Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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 de diversas disposiciones de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Chiapas, expedida mediante Decreto número 003 publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad el 14 de octubre de 2020.

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 Luciana Montaño Pomposo, Claudia Fernández Jiménez, Tania Sofía Floreas Meza, Cecilia Velasco Aguirre y Carlos Siles Sierra, con cédulas profesionales números 4602032, 2070028, 08721407, 10730015 y 4557596, respectivamente, que las y lo acreditan como 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 a 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 y firma de la promovente. 3

II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas. 3

III. Norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó. 3

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados. 8

V. Derechos fundamentales que se estiman violados. 8

VI. Competencia. 9

VII. Oportunidad en la promoción. 9

VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad. 9

IX. Introducción. 10

X. Concepto de invalidez. 11

ÚNICO **11**

A. Derecho a la consulta indígena. **12**

B. Derecho de las personas con discapacidad a ser consultadas a través de las organizaciones que las representan. **33**

XI. Cuestiones relativas a los efectos. 48

A N E X O S 48

CNDH
MÉXICO

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

I. Nombre y firma de la promovente.

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

II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.

A. Congreso del Estado de Chiapas.

B. Gobernador Constitucional del Estado de Chiapas.

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

Los capítulos XIV "*De la educación indígena*" –artículos 70 a 74– y XVI "*De la educación inclusiva y educación especial*" –artículos 77 a 82–, contenidos en el Título Segundo "*Del Sistema Educativo Estatal*" de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Chiapas, expedida mediante Decreto 003 publicado el 14 de octubre de 2020 en el Periódico Oficial de dicha entidad, los cuales se transcriben a continuación:

> *"TITULO SEGUNDO*
> *DEL SISTEMA EDUCATIVO ESTATAL"*
>
> *(…)*
>
> *"Capítulo XIV*
>
> *De la educación indígena*
>
> ***Artículo 70**.- En el Estado de Chiapas se garantizará el ejercicio de los derechos educativos, culturales y lingüísticos a todas las personas, pueblos y comunidades indígenas y en su caso, afromexicanas, migrantes y jornaleros agrícolas. Las acciones educativas de las autoridades respectivas contribuirán al conocimiento, aprendizaje, reconocimiento, valoración, preservación y desarrollo tanto de la tradición oral y escrita indígena, como de las lenguas indígenas del Estado de Chiapas, como medio de comunicación, de enseñanza, objeto y fuente de conocimiento.*
>
> *La educación indígena debe atender las necesidades educativas de las personas, pueblos y comunidades indígenas con pertinencia cultural y lingüística; además de basarse en el respeto, promoción y preservación del patrimonio histórico y las culturas del Estado de Chiapas.*

La autoridad educativa estatal garantizará la educación indígena en la educación básica obligatoria y fomentará el acceso y permanencia de los educandos a los tipos de educación media superior y superior.

***Artículo 71**.- La educación indígena debe considerar como perfil del egresado a un sujeto conocedor de su propia realidad sociocultural, con las competencias que le permitan desenvolverse en otros ámbitos sociales, integrarse a la vida productiva y acceder a otros niveles educativos en condiciones de igualdad.*

***Artículo 72**.- La educación indígena, en el Sistema Educativo Estatal, tendrá las características y finalidades siguientes:*

I. Atender a la diversidad cultural y lingüística.

II. Promover la convivencia intercultural en el respeto y derecho a la diversidad.

III. Fomentar e impulsar la educación con equidad de género.

IV. Fortalecer la formación y el desarrollo de la identidad local y nacional.

V. Promover y fortalecer en el educando la convivencia armónica con el mundo natural que permitan el equilibrio ecológico y favorezca el desarrollo sustentable.

VI. Impulsar y fortalecer el uso y enseñanza de la lengua indígena y español en las diferentes actividades del proceso educativo.

VII. Promover en el educando actitudes encaminadas a la previsión y conservación de la salud, así como fortalecer el conocimiento y aplicación de la medicina tradicional.

VIII. Fomentar y difundir juegos, bailes, danzas y deportes autóctonos y tradicionales.

IX. Estimular en el educando el gusto por los valores estéticos y desarrollar aptitudes creadoras, así como todas las expresiones del arte y la cultura local, regional, nacional y universal.

X. Favorecer el proceso de socialización fomentando la participación activa del educando en los diversos grupos a que pertenece.

XI. Promover el conocimiento y la aplicación de técnicas productivas propias de la región.

XII. Impulsar y fortalecer el desarrollo de talleres y actividades productivas en los albergues escolares y centros educativos asistenciales.

XIII. Integrar en los planes y programas de estudio los conocimientos y saberes comunitarios como contenidos educativos, para impulsar el desarrollo y respeto de los valores socioculturales de los pueblos indígenas.

