¹⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, Fondo y Reparaciones, Sentencia de 27 de junio de 2012, párr. 159.

²⁰ *Ibidem*, párr. 160.

²¹ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Pueblo Saramaka vs. Surinam, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 28 de noviembre de 2007, párr. 133.

²² Véanse: Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador, Fondo y Reparaciones, Sentencia de 27 de junio de 2012; sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015, en sesión del 29 de octubre de 2015, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo; sentencia de ese Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 84/2016, en la sesión de 28 de junio de 2018, bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora Icaza; sentencia del Pleno de ese Alto Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad 151/2017, en la sesión de 28 de junio de 2018, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; así como la sentencia de la Primera Sala de esa Corte Constitucional al resolver el amparo en revisión 631/2012, en sesión del 8 de mayo de 2013, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

- b) La consulta debe ser culturalmente adecuada. El deber estatal de consultar a los pueblos indígenas debe cumplirse de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, a través de procedimientos culturalmente adecuados y teniendo en cuenta sus métodos tradicionales para la toma de decisiones. Lo anterior exige que la representación de los pueblos sea definida de conformidad con sus propias tradiciones.
- c) La consulta debe ser informada. Los procesos de consulta exigen la provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias de la medida de que se trate a las comunidades consultadas, antes de y durante la consulta. Debe buscarse que tengan conocimiento de los posibles riesgos y consecuencias, a fin de que puedan decidir de forma voluntaria respecto de la medida a implementar, o bien, cualquier otro tipo de acto administrativo o legislación de que se trate.
- d) La consulta debe ser de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo. Se debe garantizar, a través de procedimientos claros de consulta, que se obtenga su consentimiento previo, libre e informado para la consecución de los proyectos que correspondan. Es inherente a toda consulta con comunidades indígenas, el establecimiento de un clima de confianza mutua y la buena fe exige la ausencia de cualquier tipo de coerción por parte del Estado o de agentes o terceros que actúan con su autorización o aquiescencia.

Adicionalmente, la misma consulta de buena fe es incompatible con prácticas tales como los intentos de desintegración de la cohesión social de las comunidades afectadas, sea a través de la corrupción de los líderes comunales o del establecimiento de liderazgos paralelos, o por medio de negociaciones con miembros individuales de las comunidades que son contrarias a los estándares internacionales. La obligación del Estado es asegurar que todo proyecto en área indígena o que afecte su hábitat o cultura, sea tramitado y decidido con participación y en consulta con los pueblos interesados con vistas a obtener su consentimiento y eventual participación en los beneficios.

Los parámetros anteriores han quedado de igual forma plasmados en la tesis aislada 2ª. XXIX/2016 (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, materia constitucional, junio de 2016, Libro 31, Tomo II, pág. 1212, del rubro y texto siguientes:

"PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. DERECHO A SER CONSULTADOS. REQUISITOS ESENCIALES PARA SU CUMPLIMIENTO. De conformidad con los estándares internacionales en materia de protección a los derechos de las comunidades indígenas, las características específicas del procedimiento de consulta variarán necesariamente en función de la naturaleza de la medida propuesta y del impacto sobre los grupos indígenas, por lo que los jueces deberán analizar en cada caso concreto si el proceso de consulta realizado por las autoridades cumple con los estándares de ser: a) previa al acto, toda vez que debe llevarse a cabo durante la fase de planificación del proyecto, con suficiente antelación al comienzo de las actividades de ejecución; b) culturalmente adecuada, ya que debe respetar sus costumbres y tradiciones, considerando en todo momento los métodos tradicionales que utilizan en la toma de sus decisiones; en ese sentido, las decisiones que las comunidades indígenas tomen de acuerdo con el ejercicio de sus usos y costumbres deben respetarse en todo momento, lo que implica que las autoridades deben llevar a cabo la consulta, a través de medios e instrumentos idóneos para las comunidades indígenas, de suerte que la falta de acceso a las tecnologías de la información, no signifique un menoscabo en el ejercicio de este derecho; c) informada, al exigir la existencia de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto, debiendo adoptar todas las medidas necesarias para que sea comprensible, por lo que si así lo requiere el caso concreto, deberá ser proporcionada en las lenguas o idiomas de las comunidades o pueblos involucrados, así como con todos los elementos necesarios para su entendimiento, de manera que los tecnicismos científicos no constituyan una barrera para que las comunidades puedan emitir una opinión; y d) de buena fe, pues la consulta exige la ausencia de cualquier tipo de coerción por parte del Estado o de particulares que actúen con su autorización o aquiescencia. Asimismo, debe efectuarse fuera de un ambiente hostil que obligue a las comunidades o pueblos indígenas a tomar una decisión viciada o precipitada."

De manera adicional a los anteriores estándares en materia de consulta indígena que han sido establecidos principalmente por los criterios internacionales, ese Tribunal Constitucional ha tenido oportunidad en diversas ocasiones de pronunciarse mediante su jurisprudencia.

Los criterios obtenidos de los precedentes, los cuales han sido constantes y progresivos sobre esta temática, han establecido directrices y aspectos de suma relevancia tratándose de la consulta a pueblos y comunidades indígenas.

Específicamente, ese Tribunal Pleno emitió un criterio trascendental al resolver la controversia constitucional 32/2012, promovida por integrantes del Concejo Mayor del Gobierno Comunal y representantes del Municipio de Cherán, Michoacán, quienes demandaron la invalidez de la reforma a la Constitución del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, publicada el 16 de marzo de 2012, al estimar que se violó su derecho a ser consultados. En esa ocasión, ese Alto Tribunal arribó a las siguientes conclusiones:

- Aunque la Constitución Federal no contempla la necesidad de que los órganos legislativos locales abran períodos de consulta, el artículo 6, punto 1, inciso a), del Convenio 169 de la OIT vincula a las legislaturas a **prever una fase adicional en el proceso de creación de leyes para consultar a los representantes de la población indígena cuando un cambio legislativo pueda afectarlos directamente.**
- Determinó que los “foros de consulta” organizados por el Poder Legislativo en esa ocasión fueron llevados a cabo sin el quórum suficiente y sin cumplir con el objetivo auténtico de consultarles.
- **No existía constancia** en el proceso legislativo que el Municipio de Cherán **hubiera sido consultado previamente**, mediante un procedimiento adecuado y de buena fe, a través de las instituciones que lo representan.

Por otro lado, el Pleno de ese Alto Tribunal, al resolver la acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015,²³ así como al fallar la diversa 84/2016,²⁴ refirió que:

- El parámetro objetivo para determinar los casos en que las autoridades legislativas deben llevar a cabo procedimientos de consulta indígena debe atender a que la actividad del Estado tenga relación con los intereses y derechos de los grupos indígenas involucrados.
- Respecto a las medidas legislativas que regulan aspectos que atañen directamente a los pueblos indígenas, existe la obligación del Congreso correspondiente de consultar directamente a dichos pueblos previo a la emisión de la norma impugnada.

En el mismo sentido, al resolver la acción de inconstitucionalidad 31/2014,²⁵ ese Supremo Tribunal refirió lo siguiente:

²³ Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015, en sesión del 29 de octubre de 2015, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

²⁴ Sentencia del Pleno de ese Máximo Tribunal, al resolver la acción de inconstitucionalidad 84/2016, en la sesión de 28 de junio de 2018, bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora.

²⁵ Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 31/2014, en sesión del 08 de marzo de 2016, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas.

- Si bien la Constitución Federal no contempla la necesidad de que los órganos legislativos locales abran períodos de consulta dentro de sus procesos legislativos, los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes sí establecen tal prerrogativa en favor de las comunidades indígenas.
- Por tanto, en respeto a ello y a lo dispuesto en el artículo 1° constitucional, las legislaturas locales tienen el deber de prever una **fase adicional en el proceso de creación de las leyes** para consultar a los representantes de ese sector de la población cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

Los criterios antes referidos han sido enfáticos en cuanto a reconocer el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas dentro del parámetro de regularidad constitucional, al determinar las bases sobre las que descansa la obligación de los órganos legislativos de practicar dicha consulta cuando se relacione con los intereses y derechos de los citados pueblos y comunidades originarias, de manera previa, mediante un procedimiento adecuado y de buena fe, a través de las instituciones que las representan.