***Artículo 73**.- Las autoridades educativas estatales realizarán consultas de buena fe y de manera previa, libre e informada, de acuerdo con las disposiciones legales nacionales e internacionales en la materia, cada vez que prevea medidas en materia educativa, relacionadas con los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, respetando su*

autodeterminación en los términos del artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

***Artículo 74**.- En materia de educación indígena, las autoridades educativas estatales y municipales podrán realizar lo siguiente, entre otras acciones:*

I. Fortalecer las escuelas de educación indígena, los centros educativos integrales y albergues escolares indígenas, en especial en lo concerniente a la infraestructura escolar, los servicios básicos y la conectividad.

II. Desarrollar programas educativos que reconozcan la herencia cultural de los pueblos indígenas y comunidades indígenas o afromexicanas, y promover la valoración de distintas formas de producir, interpretar y transmitir el conocimiento, las culturas, saberes, lenguajes y tecnologías.

III. Elaborar, editar, mantener actualizados, distribuir y utilizar materiales educativos, entre ellos libros de texto gratuitos, en las diversas lenguas de la entidad federativa.

IV. Fortalecer las instituciones públicas de formación docente, en especial las normales bilingües interculturales, la adscripción de los docentes en las localidades y regiones lingüísticas a las que pertenecen, así como impulsar programas de formación, actualización y certificación de maestras y maestros en las lenguas de las regiones correspondientes.

V. Tomar en consideración, en las opiniones que emitan para la elaboración de los planes y programas de estudio, los sistemas de conocimientos de los pueblos y comunidades indígenas y/o afromexicanas, para favorecer la recuperación cotidiana de las diferentes expresiones y prácticas culturales de cada pueblo en la vida escolar.

VI. Crear mecanismos y estrategias para incentivar el acceso, permanencia, tránsito, formación y desarrollo de los educandos con un enfoque intercultural y plurilingüe.

VII. Establecer esquemas de coordinación entre las diferentes instancias de gobierno para asegurar que existan programas de movilidad e intercambio, nacional e internacional, dando especial apoyo a estudiantes de los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, en un marco de inclusión y enriquecimiento de las diferentes culturas."

"Capítulo XVI

De la educación inclusiva y educación especial

***Artículo 77**.- La educación inclusiva se refiere al conjunto de acciones orientadas a identificar, prevenir y reducir las barreras que limitan el acceso, permanencia, participación y aprendizaje de todos los educandos, al eliminar prácticas de discriminación, exclusión y segregación.*

La educación inclusiva se basa en la valoración de la diversidad, adaptando el sistema para responder con equidad a las características, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje de todos y cada uno de los educandos.

***Artículo 78**.- La educación inclusiva tiene como finalidad favorecer el aprendizaje de todos los educandos en los tipos y niveles educativos, con énfasis en los que están*

excluidos, marginados o en riesgo de estarlo. Para tal efecto, las acciones en la materia que implemente la Secretaría buscarán:

I. Favorecer el máximo logro de aprendizaje de los educandos con respeto a su dignidad, derechos humanos y libertades fundamentales, reforzando su autoestima y aprecio por la diversidad humana.

II. Desarrollar al máximo la personalidad, los talentos y la creatividad de los educandos.

III. Favorecer la plena participación de los educandos, su educación y facilitar la continuidad de sus estudios en la educación obligatoria.

IV. Instrumentar acciones para que ninguna persona quede excluida del Sistema Educativo Estatal por motivos de origen étnico o nacional, creencias religiosas, convicciones éticas o de conciencia, sexo, orientación sexual o de género, así como por sus características, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje, entre otras.

V. Realizar los ajustes razonables en función de las necesidades de las personas y otorgar los apoyos necesarios para facilitar su formación.

VI. Proporcionar a las personas con discapacidad la posibilidad de aprender y desarrollar habilidades para la vida que favorezcan su inclusión laboral, a fin de propiciar su participación plena y en igualdad de condiciones en la educación y en la sociedad.

***Artículo 79**.- La educación especial está destinada a personas con discapacidad, transitoria o definitiva, así como a aquellas con aptitudes sobresalientes. Atenderá a los educandos de manera adecuada a sus propias condiciones, con equidad social incluyente y con perspectiva de género.*

Tratándose de menores de edad con discapacidad, esta educación propiciará su incorporación a la educación proporcionada en los planteles de educación básica regular, mediante la aplicación de métodos, técnicas y materiales específicos. Para quienes no logren esa inclusión, se procurará la satisfacción de necesidades básicas de aprendizaje para la autónoma convivencia social y productiva, para lo cual se elaborarán programas y materiales de apoyo didácticos necesarios.

Para la identificación y atención educativa de los alumnos con capacidades y aptitudes sobresalientes, la autoridad educativa estatal, con base en sus facultades y la disponibilidad presupuestal, establecerá los lineamientos para la evaluación diagnostica, los modelos pedagógicos y los mecanismos de acreditación y certificación necesarios en los niveles de educación básica, educación normal, así como la media superior y superior en el ámbito de su competencia, ajustándose a las disposiciones que para tal efecto emita la autoridad educativa federal.

Las instituciones de educación a las que la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas otorga autonomía, podrán establecer convenios con la autoridad educativa estatal a fin de homologar criterios para la atención, evaluación, acreditación y certificación, dirigidos a alumnos con capacidades y aptitudes sobresalientes.

La educación especial incluye la orientación a los padres o tutores, así como también a los maestros y personal de escuelas de educación básica y media superior regulares que incorporen a los alumnos con necesidades especiales de educación.

Artículo 80.- *En la aplicación de esta Ley, se garantizará el derecho a la educación a los educandos con condiciones especiales, aptitudes sobresalientes o que enfrenten barreras para el aprendizaje y la participación.*

La Secretaría, en el ámbito de su competencia y de conformidad a los criterios orientadores para la prestación de los servicios de educación especial que emita la autoridad educativa federal, para atender a los educandos con capacidades, circunstancias, necesidades, estilos y ritmo de aprendizaje diversos, realizará lo siguiente:

I. Prestar educación especial en condiciones necesarias, previa decisión y valoración por parte de los educandos, madres y padres de familia o tutores, personal docente y, en su caso, derivados por una condición de salud, para garantizar el derecho a la educación de los educandos que enfrentan barreras para el aprendizaje y la participación.

II. Ofrecer formatos accesibles para prestar educación especial, procurando en la medida de lo posible su incorporación a todos los servicios educativos, sin que esto cancele su posibilidad de acceder al servicio escolarizado.

III. Prestar educación especial para apoyar a los educandos con alguna discapacidad o aptitudes sobresalientes en los niveles de educación obligatoria.

IV. Establecer un sistema de diagnóstico temprano y atención especializada para la eliminación de barreras para el aprendizaje y la participación.

V. Garantizar la formación de todo el personal docente para que, en el ámbito de sus competencias, contribuyan a identificar y eliminar las barreras para el aprendizaje y la participación, y preste los apoyos que los educandos requieran.

VI. Garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje de los educandos con alguna discapacidad, su bienestar y máximo desarrollo para la autónoma inclusión a la vida social y productiva.

VII. Promover actitudes, prácticas y políticas incluyentes para la eliminación de las barreras del aprendizaje en todos los actores sociales involucrados en educación.

VIII. Proporcionar opciones múltiples y graduales de inclusión acordes a sus necesidades educativas especiales con o sin discapacidad, que permitan el acceso a la educación regular.

IX. Desarrollar en el educando a través de procesos de educación permanente, la autoestima y las competencias para el trabajo productivo, que faciliten la integración social y enriquezcan con sus capacidades y experiencias en la convivencia humana.

X. Desarrollar estrategias de apoyo profesional técnico y de infraestructura educativa acorde a las necesidades educativas especiales, para el logro de objetivos comunes en la educación básica.

XI. Suscribir convenios con instituciones públicas y privadas para capacitar y emplear a personas con necesidades educativas especiales con o sin discapacidad que les permita una vida autónoma y productiva, que por su edad no puedan ingresar o continuar en un centro de educación básica.

***Artículo 81**. Para garantizar la educación inclusiva, la Secretaría, en el ámbito de su competencia, ofrecerán las medidas pertinentes, entre ellas:*

I. Facilitar el aprendizaje del sistema Braille, otros modos, medios y formatos de comunicación aumentativos o alternativos y habilidades de orientación y de movilidad, así como la tutoría y el apoyo necesario.

II. Facilitar la adquisición y el aprendizaje de la Lengua de Señas Mexicana dependiendo de las capacidades del educando y la enseñanza del español para las personas sordas.

III. Asegurar que los educandos ciegos, sordos o sordociegos reciban educación en los lenguajes y los modos y medios de comunicación más apropiados a las necesidades de cada persona y en entornos que permitan alcanzar su máximo desarrollo académico, productivo y social.

IV. Asegurar que se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad.

V. Proporcionar a los educandos con aptitudes sobresalientes la atención que requieran de acuerdo con sus capacidades, intereses y necesidades.

***Artículo 82**.- En el Sistema Educativo Estatal se atenderán las disposiciones en materia de accesibilidad señaladas en la presente Ley, la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad; la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y en las demás normas aplicables; Ley que Previene y Combate la Discriminación en el Estado de Chiapas; Ley para la inclusión de las personas con discapacidad del Estado de Chiapas, y demás legislación y normativa aplicable.*

(…)"

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.

- 1º, 2º y 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 4, 5, 6, 7 y 8 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.
- 1 y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho a la consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada de los pueblos y comunidades indígenas.
- Derecho a la consulta previa, estrecha y activa de las personas con discapacidad.
- Derecho a la educación.