Por otra parte, la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la resolución que dictó en el amparo en revisión 631/2012, resaltó entre sus consideraciones que el deber por parte del Estado de consultar a los pueblos y comunidades indígenas no depende de la demostración de una afectación real a sus derechos, sino de la susceptibilidad de que se puedan llegar a dañarse, pues precisamente uno de los objetos del procedimiento es determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían perjudicados.²⁶

En cuanto a este mismo tópico, como ya se había adelantado en líneas previas, la Segunda Sala de ese Máximo Tribunal del país sostuvo, al resolver el amparo en revisión 499/2015, que el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a ser consultadas constituye **una prerrogativa necesaria** para salvaguardar la libre determinación de los pueblos, así como los demás derechos culturales y patrimoniales ancestrales que la Constitución y los tratados internacionales les

²⁶Sentencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 631/2012, en sesión del 08 de mayo de 2013, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

reconocen, permitiéndoles participar de forma activa y constante en los asuntos políticos del Estado. Asimismo, representa una obligación frente al Estado en el sentido de llevar a cabo todos los actos necesarios para proveer a dichos grupos de los medios idóneos y necesarios para garantizar plenamente sus derechos.²⁷

Con base en lo anterior, han quedado sentados los parámetros generales sobre los que discurre el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, el cual, en esencia, tiene el propósito de garantizar que éstas participen de manera efectiva en las decisiones relacionadas con toda medida administrativa o legislativa que sea susceptible afectar sus derechos e intereses, de manera previa, libre, informada, con pertinencias culturales adecuadas, por conducto de sus autoridades tradicionales representativas y de buena fe, con el objetivo de llegar a un acuerdo con los grupos indígenas implicados.

Ahora bien, la Segunda Sala de ese Máximo Tribunal ha precisado que lo anterior no significa que deban llevarse a cabo consultas siempre que grupos indígenas se vean involucrados en alguna decisión estatal, sino sólo en aquellos casos en que la actividad del Estado pueda causar impactos significativos en su vida o entorno, en consideración los supuestos generales indicados por dicha Sala y que, por lo tanto, las autoridades deben atender al caso concreto y analizar si el acto impugnado puede impactar significativamente en las condiciones de vida y entorno de los pueblos indígenas.²⁸

Así, tanto la Corte Interamericana de Derechos Humanos como la Suprema Corte de Justicia de la Nación han establecido que los pueblos y comunidades indígenas deben ser consultados siempre que se vean involucrados en alguna decisión estatal, esto es, en aquellos casos en que la actividad del Estado les afecta de manera directa en sus derechos, vida o entorno.

²⁷ Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver al amparo en revisión 499/2015, en la sesión de 04 de noviembre de 2015, bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora.

²⁸ Véase Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver al amparo en revisión 499/2015, en la sesión de 04 de noviembre de 2015, bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora, así como la tesis aislada 2a. XXVII/2016 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, materia constitucional, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 31, Tomo II, junio de 2016, p. 1213, de rubro: "PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EN SU DERECHO A SER CONSULTADOS, EL ESTÁNDAR DE IMPACTO SIGNIFICATIVO CONSTITUYE ELEMENTO ESENCIAL PARA QUE PROCEDA."

C. Contenido de los Decretos impugnados.

Como se apuntaba al inicio del presente concepto de invalidez, esta Comisión Nacional estima que los decretos controvertidos vulneran el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, ya que por medio de ellos se introdujeron reformas a diversas leyes del estado de Chihuahua que les impactan de manera significativa en algunos aspectos de su vida. De tal suerte que, para llegar a la conclusión anterior, y toda vez que se impugnan cuatro decretos, se estima oportuno explicar brevemente el contenido de cada uno de ellos.

- a) **DECRETO N° LXVI/RFCNT/0512/2019 I P.O.**, por medio del cual se reformó el artículo 9, párrafo cuarto, de la Constitución Política del Estado de Chihuahua.

La reforma consistió en adicionar una parte final al párrafo cuarto del artículo 9 de la Constitución local, para disponer que el Estado establecerá las instancias especializadas correspondientes para garantizar el derecho de asistencia de los pueblos y comunidades indígenas.

También se realizaron algunos cambios en la redacción de la norma para incorporar un lenguaje más incluyente.

- b) **DECRETO N° LXVI/RFLEY/0513/2019 I P.O.**, por medio del cual se modificaron diversas leyes:

- El artículo primero del decreto de referencia reformó los artículos 35 y 35 Quater de la **Ley Orgánica del Poder Ejecutivo de Chihuahua**.

En cuanto al artículo 35, se adicionó un segundo párrafo, el cual establece que, para dar cumplimiento al derecho de acceso a la justicia de las personas, pueblos y comunidades indígenas, la Fiscalía General del Estado garantizará que cuenten con la asistencia de personas traductoras e intérpretes, debidamente certificadas en toda actuación que les involucre. De igual modo, adicionó que, de resultar indispensable, podrá celebrar convenios de colaboración o coordinación con las instituciones competentes.

Por su parte, del artículo 35 Quater, se reformó su fracción XI, a efecto de que la Comisión Estatal para los Pueblos Indígenas tenga la atribución de celebrar convenios, tanto con el Poder Judicial estatal, como con el de la Federación y sus respectivos consejos de la judicatura, para coadyuvar en los procesos de capacitación

en materia de derechos y cultura de los pueblos y comunidades indígena, así como a quienes formen parte de la Defensoría Pública y a las personas traductoras e intérpretes que integren la instancia especializada correspondiente.

- El artículo segundo del decreto adicionó una sección a uno de los capítulos de la **Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Chihuahua**.

Se agregó a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Chihuahua, en su Capítulo Segundo del Título Tercero una Sección Sexta, denominada "Del Centro de Personas Traductoras e Intérpretes", la cual comprende de los artículos 151 Bis al 151 Quater.

En esta Sección se indica que dicho Centro es un órgano auxiliar del Poder Judicial estatal cuyo objeto es promover lo necesario en materia de traducción e interpretación, para que las instituciones de procuración, impartición y administración de justicia puedan garantizar el derecho de acceso a la justicia a personas, pueblos y comunidades indígenas.

También previó que ese órgano auxiliará a los poderes estatales y demás autoridades locales para que, en aquellas actuaciones, cuyo impacto tenga consecuencias jurídicas para los pueblos y comunidades indígenas, se realicen con la asistencia de personas defensoras, traductoras o intérpretes certificados. Así, para cumplir con sus funciones, se establecerán centros regionales en los distritos judiciales que así lo requieran y contará con el número de personas traductoras e intérpretes necesarias, de conformidad con los requerimientos de cada distrito judicial.

Cabe destacar que este Organismo Autónomo advierte que la adición en comento fue derogada mediante el Decreto N° LXVI/RFLEY/0665/2020 III P.E., según se aprecia en su artículo tercero transitorio.²⁹

Tal derogación obedece a que después de haber sido aprobados los ya mencionados decretos LXVI/RFCNT/0512/2019 I P.O. y LXVI/RFLEY/0513/2019 I P.O., se llevó a cabo otro proceso legislativo en una comisión legislativa diversa, encaminada a la expedición de una nueva Ley Orgánica del Poder Judicial, que culminó el 20 de diciembre de 2019 con la aprobación del Decreto LXVI/EXLEY/0621/2019, publicado el día 28 del mismo mes y año.

²⁹"**ARTÍCULO TERCERO.** - Se deroga el Artículo Segundo del Decreto No. LXVI/RFLEY/0513/2019 I P.O., aprobado por el Congreso del Estado en fecha diez de diciembre del año dos mil diecinueve. "

En ese sentido, la expedición de una nueva ley imposibilitó que a ella se incorporara la parte conducente del Decreto número 0513/2019 I P.O., esto es, lo relacionado con el Centro de Traductores e Intérpretes, tal como se desprende del dictamen correspondiente a la reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial, publicada mediante el diverso decreto número LXVI/RFLEY/0665/2020 III P.E.³⁰ mismo que también se impugna en el presente ocurso y cuyo contenido será explicado más adelante.

Por lo tanto, al haber perdido eficacia normativa la aludida reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial mediante el decreto que se analiza en este inciso b), en lo subsecuente, no se hará otra mención a ella.

- El artículo tercero del decreto modificó la Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas del Estado de Chihuahua.

Se adicionó un tercer párrafo al artículo 11 de ese ordenamiento el cual indica que se determinará anualmente la partida presupuestaria que permita al órgano especializado en personas traductoras e intérpretes cumplir con las funciones que la ley le señala.

- El artículo cuarto introdujo modificaciones normativas a la Ley Electoral del Estado de Chihuahua.

Se adicionó un párrafo segundo al artículo 272 i, numeral 2, estableciendo que cuando el Órgano Interno de Control del Instituto Estatal Electoral, en ejercicio de sus atribuciones, vincule a particulares y estos se autoadscriban como indígenas, dicho órgano debe garantizar que cuenten con la asistencia de persona defensora, traductora o intérprete, y que tratándose de las dos últimas, podrá recurrir al apoyo del Centro de Personas Traductoras e Intérpretes a que se refiere la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado.

- c) **DECRETO N° LXVI/RFLEY/0665/2020 III P.E.**, por medio del cual se adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Chihuahua.

³⁰ Véase el Dictamen de la Comisión de Pueblos y Comunidades Indígenas de la LXVI Legislatura de Chihuahua, consultable en la siguiente liga electrónica:

<http://www.congresochihuahua2.gob.mx/biblioteca/dictamenes/archivosDictamenes/11137.pdf>

Mediante el decreto mencionado se agregó al artículo 16, fracción II, un inciso i), el cual establece que el Centro de Personas Traductoras e Intérpretes es un área auxiliar administrativa del Poder Judicial estatal. En ese mismo sentido, se adicionó al Título Tercero, Capítulo Segundo, una Sección Novena, denominado "Del Centro de Persona Traductoras e Intérpretes", que comprende de los artículos 177 Bis al 177 Quater.

Dicho Centro tiene autonomía técnica y operativa para el desempeño de sus funciones. Su objeto es prever lo necesario en materia de traducción e interpretación, para que las instituciones de procuración, impartición y administración de justicia puedan garantizar el derecho de acceso a la justicia a personas con discapacidad, particularmente visual, auditiva o del habla, así como a los pueblos y comunidades indígenas. Menciona que para el desempeño de sus funciones contará con personal especializado en Lengua de Señas Mexicana, en la emisión de documentos en Sistema Escritura Braille, en lenguas indígenas y demás ayuda técnicas y humanas necesarias para la comunicación.

Además, apoyará a los poderes y demás autoridades locales para que los actos que emitan en el ámbito de su competencia, con consecuencias jurídicas para personas con discapacidad visual, auditiva o del habla, así como para los pueblos y comunidades indígenas, se desarrollen con la asistencia de personas traductoras o intérpretes debidamente certificadas.

Dicho Centro dependerá del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Chihuahua y para el adecuado cumplimiento de sus funciones se establecerán centros regionales en los distritos judiciales que lo requieran; que ejercerá sus atribuciones a través de la estructura orgánica que determine el Consejo y contará con el número de personas traductoras necesarias.

Como se mencionó anteriormente, este decreto derogó el artículo segundo del Decreto No. LXVI/RFLEY/0513/2019 I P.O., que había adicionado una Sección Sexta al Capítulo Segundo del Título Tercero de la anterior Ley Orgánica del Poder Judicial estatal, que también se refería a la creación de un Centro de Personas Traductoras e Intérpretes.

Lo que se diferencia ambos decretos es que el primero de ellos, el 0513/2019 sólo se circunscribía a labores de interpretación y traducción en materia indígena, mientras que el segundo, el 0665/2020, además de contemplar a ese grupo poblacional, también incluyó a las personas con discapacidad, lo que constituye una diferencia

notable y muy importante entre ambas reformas efectuadas a las leyes orgánicas del Poder Judicial de Chihuahua.

- d) **DECRETO N° LXVI/RFLEY/0666/2020 III P.E.**, por medio del cual se adicionó al artículo 18, un párrafo tercero, de la Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas del Estado de Chihuahua.

La modificación legal consistió en agregar un párrafo a la citada disposición, a efecto de prever que la información que se difunda en las campañas de salud, tratamientos médicos o quirúrgicos a los pacientes, incluidas las autorizaciones para recibir estos, deberá traducirse a la lengua materna del pueblo indígenas de que se trate.

D. Inconstitucionalidad de los Decretos impugnados por falta de consulta previa a su emisión.

Una vez apuntados algunos datos relevantes de los pueblos y comunidades indígenas de Chihuahua, el alcance del derecho a la consulta indígena conforme a los estándares nacionales e internacionales en la materia, y explicado el contenido de los decretos controvertidos, corresponde analizar si el Congreso local vulneró el derecho a la consulta indígena.

Este Organismo Constitucional Autónomo advierte que, en el caso que nos ocupa el **órgano legislativo local fue omiso en efectuar la consulta indígena a la que se viene haciendo referencia conforme a los parámetros mínimos** previamente expuestos, aun cuando tenía la obligación de hacerlo.

En primer lugar, debe analizarse si era necesaria la práctica de la consulta y, para tal efecto, se debe determinar si las modificaciones normativas eran susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos de la entidad; es decir, examinar si las modificaciones normativas introducidas impactan en su vida y derechos.

Tal como se explicó en el apartado correspondiente, el Decreto N° LXVI/RFCNT/0512/2019 I P.O., modificó la Constitución Política estatal en dos sentidos: a) variar la redacción del artículo 9° por un lenguaje más incluyente y b) enunciar que el Estado establecerá las instancias especializadas que correspondan para garantizar el derecho de asistencia de los pueblos y comunidades indígenas.

Si bien los cambios enunciados en el inciso a) no trascienden a los derechos de ese

sector de la población, ya que no se trata de un cambio normativo material, ello no sucede en el caso del inciso b), pues en este supuesto se aprecia que su importancia radica en que el Poder Reformador local consideró oportuno establecer en la Constitución que Estado debe crear las instituciones o instancias especializadas necesarias para garantizar el derecho de asistencia de los pueblos y comunidades indígenas. Esto es, la creación de instituciones por parte del ente estatal constituye así una garantía para el ejercicio del derecho fundamental de ser asistidos.

Si bien es cierto que la reforma no fue extensa, su trascendencia estriba en que, por mandato de la Constitución local, se impuso una obligación para el estado de Chihuahua de crear las instancias especializadas correspondientes que permitan asistir a los pueblos y comunidades originarios por medio de personas traductoras, intérpretes y defensores con dominio de su lengua, conocimiento de su cultura y del derecho indígena.

Además, es importante hacer notar que la referida disposición será el fundamento para la creación de instituciones u órganos que tendrán a su cargo esa importante labor, cuya finalidad es la de generar las condiciones que les permitan a los pueblos y comunidades indígenas salvaguardar y ejercer plenamente su derecho de acceso a la justicia.

En esa misma lógica se encuentran los decretos N° LXVI/RFLEY/0513/2019 I P.O. y N° LXVI/RFLEY/0665/2020 III P.E., que modificaron la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas y la Ley Electoral, todas del Estado de Chihuahua.

Los cambios introducidos a cada uno de esos ordenamientos ya fueron explicados en los apartados C, inciso b) y D, del presente concepto de invalidez, no obstante, para enfatizar su importancia y comprender a cabalidad la forma en que impactan en la esfera de derechos de los pueblos y comunidades indígenas, es menester recordar que se refieren sustancialmente a lo siguiente:

La reforma gira en torno a garantizar el derecho que tienen las personas indígenas de ser asistidos por intérpretes y traductores que tengan conocimiento de su lengua y cultura,³¹ la posibilidad de que instituciones como la Fiscalía General estatal o la Comisión Estatal para los Pueblos Indígenas puedan celebrar convenios de colaboración, coordinación o capacitación en materia indígena, según corresponda,

³¹ Lo relacionado con personas con discapacidad se abordará en el segundo concepto de invalidez del presente escrito de demanda.

así como la creación del Centro de Personas Traductoras e Intérpretes como un área administrativa del Poder Judicial local.

Para esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, resulta evidente que las reformas introducidas a los citados ordenamientos mediante los decretos controvertidos se relacionan directamente con el derecho de acceso a la justicia de los pueblos y comunidades indígenas, cuyo reconocimiento emana del artículo 2º, apartado A, fracción VIII, de la Constitución Federal, que establece que para garantizarlo, es fundamental que en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales, pero, además, que los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

De tal manera que ese derecho a la jurisdicción, fortalecido con una modalidad especial del derecho a la defensa adecuada, también reconocido en el derecho internacional de los derechos humanos, implica que la persona a quien se le imputa la comisión de un delito tenga acceso a los medios necesarios, tanto materiales (posibilidad de investigar y aportar pruebas) como técnicos (asistencia de un intérprete o un defensor) con el fin de definir e implementar una estrategia de defensa.³²

En esa virtud, por mandato constitucional, la defensa adecuada en materia indígena se debe llevar a cabo por un intérprete y un defensor. Para el caso del defensor, su función radica en brindar la parte de asesoría técnica profesional que requiere no sólo la persona indígena, sino cualquier sujeto a proceso penal.³³

Por su parte, el intérprete tiene la función constitucionalmente encomendada de explicar a otras personas, en la lengua que entiende, lo dicho en otra que les es desconocida. En este supuesto es indispensable que el intérprete tenga conocimientos amplios y profundos de la lengua y la cultura tanto de origen como de destino, pues a través ella, la persona indígena acusada por la posible comisión de un delito pueda ser escuchado plenamente en todos los actos y por todos los

³² Véase la sentencia de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo directo 54/2011, en sesión del 30 de enero de 2013, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, p. 55.

³³ *Ibidem*, p. 67.

actores del proceso penal, por lo que se salvaguarda su derecho de acceso a la justicia.³⁴

Así, la función del intérprete dentro de un proceso está encaminada no sólo a interpretar, sino también a poner en un contexto jurídico a la persona indígena imputada de un delito, para que esté debidamente informada y entienda que se está ventilando un proceso en su contra, y a su vez pueda preparar una defensa, situación que se complementa con la figura del defensor.³⁵

En esa medida, el derecho que tiene las personas indígenas de ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura se contempla como parte de los derechos mínimos que les asisten en juicio de ese segmento poblacional,³⁶ pues son parte del derecho fundamental de la defensa adecuada de las personas indígenas.