VI. Competencia.

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

VII. Oportunidad en la promoción.

El artículo 105, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución General de la República, así como el diverso 60[1] de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del precepto constitucional indicado, disponen que el plazo para la presentación de la demanda de acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

En el caso, las normas cuya inconstitucionalidad se demanda se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas el 14 de octubre de 2020, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corrió del jueves 15 del mismo mes y año al viernes 13 de noviembre de la presente anualidad. Por tanto, la acción de inconstitucionalidad que se promueve el día de hoy debe considerarse oportuna.

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

El artículo 105, fracción II, inciso g)[2], de la Constitución Política de los Estados

---

[1] "**Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. (…)."

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

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

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

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades

Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de legislaciones federales y de las entidades federativas.

Conforme a dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidenta de este Organismo Autónomo, en términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal. Dicha facultad de representación se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI[3], de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

IX. Introducción.

Los problemas que actualmente enfrenta nuestro país requieren para su atención una transformación de sus instituciones públicas. Por ello, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) busca acercarse a quienes más lo necesitan y recuperar así la confianza de las personas.

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

Nuestra Norma Fundamental dotó a esta Institución con la facultad para promover ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación acciones de inconstitucionalidad como garantía constitucional que sirve para velar por un marco jurídico que proteja

---

federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; (…).”

[3] “***Artículo 15.*** *El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:*
(…)
XI. ***Promover las acciones de inconstitucionalidad****, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y*
(…).”

los derechos humanos y evitar su vulneración por las leyes emitidas por los Congresos federal y/o locales.

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

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

X. Concepto de invalidez.

ÚNICO. Los capítulos XIV "*De la educación indígena*"–artículos 70 a 74– y XVI "*De la educación inclusiva y educación especial*"–artículos 77 a 82–, contenidos en el Título Segundo "*Del Sistema Educativo Estatal*" de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Chiapas, vulneran el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y de las personas con discapacidad, reconocidos en los artículos 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales y 4 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, respectivamente, que exigen celebrar consultas con esos sectores de la población durante el proceso de elaboración de leyes que les afecten.

Lo anterior, en virtud de que contienen disposiciones que, por un lado, impactan significativamente a los pueblos y comunidades originarias y, por otro, están estrechamente vinculadas con los derechos de las personas con discapacidad, al regular cuestiones relativas a la educación indígena e inclusiva.

Sin embargo, del análisis del proceso legislativo, se advierte que no se llevaron a cabo las consultas que cumplieran con los parámetros correspondientes en dichas materias.

En el presente concepto de invalidez se expondrán las razones por las cuales esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que los capítulos impugnados de la Ley de Educación local, vulneran el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas y de las personas con discapacidad.

Lo anterior, en virtud de que el Congreso local no llevó a cabo, por un lado, la consulta indígena a pueblos y comunidades originarias y, por otro, a las personas con discapacidad, pese a que los apartados normativos señalados inciden en sus derechos directamente, por tratarse de cuestiones relativas a la educación de ambos sectores de la población.

A efecto de sostener la inconstitucionalidad de los capítulos impugnados, el presente concepto se dividirá en dos apartados: en uno se aborda lo relativo a la vulneración del derecho a la consulta indígena, mientras que en el segundo se refiere a la violación del derecho a la consulta de las personas con discapacidad.

En el primer apartado, en principio se hará alusión a las particularidades del estado de Chiapas como una entidad pluricultural que alberga habitantes que se identifican como indígenas, posteriormente se expondrá el parámetro de regularidad constitucional del derecho a la consulta de los pueblos y comunidades originarios, y finalmente, se plantearán las razones por las cuales se estima que se incumplió la obligación de garantizar ese derecho por parte de legislador estatal.

En un segundo segmento, en un primer subapartado, se desarrollará el derecho de las personas con discapacidad a que sean consultadas en la elaboración de leyes que les afecten y, posteriormente, esgrimirán las razones por las cuales se sostiene que no se cumplió con la misma, en contravención a esa prerrogativa.

A. Derecho a la consulta indígena.

i. Contexto de los pueblos y comunidades indígenas en Chiapas.

Previo a exponer los estándares nacionales e internacionales del derecho a la consulta indígena, en este apartado se estima pertinente evidenciar el contexto particular de los pueblos originarios y afromexicanos en el estado de Chiapas, lo cual nos permitirá comprender el impacto significativo del Decreto cuestionado en la vida de esos grupos poblacionales *in situ*.

De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en Chiapas el 36.1% de la población se identifica o autorreconoce como indígena; además, aproximadamente un 27.9% de la población de dicha entidad federativa habla alguna lengua originaria[4] considerando que en dicho territorio se registran aproximadamente 52 lenguas indígenas, siendo las cinco más habladas el tzeltal (38.1%), tzotzil (34.5%), chol (15.9%), zoque (4.5%) y tojolabal (4.4%). [5]

Lo expuesto hasta ahora permite identificar que la entidad tiene una riqueza pluricultural evidente ya que en ese territorio se han asentado una vastedad de grupos y comunidades originarias de la cultura maya, así como de otras provenientes de una gran diversidad de puntos en el país, que han enriquecido el mosaico de culturas, colocando a Chiapas como uno de los estados con mayor presencia indígena de México.[6]

Por otra parte, en el *Perfil sociodemográfico de la población afrodescendiente*[7] se señaló que las personas afromexicanas se encuentran distribuidas en todo el territorio nacional, sin embargo, se ha identificado que su asentamiento principal está en

---

[4] 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*

[5] Instituto Nacional de Estadística y Geografía, "Conociendo Chiapas", disponible en la siguiente liga electrónica *http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/estudios/conociendo/Chiapas.pdf*

[6] De acuerdo con el Atlas Etnográfico "Los Pueblos Indígenas de Chiapas", en esa entidad "*se hablan 10 de las lenguas prehispánicas que han llegado hasta nuestros días, más otras 12 del mismo origen, que se han agregado en el último medio siglo por inmigración. Los grupos originarios son tzeltales, tzotziles, choles, mam, tojolabales, herederos —junto con kanjobales, jacaltecos, motocintlecos y lacandones— de la vieja cultura maya, de la que han sabido conservar no sólo la ancestral sabiduría de su pueblo, sino también su rebelde espíritu libre y, sobre todo, su sentido artístico. Chiapas es también la casa de los zoques, de filiación mixeana, que a las prácticas y conocimientos heredados de sus antepasados prehispánicos han sabido, al igual que los de origen maya, agregar nuevos aspectos a su cultura y hacerlos propios. A las 10 lenguas indígenas tradicionales de Chiapas se han agregado, al menos, otras 12, cuatro procedentes de Oaxaca (zapotecos y chinantecos básicamente, más mixtecos y mixes); otras dos que vinieron respectivamente de Campeche y Yucatán (maya), y de Veracruz y centro de México (náhuatl). Otras seis mayanses llegaron con el refugio guatemalteco (chuj, aguacateco, cakchiquel, quiché, kekchí e ixil)*", Margarita Nolasco, Marina Alonso, Hadlyyn Cuadriello, Rodrigo Megchún, Miguel Hernández, Ana Laura Pacheco (coords), México, Instituto Nacional de Antropología e Historia y Gobierno del Estado, 2008, consultable en la siguiente liga electrónica: *https://mediateca.inah.gob.mx/repositorio/islandora/object/libro:476*

[7] *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

algunas entidades del sur del país, como Guerrero y Oaxaca, al igual que en el Golfo de México, principalmente en el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

En el caso de Chiapas, 4,042 habitantes se autoidentifican como personas afromexicanas lo que corresponde al 0.1% del total de su población, de acuerdo con datos extraídos de la encuesta intercensal del año 2015.[8]

Ahora bien, se ha advertido que el intercambio cultural que han establecido los pueblos indígenas y afrodescendientes es resultado principalmente de la vecindad geográfica, las circunstancias históricas y las afinidades ancestrales, producto de una sostenida convivencia, lo que propicia una relación más estrecha entre éstos que con otros grupos sociales de México. Por tal razón, ese vínculo ha originado que parte de la población afromexicana hable alguna lengua indígena, ya sea por herencia cultural de alguno de sus ascendientes o por aprendizaje.[9]

Con base en lo previamente expuesto, es inconcuso que existe una importante presencia de población indígena en el estado de Chiapas y un cierto número de habitantes afromexicanos, lo que significa que el Estado debe garantizar los derechos humanos que tienen reconocidos constitucional y convencionalmente y tomarlos en cuenta en la adopción de medidas que les interese directamente.

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

El artículo 2° de nuestra Norma Fundamental reconoce que 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, 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.[10]

---

[8] *Ídem.*
[9] *Ídem.*
[10] "***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.

Las personas, pueblos y comunidades originarias gozan de todos los derechos consagrados por la Norma Suprema y los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano. Adicionalmente, se les reconoce una multiplicidad de derechos específicos, los cuales se recogen fundamentalmente en el citado numeral 2º de la Constitución Federal, así como en diversos instrumentos internacionales vinculantes, tales 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 lo ha sostenido esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de la reforma constitucional del 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 unidad suprema, por lo cual todas las normas jurídicas deben ser acordes con estos derechos y la configuración del andamiaje normativo debe atender a esta supremacía en el orden jurídico mexicano. [11]

En esa virtud, los derechos humanos en su conjunto, tanto los reconocidos en tratados internacionales como en la Norma Suprema, constituyen 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.

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

---

(…)
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. (…)."

[11] 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***."

dimensiones más protectoras, particularmente en el referido Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, del que México es parte, por tanto, sus disposiciones deben ser tomadas en consideración por todas las autoridades y, en específico, por los órganos legislativos, dada su vinculatoriedad.

Así, resulta indispensable atender a lo prescrito por el artículo 1°, en relación 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 respetar, garantizar y proteger los derechos fundamentales de todas las personas.