A mayor abundamiento, es oportuno traer a colación que la Primera Sala de ese Alto Tribunal ha interpretado que la fracción VIII, Apartado A, del artículo 2º constitucional fue concebida para una doble función:³⁷

- Garantizar una igualdad que permita a toda persona indígena proteger y hacer uso de su propia identidad al momento de acceder a la jurisdicción del Estado, de forma tal que sean tomadas en cuenta sus especificidades culturales cuando les sea aplicada la legislación nacional y,
- Asegurar su defensa adecuada de manera que las personas indígenas puedan comprender y hacerse comprender en los procedimientos legales, facilitándoles intérpretes, defensores y otros medios eficaces.

³⁴ *Ídem.*

³⁵ Véase la sentencia de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo directo 54/2011, en sesión del 30 de enero de 2013, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, p. 78.

³⁶ Véase la tesis aislada de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, noviembre de 2009, p. 408, de rubro: **"INDÍGENAS. DERECHOS MÍNIMOS QUE LES ASISTEN EN EL JUICIO"**.

³⁷ Véase la sentencia dictada por la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo directo en revisión 4034/2015, resuelto el 13 de agosto de 2014, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz, párr. 52.

Es cuando a este último, la citada Sala ha sostenido que:

“...el texto constitucional es claro en establecer que las personas indígenas tienen derecho a gozar de la colaboración de una persona que de algún modo opere como puente entre ellos y las autoridades estatales, y ello no solamente por sus conocimientos lingüísticos, sino por su familiaridad tanto con la cultura y el derecho indígena como con la cultura y el derecho estatal. La racionalidad que hay detrás de esta previsión es el reconocimiento de que, en términos fácticos, las personas pertenecientes a grupos etnolingüísticos minoritarios e indígenas se encuentran en desventaja ante los sistemas de justicia que se desenvuelven en un idioma y marco cultural que originariamente no es el suyo, aunque la dinámica de la vida y el proceso de aculturación los haya llevado a asimilar algunas de esas manifestaciones culturales o incluso el idioma mismo.”³⁸

La jurisprudencia internacional también ha sido prolífica al entrar al estudio del tema, así como la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado en diversos precedentes, incluso en sentencias contra nuestro país, en el sentido de que conforme al principio de igualdad y no discriminación, para garantizar el acceso a la justicia de los miembros de comunidades indígenas es indispensable que los Estados otorguen una protección efectiva que tome en cuenta sus particularidades propias, sus características económicas y sociales, así como su situación de especial vulnerabilidad, su derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres.³⁹

Además, ha indicado que el derecho a contar con intérprete también es una garantía para el acceso a la justicia de las víctimas de violaciones a sus derechos humanos o de sus familiares, que permite igualmente que la investigación de los hechos se realice con la debida diligencia, sin obstáculos y sin discriminación, por lo que el Estado debe asegurar que aquellas puedan comprender y hacerse comprender en los procedimientos legales iniciados, facilitándoles intérpretes u otros medios eficaces para tal fin.⁴⁰

En esa tesitura, ha resuelto que cuando una persona identificada como indígena que sufrió violaciones a sus derechos humanos, que no cuente con un intérprete provisto por el Estado, ello se traduce en la imposibilidad de denunciar y recibir información en su idioma, lo que constituye un trato que no toma en cuenta su situación de

³⁸ *Ibidem*, párr. 53.

³⁹ Véanse: Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay, Sentencia de 17 de junio de 2005 (Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 63; Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay, Sentencia de 29 de marzo de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 83; Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Surinam, sentencia de 28 de noviembre de 2007 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 178; Caso Tiu Tojín Vs. Guatemala, sentencia de 26 de noviembre de 2008 (Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 96.

⁴⁰ Véase la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el Caso Tiu Tojín vs Guatemala (Fondo, Reparaciones y Costas), del 26 de noviembre de 2008, párr. 100.

vulnerabilidad, basado en su idioma o etnicidad, lo que puede llevar al menoscabo de su derecho de acceder a la justicia.⁴¹

Por ende, se puede concluir que la asistencia de un defensor junto con la de un intérprete, este último necesariamente con conocimiento de lengua y cultura, es un mecanismo óptimo para asegurar una defensa adecuada y, por tanto, el pleno acceso a la justicia.⁴²

Una vez esclarecido lo anterior, resulta inconcuso que las reformas introducidas a diversas leyes de Chihuahua por medio de los decretos número LXVI/RFCNT/0512/2019 I P.O., LXVI/RFLEY/0513/2019 I P.O. y DECRETO N° LXVI/RFLEY/0665/2020 III P.E., son claramente **susceptibles de afectarles directamente**, ya que todos ellos inciden en el reconocimiento y establecimiento de las condiciones que les permitan a las personas que pertenecen a pueblos y comunidades ejercer el derecho a ser asistidos por un intérprete y defensor con dominio de su lengua y conocimiento de su cultura y derecho indígena, en virtud de que estableció en la Constitución estatal la exigencia de crear instancias especializadas para garantizarlo; lo cual se cristalizó en la reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial estatal mediante la creación del Centro de Personas Traductoras e Intérpretes, que deberá contar con la partida presupuestaria que le permitan ejercer sus funciones legales.

Además, se reforzó la obligación para que las autoridades correspondientes garanticen que las personas que se encuentren sujetas a un proceso o procedimiento penal o administrativo, que se autoadscriban como indígenas, sean asistidas por traductoras e intérpretes.

Hasta aquí resulta evidente que el propósito del legislador fue establecer las condiciones idóneas y necesarias para garantizar que los indígenas sean asistidos por defensores e intérpretes, para el ejercicio pleno del derecho de acceso a la justicia. Lo anterior, dado que se reconoció que las personas pertenecientes a esos pueblos y comunidades enfrentan condiciones adversas para hacer valer sus derechos, debido principalmente a las condiciones de desigualdad en la que viven.

⁴¹ Cfr. la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Rosendo Cantú y Otra vs México, sentencia del 31 de agosto de 2010 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 185.

⁴² Véase la sentencia de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo directo 54/2011, en sesión del 30 de enero de 2013, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, p. 74.

Estas situaciones adversas les han impedido ejercer plenamente las garantías judiciales que tienen reconocidas, particularmente el de ser asistidos y tener una defensa adecuada. Así, en la exposición de motivos de la iniciativa correspondiente a las reformas legales en comento, se argumentó la necesidad de impulsar las reformas a las que se ha hecho referencia haciendo énfasis en la situación contextual que enfrentan las personas indígenas:

"(...)

De acuerdo con datos del 2017 aportados por el INEGI, hasta ese año se encontraban en México, más de ocho mil indígenas privados de su libertad por la comisión de diversos delitos, de cuya cantidad 262 pertenecían a Chihuahua; con la particularidad de que en el 85.2 por ciento del total nacional de los casos en los que se vieron involucrados personas de origen indígena, no hubo nunca un traductor o intérprete que permitiera la adecuada defensa (...).

Para 2019, con base en los datos actuales obtenidos (...) la cifra no ha reducido; al contrario, ahora nos encontramos a Chihuahua (...) dentro de las 7 entidades en el país que cuentan con mayor número de población indígena en prisión, población integrada por miembros de pueblos tarahumaras, tepehuanos, mixtecos, tlapanecos y tsetzales, los que, según datos actuales (...) de un total de 457 indígenas privados de su libertad en los CERESOS de Chihuahua, Cd. Juárez, Parral, Casas Grandes, Cuauhtémoc y Guachochi, esperando justicia, o que han recibido una sentencia desafortunada, con el riesgo de tener dificultades para ejercer su derecho fundamental de acceder a la justicia, debido a que en Chihuahua aún es incipiente el trabajo para certificar a traductores que formalmente deben incorporarse a la administración pública, tanto en materia penal, como en materia civil, familiar y administrativa, a fin de que las autoridades puedan solicitar sus servicios profesionales para garantizar a los indígenas el hecho de ser oídos públicamente, y que en el caso de los habitantes de los pueblos originarios, esto significa que cuenten con un intérprete que les traduzca de su lengua materna al castellano o viceversa, las razones del asunto que se conoce en los tribunales.

(...) [D]ebemos aclarar que (...) las garantías judiciales aplican no sólo a los inculpados de la comisión de un delito, sino a los sujetos pasivos del mismo, los cuales siendo las víctimas, en pocas ocasiones son favorecidas con el apoyo adecuado de la representación legal para que aquéllas expongan con precisión y calidad, los hechos mediante los que describen el daño causado a sus bienes o a su persona.

Para las víctimas de la comisión de un delito, y para quienes son acusados de cometer infracciones sociales de trascendencia, que pueda resultar en una condena de privación de su libertad por no haber tenido, en un buen número de casos, el apoyo adecuado del Estado con un traductor certificado siendo inocentes o aún culpables es para quienes, al final de cuentas, las autoridades jurisdiccionales deben garantizar su derecho de acceso a la justicia; (...)."⁴³

Tomando en cuenta lo anterior, dada la necesidad fáctica jurídica y social, el Congreso de Chihuahua adicionó a la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial, como

⁴³ Véase la exposición de motivos correspondiente que se reproduce en el dictamen legislativo de la Comisión de Pueblos y Comunidades Indígenas de la LXVI Legislatura, referente al Decreto N° LXVI/RFLEY/0513/2019 I P.O, que puede consultarse en la siguiente liga electrónica <http://www.congresochihuahua2.gob.mx/biblioteca/dictamenes/archivosDictamenes/10940.pdf>

ya lo había hecho en un decreto previo, la creación de un Centro de Personas Traductoras e Intérpretes, como instancia cuyo fin y objetivo es hacer garantizar el derecho humano de acceso a la justicia de las personas indígenas.⁴⁴

Las anteriores consideraciones hacen patente la trascendencia que tiene para los pueblos y comunidades indígenas las reformas a la Constitución Política de la entidad, a las leyes orgánicas de los poderes Ejecutivo y Judicial, respectivamente, a la Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas y a la Ley Electoral, todas de Chihuahua, ya que todas repercuten en la efectividad del derecho de acceso a la justicia al garantizar que dicho sector contará con traductores, intérpretes y defensores que los asistirán en los procesos penales o administrativos de los que formen parte, a efecto de que puedan ser debidamente escuchados en juicio por las autoridades competentes y tengan la posibilidad de preparar una adecuada defensa en los mismos.

Por lo tanto, conforme a los criterios sustentados por ese Alto Tribunal y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, las medidas legislativas a las que se ha referido afectan de manera directa los derechos, vida y entorno de las personas indígenas que habitan en Chihuahua, al impactar en la forma en que será ejercido y garantizado su derecho a contar con un defensor y traductor en los procedimientos y procesos administrativos y penales de los que sean parte, principalmente, porque se creó una instancia cuya tarea será asegurar que el Estado cumpla con su correspondiente obligación de proporcionarles esa asistencia.

Ya expuesta la necesidad de realizar una consulta previo a la emisión de los decretos número N° LXVI/RFCNT/0512/2019 I P.O., N° LXVI/RFLEY/0513/2019 I P.O y N° LXVI/RFLEY/0665/2020 III P.E., todos ellos relacionados con el derecho de acceso a la jurisdicción estatal que tiene los indígenas y afromexicanos, a continuación se analizará lo conducente respecto al diverso Decreto N° LXVI/RFLEY/0666/2020 III P.E.

Este último introdujo una modificación a la Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas del Estado de Chihuahua consistente en que la información que se relacione con la materia de salud de ese segmento poblacional deberá ser traducida a su idioma materno.

⁴⁴ Véase el Dictamen legislativo de la Comisión de Pueblos y Comunidades Indígenas de la LXVI Legislatura, referente al Decreto N° LXVI/RFLEY/0665/2020 III P.E, que puede consultarse en la siguiente [liga electrónica](http://www.congresochoihuahua2.gob.mx/biblioteca/dictamenes/archivosDictamenes/11137.pdf)

De la simple lectura de la disposición referida, es inconcuso que la medida tendrá una repercusión directa en el ejercicio del derecho a la salud de las personas identificadas como indígenas.

En principio, debe hacerse notar que se trata de un derecho fundamental indispensable para el ejercicio de otros, ya que procura que todo ser humano disfrute del más alto nivel posible de salud que le permita vivir de manera digna. Bajo esa consideración, cualquier medida que lo involucre debe ser estudiada con detenimiento por la trascendencia que pudiera tener para la vida de las personas titulares de esa prerrogativa.

En el caso que nos ocupa, el legislador local pretendió generar mejores condiciones para el adecuado ejercicio del derecho a la salud de las personas que se autoadscriben como indígenas, al crear la posibilidad de que la información que reciban sobre esa materia sea proporcionada en la lengua que hablen.

Precisamente, en el ámbito internacional se ha definido que el derecho a la salud en todas sus formas y en todos los niveles abarca cuatro elementos esenciales e interrelacionados, entre los que podemos destacar dos para efectos de la presente impugnación: el de **accesibilidad y aceptabilidad**.⁴⁵

En cuanto al primero, significa que los establecimientos, bienes y servicios de salud deben **ser accesibles a todos, sin discriminación alguna**, abarcando las siguientes dimensiones:

- ✓ No discriminación: que significa que los establecimientos, bienes y servicios de salud deben ser accesibles, de hecho y de derecho, a los sectores más vulnerables y marginados de la población, sin discriminación alguna.
- ✓ Accesibilidad física: los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán estar al alcance geográfico de todos los sectores de la población, en especial los grupos vulnerables o marginados, como las minorías étnicas y poblaciones indígenas, las mujeres, los niños, los adolescentes, las personas mayores, las personas con discapacidades y

⁴⁵Véase Organización de las Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General número 14, "El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud" E/C.12/2000/4, 11 de agosto de 2000, párr. 12.

las personas con VIH/SIDA. La accesibilidad también implica que los servicios médicos y los factores determinantes básicos de la salud se encuentran a una distancia geográfica razonable, incluso en lo que se refiere a las zonas rurales. Además, comprende el acceso adecuado a los edificios para las personas con discapacidades.

- ✓ Accesibilidad económica (asequibilidad): los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán estar al alcance de todos.
- ✓ **Acceso a la información:** ese acceso comprende el derecho de solicitar, recibir y difundir información e ideas acerca de las cuestiones relacionadas con la salud.

Por lo que hace al segundo de ellos, el de aceptabilidad, significa que todos los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán ser respetuosos de la ética médica y **culturalmente apropiados**, es decir **respetuosos de la cultura de las personas, las minorías, los pueblos y las comunidades**, a la par que sensibles a los requisitos del género y el ciclo de vida, y deberán estar concebidos para respetar la confidencialidad y mejorar el estado de salud de las personas de que se trate.

El derecho a salud conlleva la necesidad de diversas y múltiples acciones a cargo del Estado, ente encargado de prestar los servicios relacionados para garantizarlo. Para la consecución de dicha finalidad, una de las tareas fundamentales consiste en difundir información relacionada a la salud a las personas, que ya vimos se vincula con el aspecto de accesibilidad.

Ahora bien, el derecho a la salud también exige que los servicios de salud sean respetuosos de la cultura de los pueblos y comunidades indígenas, lo que incluye el respeto y conservación de sus lenguas, para que se tenga por satisfecho el aspecto de aceptabilidad.

En ese sentido, resulta evidente que la reforma de la Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas del Estado de Chihuahua, mediante el Decreto LXVI/RFLEY/0666/2020 III P.E., introdujo aspectos relevantes para la salvaguarda del derecho a la salud pero dirigidos exclusivamente a las personas que se identifiquen como indígena, al exigir que toda aquella información que se difunda en las campañas de salud, tratamientos

médicos o quirúrgicos a los pacientes, incluidos las autorizaciones para recibirlos, sean traducidos en la lengua materna del pueblo o comunidad de que se trate.

A mayor abundamiento, en el dictamen legislativo de la reforma a la que se ha hecho referencia, el Congreso sostuvo que *"es de trascendencia e importancia que exista comunicación y entendimiento entre quienes proporcionan el servicio y los pacientes que lo reciben, ya que sin elemento del lenguaje, aunado al desconocimiento de la cosmovisión que poseen los pueblos indígenas, resulta imposible afirmar que se da cumplimiento a los estándares internacionales establecidos para la prestación de los servicios médicos"*.⁴⁶

Con esa medida legislativa, el Congreso de Chihuahua configuró un alcance mayor al derecho de acceso a la salud de las personas que pertenecen a pueblos y/o comunidades indígenas, facilitando la difusión de la información al traducirla a la lengua que hablan, lo cual les permitirá elevar su calidad de vida, al estar enterados de acciones preventivas de enfermedades o de conocer los tratamientos existentes para curar sus padecimientos.

Por ende, es indiscutible que la reforma a la Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas del Estado de Chihuahua tiene un impacto significativo en la vida de los pueblos y comunidades indígenas, ya que se dirige de manera específica y concreta a un aspecto relacionado con el ejercicio de su derecho a salud.

De conformidad con lo antes expuesto, se concluye que las reformas inciden directamente en los derechos de las comunidades indígenas de Chihuahua, por lo que el Congreso de la entidad tenía la obligación de llevar a cabo una consulta de manera previa a la expedición de los Decretos N° LXVI/RFCNT/0512/2019 I P.O., N° LXVI/RFLEY/0513/2019 I P.O., N° LXVI/RFLEY/0665/2020 III P.E y N° LXVI/RFLEY/0666/2020 III P.E., bajo los parámetros mínimos establecidos en la jurisprudencia de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación y de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos.