Como se mencionó, el Convenio 169 de la OIT consagra en su artículo 6 el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades originarias,[12] a partir del cual se establece 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

[12] "***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."

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 necesarios, 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 Convenio[13] refiere que los pueblos interesados deben tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso 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, principalmente, la obligación del Estado de consultar a los pueblos y comunidades indígenas. Al respecto, la Corte Interamericana ha asentado 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

[13] "***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 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."

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 del Estado 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.[14] Por tanto, el derecho a la consulta 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.**

En ese tenor, la consulta constituye 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.

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.

Es así que el derecho a la consulta de las comunidades y pueblos indígenas y tribales está cimentado, entre otros, en el respeto a su derecho a la cultura propia o identidad cultural, los cuales deben ser garantizados en una sociedad pluralista, multicultural y democrática.[15] Ello, en virtud de que su ejercicio e implementación constituye una de las garantías fundamentales para asegurar la participación de los pueblos y comunidades indígenas en las decisiones relativas a medidas que afecten sus derechos.[16]

---

[14] 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.
[15] 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.
[16] *Ibídem*, párr. 160.

Por todo lo anterior, se ha considerado que el derecho a la consulta tiene un doble carácter: **es un derecho humano colectivo de los pueblos indígenas**, íntimamente vinculado con su derecho a la libre determinación y, a la vez, un **instrumento central** para garantizar la realización de un amplio conjunto de derechos reconocidos tanto en el ámbito internacional, como en el nacional.[17]

Bajo esas consideraciones, se ha afirmado que su dimensión colectiva también queda manifiesta al reconocerse el derecho a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado como un instrumento con el que los propios pueblos y comunidades cuentan para defender otros derechos colectivos, tales como su derecho a la identidad cultural, a su tierra, territorio, recursos naturales, a conservar sus instituciones y sistemas normativos y, en casos extremos, su derecho a la propia supervivencia como pueblos. [18]

La Corte Interamericana de Derechos Humanos también ha sostenido que las consultas deben 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.** En esta tesitura, el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas se traduce en determinados deberes de los Estados, quienes deben 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, con el propósito de asegurar sus 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 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.

---

[17] *Véase* "El derecho a la consulta de los pueblos indígenas: la importancia de su implementación en el contexto de los programas de desarrollo a gran escala", Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2011, consultable en la siguiente liga electrónica: *https://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/DerechoConsulta_PI.pdf*

[18] *Idem.*

Es así que 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**.[19]

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 lo sustentado por el Tribunal Interamericano, determinando y precisando los alcances de las ya mencionadas características de la consulta previa en materia indígena:[20]

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.

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.

---

[19] *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.

[20] *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.

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 plasmados en la tesis aislada 2ª. XXIX/2016 (10a.), de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, 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."

Ahora bien, el Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 81/2018, sostuvo que en los procesos de consulta deben observarse, como mínimo, las siguientes características y fases:[21]

a) **Fase preconsultiva** que permita la identificación de la medida legislativa que debe ser objeto de consulta, la identificación de los pueblos y comunidades indígenas a ser consultados, así como la determinación de la forma de llevar a cabo el proceso, la forma de intervención y la formalización de acuerdos lo cual se deberá definir de común acuerdo entre autoridades gubernamentales y representantes de las comunidades indígenas.

b) **Fase informativa** de entrega de información y difusión del proceso de consulta, con la finalidad de contar con información completa, previa y significativa sobre las medidas legislativas. Ello puede incluir, por ejemplo, la entrega por parte de las autoridades de un análisis y evaluación apropiada de las repercusiones de las medidas legislativas.

c) **Fase de deliberación interna.** En esta etapa los pueblos y comunidades indígenas, a través del diálogo y acuerdos, evalúan internamente la medida que les afectaría directamente.

[21] Resuelta en sesión del 20 de abril de 2020, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, párr. 104.

d) **Fase de diálogo** entre los representantes del Estado y representantes de los pueblos indígenas con la finalidad de generar acuerdos.

e) **Fase de decisión,** comunicación de resultados y entrega de dictamen.

Lo anterior, considerando que los procedimientos de consulta deben preservar las especificidades culturales y atender a las particularidades de cada caso según el objeto de la consulta.[22]

De manera adicional a los estándares nacionales e internacionales ya expuestos, ese Tribunal Constitucional de nuestro país ha tenido oportunidad de fijar otras consideraciones igualmente destacables en diversas ocasiones a través de su jurisprudencia y resoluciones. Dichos criterios han sido constantes y progresivos pues 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 la misma entidad, 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.

[22] *Ibidem*, párr. 103.

- **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 esa misma línea argumentativa, al resolver la acción de inconstitucionalidad 31/2014,[25] ese Supremo Tribunal señaló lo siguiente:

- 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

[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.

la población cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

Los criterios antes referidos han sido enfáticos en 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, de particular importancia, 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 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, 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 reconocen, permitiéndoles participar de forma activa y constante en los asuntos políticos del Estado. Asimismo, que 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

[26]Sentencia 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.

[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.

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 de 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.

De igual modo, 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**, 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]

En conclusión, 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 susceptible de afectarles,** esto es, en aquellos casos en que la actividad del Estado les impacte de manera directa en sus derechos, vida o entorno.

iii. Inconstitucionalidad de los capítulos de la ley impugnados por falta de consulta previa.

Una vez apuntado el alcance del derecho a la consulta indígena conforme a los estándares nacionales e internacionales en la materia, finalmente se analizará si el Congreso local vulneró ese derecho fundamental.

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**

---

[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***."

viene haciendo referencia conforme a los parámetros mínimos 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 son susceptibles de impactar directamente a los pueblos y comunidades indígenas en la entidad.

En ese sentido, se requiere examinar el contenido del Decreto controvertido, por lo cual se mencionará, sintéticamente, el posible impacto de las disposiciones contenidas en la Ley de Educación chiapaneca, en el Capítulo XIV, del Título Segundo de esa legislación.

El Capítulo XIV, denominado "*De la Educación intercultural*", que se integra por los artículos 70 al 74, en esencia establecen que en el estado:

- Se garantizará el ejercicio de los derechos educativos, culturales y lingüísticos de todas las personas, pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, migrantes y jornaleros agrícolas.

- Las acciones educativas de las autoridades respectivas contribuirán al conocimiento, aprendizaje, reconocimiento, valoración, preservación y desarrollo tanto de la tradición oral y escrita indígena, como de las lenguas indígenas de la entidad federativa como medio de comunicación, de enseñanza, objeto y fuente de conocimiento.

- También se garantizará la educación indígena en la educación básica obligatoria y fomentará el acceso y permanencia de los educandos a los tipos de educación media superior y superior.

- La educación indígena debe considerar como perfil del egresado a un sujeto conocedor de su propia realidad sociocultural, con las competencias que le permitan desenvolverse en otros ámbitos sociales, integrarse a la vida productiva y acceder a otros niveles educativos en condiciones de igualdad.

- Igualmente, que ese tipo de educación tendrá las características y finalidades siguientes:

    - Atenderá a la diversidad cultural y lingüística.

- Promoverá la convivencia intercultural en el respeto y derecho a la diversidad.
- Fomentará e impulsar la educación con equidad de género.
- Fortalecerá la formación y el desarrollo de la identidad local y nacional.
- Promoverá y fortalecerá la convivencia armónica con el mundo natural que permitan el equilibrio ecológico y favorezca el desarrollo sustentable.
- Impulsará y fortalecerá el uso y enseñanza de la lengua indígena y español en las diferentes actividades del proceso educativo.
- Promoverá actitudes encaminadas a la previsión y conservación de la salud, así como fortalecer el conocimiento y aplicación de la medicina tradicional.
- Fomentará y difundirá juegos, bailes, danzas y deportes autóctonos y tradicionales.
- Estimulará el gusto por los valores estéticos y desarrollar aptitudes creadoras, así como todas las expresiones del arte y la cultura local, regional, nacional y universal.
- Favorecerá el proceso de socialización fomentando la participación activa del educando en los diversos grupos a que pertenece.
- Promoverá el conocimiento y la aplicación de técnicas productivas propias de la región.
- Impulsará y fortalecerá el desarrollo de talleres y actividades productivas en los albergues escolares y centros educativos asistenciales.
- Integrará en los planes y programas de estudio los conocimientos y saberes comunitarios como contenidos educativos, para impulsar el desarrollo y respeto de los valores socioculturales de los pueblos indígenas.

- Asimismo, prevé la obligación de las autoridades educativas de realizar consulta de buena fe, de manera previa, libre e informada a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, cada que prevean medidas legales en materia educativa.

CNDH MÉXICO

- Además, que se detallaron las acciones que deben llevar a cabo las autoridades educativas estatales y municipales en materia de educación indígena.

Como se esgrimió previamente, a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, las disposiciones impugnadas impactan en la regulación y reconocimiento de los derechos fundamentales de los que son titulares dichos pueblos y comunidades, inclusive respecto de las comunidades afromexicanas, principalmente en relación con el ejercicio del derecho a la educación.

Lo anterior, ya que expresamente se estableció en la Ley de Educación en comento que se garantizará el ejercicio de los derechos educativos, culturales y lingüísticos de diversos sectores, incluyendo a las personas indígenas, enfatizando que las acciones estatales en la materia coadyuvarán a salvaguardar y promover la tradición oral y escrita indígena, así como de sus lenguas, como objeto y fuente de conocimiento.

Se advierte que el legislador no sólo reconoce el derecho a la educación de las personas indígenas, sino que establece que la educación que imparta el Estado contribuirá a preservar su cultura, conocimientos y tradiciones, lo cual también se considera una medida de protección a su patrimonio cultural y reconocimiento de sus tradiciones, a lo que también es una prerrogativa de los pueblos y comunidades originarios.