Este Organismo Nacional reconoce el esfuerzo realizado por el legislador local de buscar promover, proteger y respetar los derechos de los pueblos y comunidades originarias, particularmente de acceso a la justicia y a los servicios de salud, cuya preocupación por la problemática existente en dichos ámbitos de la vida de ese

⁴⁶ Véase el dictamen de la Comisión de Pueblos Indígenas de la LXVI Legislatura, relativo al Decreto N° LXVI/RFLEY/0666/2020 III P.E, consultable en la siguiente liga electrónica <http://www.congresochihuahua2.gob.mx/biblioteca/dictamenes/archivosDictamenes/11136.pdf>

sector y de crear soluciones para combatir esas desigualdades quedó evidenciada en la exposición de motivos de las reformas introducidas por los decretos impugnados.

No obstante, aunque desde un punto de vista subjetivo, podría afirmarse que las reformas en comento son benéficas para ese sector social, no puede soslayarse que a nivel convencional los pueblos y comunidades indígenas tiene plenamente reconocido el derecho a ser consultados de manera de manera previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe, procedimiento cuyo fin es precisamente recoger las inquietudes de las comunidades de indígenas y, a partir de ello, llegar a consensos para lograr las reformas integrales que consideren las diferencias entre las comunidades que se encuentren en la entidad.

En otros términos, la consulta tiene el propósito de que sean las propias comunidades y pueblos quienes definan si les resultan o no benéficas, manifestando las propuestas que consideren más eficaces para atender y dar solución a los problemas que enfrentan.

Por lo tanto, resultaba necesario que el legislador realizara la consulta indígena para conocer las inquietudes y necesidades particulares de los pueblos y comunidades originarias y así, hacerlos partícipes en la creación de medidas eficaces para garantizar el cumplimiento de sus derechos.

En congruencia con lo anterior, este Organismo Nacional ha sostenido categóricamente que **es obligación del gobierno consultarles de manera previa, libre, informada y con pertinencia cultural a través de sus instituciones representativas**, de acuerdo con los estándares contenidos en el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y, en su caso, también los señalados en la Recomendación General número 27/2016, en la que se precisó lo siguiente:

"... [para] garantizar una participación efectiva, los procesos de toma de decisiones deben considerar la naturaleza de la medida consultada, tener en cuenta las peculiaridades de los pueblos, formas de gobierno, usos y costumbres, entre otros, garantizando un equilibrio de género y tener en cuenta las opiniones de los niños y los jóvenes, según proceda. Dichos procesos deben incluir, según criterios sistemáticos y preestablecidos, distintas formas de organización indígena, siempre que respondan a procesos internos de estos pueblos".⁴⁷

⁴⁷ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, "Recomendación general No. 27/2016, Sobre el Derecho a la Consulta Previa de los Pueblos y Comunidades Indígenas de la República Mexicana", 11 de julio de 2016, párr. 73, visible en:

https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/generales/RecGral_027.pdf

Sin embargo, de la revisión del procedimiento legislativo que dio origen a las reformas a la Constitución Política estatal, a las leyes orgánicas de los poderes Ejecutivo y Judicial, respectivamente, a la Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas y a la Ley Electoral, todas de Chihuahua, introducidas mediante los decretos número 512/2019, 513/2019, 665/2020 y 666/2020, publicados el 4 de marzo de 2020, se observa que **no se llevó a cabo la consulta indígena de conformidad con los estándares nacionales e internacionales en la materia, pese a que tenían la obligación de realizarla**, lo que constituye una vulneración a los derechos de esos pueblos y comunidades.

Es decir, el legislador estatal inobservó dicho sistema normativo nacional e internacional ya antes desarrollado, en virtud de que resultaba necesario llevar a cabo una consulta previa en materia indígena antes de modificar esos ordenamientos, dadas las particularidades del estado como entidad pluricultural que alberga un considerable número de habitantes indígenas y presencia de personas afromexicanas, sobre todo, porque se trató de una medida que efectivamente impactaba en sus derechos, vida y entorno.

En el caso, del análisis del proceso legislativo que le dio origen no se aprecia que haya efectuado la consulta en los términos indicados a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos, ni ningún otro acto de acercamiento hacia ese sector con motivo de las reformas propuesta, a efecto de conocer sus inquietudes y necesidades particulares.

Por lo tanto, se colige que el legislador local incumplió con su obligación de garantizar ese derecho, toda vez que no llevó a cabo una consulta a los pueblos y comunidades indígenas conforme a los estándares mínimos definidos por la jurisprudencia nacional e internacional, pese a que tenía la obligación de llevarla a cabo, ya que los cambios normativos introducidos a diversas leyes de la entidad constituían un acto estatal susceptible de afectarles directamente.

En efecto, se expidieron y publicaron las reformas a las leyes sin efectuar una consulta que permitiera conocer los intereses, preocupaciones y propuestas, en su caso, de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas que residen en la entidad para hacerlos partícipes del procedimiento de creación de esas medidas legales, como lo exigen los estándares jurisprudenciales en la materia.

Como corolario, es pertinente mencionar que conforme lo dispone la Constitución Federal en el artículo 2º, apartado A, último párrafo, las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y

autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.

En ese orden de ideas, este Organismo Nacional considera que debe garantizarse en el estado de Chihuahua la celebración de una consulta a todas las comunidades y a los pueblos indígenas, bajo los parámetros mínimos que para la misma se exigen, lo cual permitirá escuchar las opiniones, necesidades y sugerencias de los pueblos y comunidades que habitan en el territorio de dicha entidad federativa para llegar a un acuerdo.

Así, es posible concluir que el proceso del cual devino la emisión de los cuatro decretos impugnados incumplió con los criterios sostenidos por las Salas y el Pleno de esa Suprema Corte, así como por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que exigen que se respete el derecho a la consulta indígena, por lo que debe declararse su invalidez.

SEGUNDO. El Decreto No. LXVI/RFLEY/0665/2020 III P.E., por el que se adicionaron diversas disposiciones a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Chihuahua, vulnera el derecho a la consulta estrecha y participación activa de las personas con discapacidad.

Lo anterior, ya que se creó un Centro de Personas Traductoras e Intérpretes, como órgano del Poder Judicial estatal, que garantizará el derecho de acceso a la justicia de las personas con discapacidad, particularmente visual, auditiva o del habla, por lo que al tratarse de cuestiones relacionadas a ese sector de la población debieron ser consultados en el proceso de reforma de esa legislación.

No obstante, el Congreso del estado de Chihuahua se abstuvo de llevar a cabo un ejercicio de esa naturaleza, que cumpliera con los parámetros mínimos exigidos por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, por tanto, vulneró ese derecho fundamental.

Las modificaciones normativas que se impugnan a través del presente medio de control de constitucionalidad, consistieron fundamentalmente en la creación de un Centro de Personas Traductoras e Intérpretes, como área auxiliar administrativa del Poder Judicial estatal, cuyo objeto es proveer lo necesario en materia de traducción e interpretación, a fin de que las instituciones de procuración, impartición y administración de justicia puedan garantizar el derecho a la justicia de personas con

discapacidad, particularmente visual, auditiva o del habla, además de que contará con personal especializado en Lengua de Señas Mexicana y emisión de documentos en Sistema Escritura Braille.

Este Organismo Constitucional considera que la reforma legal citada, constituye una cuestión relacionada con las personas con discapacidad, por tanto, existía la obligación de fuente convencional de celebrar una consulta estrecha y de colaboración activa con dicho segmento de la población.

Sin embargo, el referido Decreto contiene un vicio de constitucionalidad, toda vez que las personas con discapacidad no fueron consultadas respecto de esta medida que atañe a sus derechos, de conformidad con los parámetros internacionales en la materia.

Para abordar el presente concepto de invalidez, primero se abundará en el parámetro nacional e internacional del derecho a la consulta en materia de discapacidad y posteriormente, teniendo dicho marco expositivo, se analizará si en el caso en concreto, el decreto impugnado vulneró ese derecho fundamental.

A. Estándares nacionales e internacionales 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 comprender los alcances de la obligación de consulta a personas con discapacidad, resulta relevante atender al contexto en el que surge y su importancia en la lucha del movimiento de personas con discapacidad por exigir sus derechos.

Las personas con discapacidad son un sector de la sociedad históricamente ha sido objeto de múltiples discriminaciones. Esta circunstancia los ha colocado en una

situación de vulnerabilidad, en detrimento del ejercicio pleno de sus derechos fundamentales.

Ante tal escenario de desventaja, los Estados reconocieron la necesidad de promover y proteger los derechos humanos de todas las personas con discapacidad, incluidas aquellas que necesitan un apoyo más intenso,⁴⁸ motivo por el cual, se comprometieron a cumplir diversas obligaciones contenidas en la Convención sobre los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad.

El Estado mexicano fue uno de los primeros países en ratificar y comprometerse con el cumplimiento de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo facultativo, mismos que entraron en vigor el 3 de mayo de 2008. Derivado de lo anterior, México adquirió el compromiso de *"adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole (...)"*⁴⁹ para hacer efectivos los derechos humanos de las personas con discapacidad reconocidos en la Convención, como el derecho a ser consultados en la elaboración y aplicación de la legislación y políticas que les impacten.

Una de las formas de cumplir con dicha obligación es la contenida en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad,⁵⁰ que establece la obligación de los Estados de celebrar consultas previas, estrechas y de colaboración activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y niñas, a través de las organizaciones que los representan, para la elaboración de legislación sobre cuestiones relacionadas con ellas.

⁴⁸ Preámbulo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

⁴⁹ **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;
(...).

⁵⁰ **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 el reconocimiento que la comunidad internacional sobre la importancia de una participación activa de las personas con discapacidad para la defensa y reconocimiento de sus propios derechos, mediante la cual se materializa su plena intervención e inclusión en todas las medidas que les atañen.

Aunado a lo anterior, el inciso o)⁵¹ del preámbulo de dicha Convención 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.

En este sentido, para la expedición o adopción de cualquier norma legislativa o política en materia de discapacidad deben celebrarse consultas estrechas, públicas y adecuadas, garantizando la plena participación e inclusión efectiva de las mismas. Así, en virtud de que el artículo 4.3 de la Convención se constituye como parámetro de regularidad de las normas del orden jurídico mexicano, por mandato establecido en el artículo 1º de la Constitución Federal,⁵² con relación al diverso 133,⁵³ su incumplimiento se traduce en la incompatibilidad de las disposiciones legislativas para cuya elaboración no se haya consultado previamente a las personas con discapacidad.

Al respecto, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad emitió la Observación General Número 7,⁵⁴ en la que señaló el alcance del artículo 4 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, indicando que los

⁵¹ 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, (...)

⁵² "Artículo 10. 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.
(...)"

⁵³ "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."

⁵⁴ 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.

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. Dicha interpretación amplia** permite tener en cuenta la discapacidad mediante políticas inclusivas, garantizando que las personas con discapacidad sean consideradas en igualdad de condiciones con las demás.⁵⁵

En cuanto a lo que debe entenderse por "*organizaciones que representan a las personas con discapacidad*" el Comité considera 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.⁵⁶

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 dar 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.⁵⁷

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.⁵⁸

⁵⁵ *Ibidem*, página 6, párrafo 18.

⁵⁶ *Ibidem*, párrafo 11.

⁵⁷ *Ibidem*, párrafo 22.

⁵⁸ *Ibidem*, párrafo 50.

En ese sentido, el referido Comité hizo patente que la celebración de consultas estrechas y la colaboración activa con las personas con discapacidad a través de las organizaciones que las representan 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. La consulta y colaboración en los procesos de adopción de decisiones para aplicar la Convención, así como en otros procesos de adopción de decisiones, deberían incluir a todas las personas con discapacidad y, cuando sea necesario, regímenes de apoyo para la adopción de decisiones.

De este modo, los Estados deberían contactar, consultar y colaborar sistemática y abiertamente, de forma sustantiva y oportuna, con las organizaciones de personas con discapacidad. Ello requiere acceso a toda la información pertinente, incluidos los sitios web de los órganos públicos, mediante formatos accesibles y ajustes razonables cuando se requiera.

Lo anterior, en virtud de que 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, lo cual incluye los fondos nacionales y todos los órganos públicos de adopción de decisiones competentes para la aplicación y el seguimiento de la Convención.

Asimismo, las autoridades estatales deberían 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. Dichas autoridades tienen el deber de informar a las organizaciones de personas con discapacidad de los resultados de esos procesos, en particular proporcionando una explicación clara, en un formato comprensible, de las conclusiones, las consideraciones y los razonamientos de las decisiones sobre el modo en que se tuvieron en cuenta sus opiniones y por qué.⁵⁹

De lo anterior, esta Comisión Nacional estima que en efecto el Comité proporciona los lineamientos esenciales que deben observarse en realización de consultas en materia de discapacidad, resumidos del modo siguiente:

⁵⁹ *Ibidem*, párrafos 21-23.

- a) Acceso a toda la información pertinente, en formatos accesibles.
- b) Acceso a todos los espacios de adopción de decisiones en el ámbito público en igualdad de condiciones con las demás.
- c) Considerar, con la debida atención y prioridad, las opiniones y perspectivas de las organizaciones de personas con discapacidad.
- d) Deber de informar de los resultados de esos procesos, proporcionando una explicación clara, en un formato comprensible, de las conclusiones, las consideraciones y los razonamientos de las decisiones sobre el modo en que se tuvieron en cuenta sus opiniones y por qué.

En la misma línea, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 101/2016,⁶⁰ 1/2017⁶¹ y 68/2018,⁶² sostuvo que las adiciones o reformas legislativas que les afecten requieren de una consulta estrecha a las personas con discapacidad y que la razón que subyace a esta exigencia consiste en que se supere 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 que la causa de la discapacidad es el contexto que la genera, es decir, las deficiencias de la sociedad en la que estas personas se encuentran para generar servicios adecuados una vez consideradas las necesidades particulares de las personas con esta condición. Dicho de otro modo, una ausencia de consulta en cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, significaría no considerarlas en la definición de sus propias necesidades, volviendo de alguna manera a un modelo rehabilitador o asistencialista.⁶³

En segundo lugar, 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

⁶⁰ Resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del 27 de agosto de 2019, bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora I.

⁶¹ Resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del 1° de octubre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek.

⁶² Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión pública de 27 de agosto de 2019, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek.

⁶³ Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 68/2018, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión pública de 27 de agosto de 2019, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, pág. 10.

la ley (artículo 12 de la misma Convención) y su derecho a la participación (artículo 3.c y artículo 29).⁶⁴

Finalmente, el derecho a la consulta es uno de los pilares de la Convención, puesto que el proceso de creación de dicho tratado fue justamente uno de participación genuina y efectiva, colaboración y consulta estrecha con las personas con discapacidad. La Convención fue resultado de todas las opiniones ahí vertidas. Ello aseguró la calidad de la Convención y su pertinencia para esas personas.⁶⁵

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.⁶⁶

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

B. Inconstitucionalidad del decreto por falta de consulta a las personas con discapacidad.

Del análisis del proceso legislativo que dio origen al Decreto por el que se adicionó al artículo 16, fracción II, un inciso i), así como una Sección Novena al Capítulo Segundo, del Título Tercero, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Chihuahua, 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.

⁶⁴ *Ibidem*, página 11.

⁶⁵ *Ídem*.

⁶⁶ *Ídem*.

Al respecto, como se mencionó en líneas previas, la reforma a la referida ley consistió esencialmente en crear un Centro de Personas Traductoras e Intérpretes, como un órgano auxiliar del Poder Judicial, cuyo objeto es garantizar el derecho de acceso a la justicia tanto de las personas indígenas como de aquellas que padecen alguna discapacidad.

De la revisión de los antecedentes legislativos es posible advertir los siguientes puntos que se estimar relevantes para valorar la importancia de esta reforma:

- Previamente a la publicación del decreto combatido en el presente concepto de invalidez, el legislador expidió el Decreto N° LXVI/RFLEY/0513/2019 I P.O, también impugnado por esta Comisión Nacional, por medio del cual reformó la anterior Ley Orgánica del Poder Judicial estatal, con la finalidad de crear un Centro de Personas Traductoras e Intérpretes, el cual se limitaba a ser una instancia encargada de garantizar el derecho de acceso a la justicia de los pueblos y comunidades indígenas en su modalidad de ser asistidos, sin contemplar a las personas con discapacidad.
- No obstante, el decreto previamente citado fue derogado con la publicación del diverso con número LXVI/RFLEY/0665/2020 III P.E., que ahora se analiza, el cual también adicionó a la Ley Orgánica del Poder Judicial vigente diversos artículos que crearon el Centro de Personas Traductoras e Intérpretes, órgano que brindaría asistencia tanto a pueblos y comunidades indígenas como a personas con discapacidad.
- En el dictamen rendido por la Comisión de Pueblos y Comunidades Indígenas referente al decreto mencionado en el punto anterior, se razonó que las personas con alguna discapacidad, al igual de aquellas identificadas como indígenas, enfrentan problemas para acceder a la jurisdicción del estado, pues se ven en la necesidad de utilizar otras formas de comunicación alternas a las convencionales.⁶⁷
- También se mencionó que se accedió a la solicitud del Director del Instituto Chihuahuense de la Lengua de Señas Mexicanas A.C. y de la Regidora y Presidenta de la Comisión de la Mujer, Familia y Derechos Humanos en el

⁶⁷ Disponible para su consulta en la siguiente liga electrónica:

<http://www.congresochihuahua2.gob.mx/biblioteca/dictamenes/archivosDictamenes/11137.pdf>

Ayuntamiento de Chihuahua, en el sentido de incorporar la referencia expresa a las personas con discapacidad en la creación del Centro de Traductores, para hacer efectivos los derechos de ese sector.

De lo anterior, se destaca la intención del legislador de que las personas con discapacidad, particularmente visual, auditiva o del habla puedan contar la asistencia de intérpretes en los proceso o procedimientos penales o administrativos de los que sean parte, para que no tenga ningún obstáculo de acceder a su derecho la justicia, cuestión que inclusive fue solicitada por actores externos al órgano legislativo.

No obstante, pese a lo benéfica que pudiera resultar la existencia de una instancia como el Centro de Personas Intérpretes y Traductoras que contribuirá a garantizar del derecho a la justicia de las personas con discapacidad, para determinar si éste cumple o no con los parámetros de protección de una persona con discapacidad, necesariamente debió escucharse a dicho sector, pues no debe soslayarse que la obligación de consultarles no es optativa, sino obligatoria, es decir, se trata de una responsabilidad del Estado Mexicano, que por mandato del artículo 1° de la Norma Fundamental es un derecho humano de rango constitucional.

Ahora bien, es cierto que no existe regulación específica relacionada con el procedimiento, o bien algún manual sobre la forma en que deben llevarse a cabo las consultas a las personas con discapacidad, sin embargo, de una interpretación armónica de los dispositivos internacionales de la materia, se desprenden que los estándares mínimos para la misma es que deben ser previas, públicas, accesibles y adecuadas.

En ese tenor, el Congreso de Chihuahua, al expedir el Decreto que se impugna, por mandato convencional y constitucional, omitió respetar y garantizar el derecho humano de consulta en materia de discapacidad y ajustarse a los estándares nacionales e internacionales en la materia.

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 este orden de ideas, 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.

Siguiendo esta lógica, 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 5 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."⁶⁸

Ahora bien, cabe reiterar que al realizar el análisis del proceso legislativo que culminó con la publicación del Decreto por el que se reformó la Ley Orgánica del Poder Judicial de Chihuahua, no se desprende que se hayan celebrado consultas previas, públicas y adecuadas a las personas con discapacidad o a las agrupaciones o asociaciones que los representan en México, lo que se traduce en una vulneración a su derecho humano a ser consultados, sobre todo al tratarse de una disposición legislativa que tiene un impacto específico en el derecho de accesos a la justicia de este sector de la población.

⁶⁸ 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.

Debe recordarse que ese Alto Tribunal ha resuelto que existe una obligación de consulta, en términos del artículo 4, numeral 3, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de consultar a las personas con discapacidad en todas aquellas cuestiones que les atañen.

A juicio de este Organismo Nacional, la reforma tuvo efectos directos en cuanto al ejercicio del derecho de acceso a la justicia de las personas con discapacidad, mediante la implementación de una instancia que capacitará y certificará a los intérpretes que se requiera para asistir a ese sector poblacional que les permita defenderse apropiadamente en los procesos en los que sean parte.

La Primera Sala de ese Máximo Tribunal ha interpretado que el derecho humano de acceso a la justicia tiene tres dimensiones que el Estado debe garantizar: jurídica, física y comunicacional, cuando se trata de personas con discapacidad.⁶⁹

En la jurídica, el acceso a la justicia exige a los Estados que todas las personas con discapacidad tengan un acceso efectivo a los procedimientos judiciales por sí mismas, ya sea como partícipes directos o indirectos, lo que está estrechamente vinculado con el reconocimiento de su capacidad jurídica; asimismo, exige la tutela de la igualdad procesal de la persona con discapacidad, ya que en su ausencia existirían obstáculos para que su acceso a la justicia sea efectivo.

En su dimensión física, requiere que puedan acceder, en igualdad de condiciones que los demás, a las instalaciones en las que se llevan a cabo los procedimientos jurisdiccionales y a las oficinas judiciales.

Finalmente, en su dimensión comunicacional, exige a los Estados garantizar que toda la información relevante que se les proporciona esté disponible en formatos de comunicación que puedan comprender fácilmente, como lenguaje de señas, el sistema de escritura braille, herramientas digitales o en un texto de lectura fácil.

En esa tesitura, se considera que la medida legislativa introducida mediante el decreto impugnado se relaciona con las dimensiones que debe atender el Estado para garantizar de manera plena el derecho de acceso a la justicia de las personas

⁶⁹ Tesis aislada 1a. CCXVI/2018 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, materia constitucional, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 61, diciembre de 2018, Tomo I, p. 309, de rubro: ***DERECHO HUMANO DE ACCESO A LA JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. EL ESTADO DEBE GARANTIZARLO EN SUS DIMENSIONES JURÍDICA, FÍSICA Y COMUNICACIONAL.***

con discapacidad, por lo que resulta indiscutible que afecta o incide de manera directa en sus derechos.

Se estima que es importante 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 incluyente.

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 plena participación en su elaboración.

En este sentido, al tener rango constitucional y convencional dicho requisito significa que la ausencia de este debe considerarse como un vicio formal con potencial invalidante del procedimiento legislativo y, en consecuencia, del Decreto reclamado específicamente, que fue expedido como producto de éste.

En esta tesitura, el Congreso de Chihuahua al expedir el Decreto por el que se adicionaron diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de dicha entidad, reguló cuestiones que le afectan de manera directa a las personas con discapacidad, por lo que resultaba imperativo llevar a cabo una consulta, en los términos previstos en los instrumentos internacionales referidos.

Por tanto, al no haberse observado la regla de tipo convencional a que se sujetó el Estado Mexicano para garantizar la participación de las personas con discapacidad en la expedición de un decreto que regula cuestiones que les atañen, éste debe invalidarse, pues resulta incompatible con el parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos de las personas con discapacidad.

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 los

decretos número LXVI/RFCNT/0512/2019 I P.O., LXVI/RFLEY/0513/2019 I P.O., LXVI/RFLEY/0665/2020 III P.E y LXVI/RFLEY/0666/2020 III P.E., que reformaron diversas leyes del estado de Chihuahua, publicados en el Periódico Oficial de la referida entidad federativa el 4 de marzo de 2020, por lo que se solicita atentamente que de ser tildados de inconstitucionales los decretos impugnados 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 1º de la Ley Reglamentaria de la Materia, lo cual exime de la necesidad de acreditar tal situación, se exhibe dicho documento en copia certificada.

Con fundamento en el artículo 280, primer párrafo, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la materia en términos del artículo 1º, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solicito que en el acuerdo de admisión se ordene la devolución de dicha documental, y que, en sustitución de la misma, se deje en autos copia cotejada por el secretario que corresponda, toda vez que el documento antes descrito es de utilidad para los fines que persigue este Organismo.

2. Copia simple del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Chihuahua del 4 de marzo de 2020, que contiene los decretos impugnados. (Anexo dos).
3. Disco compacto con 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.

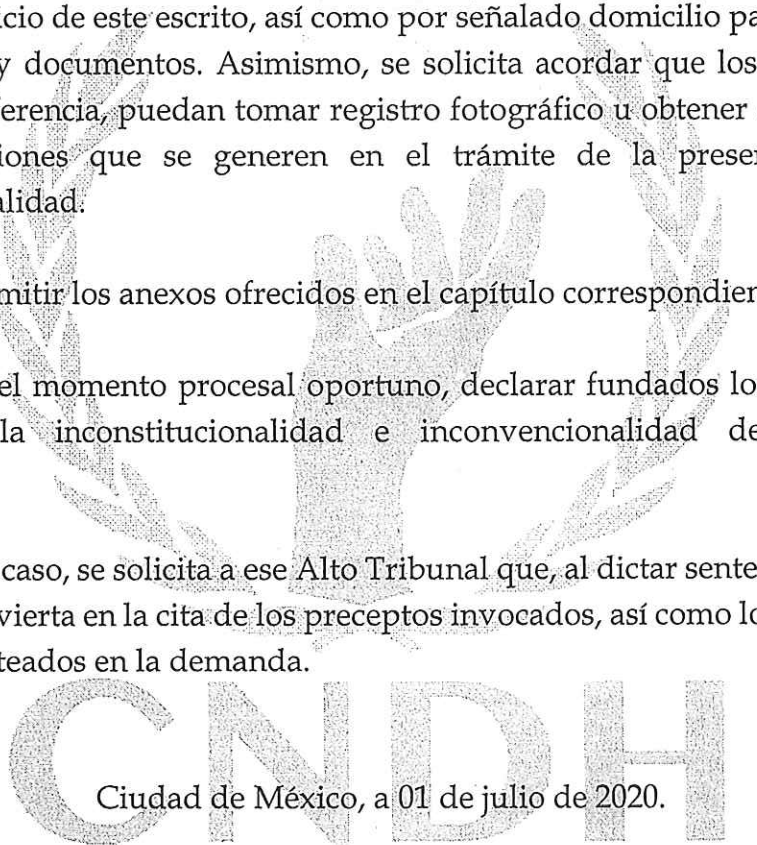
TERCERO. Tener por designados como delegados y autorizados a los profesionistas indicados al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que los autorizados a que se hace referencia, puedan tomar registro fotográfico 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 fundados los conceptos de invalidez y la inconstitucionalidad e inconveniencia de las normas impugnadas.

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 los conceptos de invalidez planteados en la demanda.

Ciudad de México, a 01 de julio de 2020.


Mtra. del Rosario Piedra Ibarra
MTRA. MARÍA DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS.

LMP