El Capítulo mencionado, además, fue exhaustivo en detallar las características y formalidades concretas que persigue la educación indígena en el estado de Chiapas que, como ya se hizo mención, medularmente buscan proteger, salvaguardar e impulsar la interculturalidad e identidad pluricultural que caracteriza a la entidad por medio del Sistema Educativo, para lo cual también consideró conveniente prever las acciones que deberán llevar a cabo las autoridades en la materia para la consecución de tales fines.

Es así que el cuerpo normativo expedido por el legislador local en materia educativa, regula el contenido del artículo 2°, apartado B, fracción II, y el diverso 3°, fracción II, inciso e), de la Ley Fundamental, que establecen las bases constitucionales de los derechos de las personas indígenas y del derecho a la educación.

Además, las referidas disposiciones tienen como finalidad adoptar las medidas especiales para regular el mandato constitucional de que el Estado debe consultar previamente e impartir educación plurilingüe e intercultural en los pueblos y comunidades indígenas, como lo establecen los mencionados artículos de la Norma Suprema y los diversos 6, 26, 27, 28, 29, 30 y 31 del Convenio 169 de la OIT.

En consecuencia, este Organismo Autónomo considera que dicha legislación estatal es claramente **susceptible de impactar directamente en el ejercicio de sus derechos**, en virtud de que se relacionan directa y estrechamente con la protección y garantía de los derechos de los indígenas y afromexicanos, en la medida que buscan que la educación que reciban sea acorde a sus necesidades educativas, sociales y culturales.

De modo que resulta inconcuso que el **Capítulo XIV en comento de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Chiapas necesariamente tiene un impacto significativo en la vida y entorno de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas habitantes en esa entidad**, toda vez que tendrá incidencia principalmente en el ejercicio a la educación de esos segmentos de la sociedad.

Máxime si como se apuntó, Chiapas es una entidad federativa que se caracteriza por tener un importante número de habitantes identificados como pertenecientes a pueblos y comunidades originarias, así como por contar con la presencia de afromexicanos, por lo que resulta innegable que el Estado estaba obligado a promover, respetar y proteger sus derechos humanos, entre ellos, el de consulta previa mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe a través de sus representantes para hacerlos partícipes de su derecho a intervenir en la toma decisiones que les atañen de forma directa.

Por todo lo argumentado, es innegable que resultaba necesario e indispensable que el legislador estatal realizara la consulta indígena para conocer las inquietudes particulares de los pueblos y comunidades originarias y afromexicanas para, de esta forma, hacerlos partícipes en la creación de las medidas legislativas en cuestión y así garantizar el respeto de todos y cada uno de sus derechos. Lo anterior es así, toda vez que si el objeto del Capítulo XIV controvertido de la Ley en materia de educación local es regular la forma en cómo se ejercerá dicho derecho cuando se trate de personas indígenas y también afromexicanas, lo idóneo era permitir que esos

sectores intervinieran directamente y de forma previa a la expedición del ordenamiento, ya que les concierne por incidir directamente en sus derechos.

De tal suerte que, para hacer efectivos los derechos humanos que tienen reconocidos los pueblos y comunidades referidas, resultaba fundamental que se garantizara su derecho a la consulta previa, ya que la legislación introducida en el orden jurídico de Chiapas tiene un impacto significativo en su vida y entorno.

En ese orden de ideas, 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".*[29]

No obstante, de la revisión del procedimiento legislativo que dio origen a la expedición de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Chiapas, publicada a través del Decreto 003 de fecha 14 de octubre de 2020, se desprende que **no se llevó a cabo la consulta indígena de conformidad con los estándares nacionales e internacionales en la materia, tendiendo la obligación de realizarla** de conformidad con el parámetro de regularidad constitucional, lo que constituye una vulneración a los derechos de esos pueblos y comunidades.

Es decir, el legislador estatal inobservó el parámetro de regularidad constitucional ya antes desarrollado, el cual le obligaba a llevar a cabo una consulta previa en materia indígena antes de expedir ese ordenamiento, dado que concernía de forma especial a las personas indígenas y afromexicanas que habitan en la entidad

[29] 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

federativa al tratarse de medidas que efectivamente impactan en sus derechos, vida y entorno, lo que significa que su participación resultaba necesaria.

En el caso concreto, del análisis del proceso legislativo que le dio origen al decreto combatido, no se aprecia que se haya efectuado la consulta previa en los términos indicados a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos, ni ningún otro acto de acercamiento dirigido a ese sector poblacional con motivo de la creación normativa propuesta a efecto de conocer sus inquietudes y necesidades particulares.

Por lo tanto, se colige que indudablemente 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 el deber de efectuarla ya que la emisión de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Chiapas constituía un acto estatal susceptible de afectarles directamente.

De tal suerte que se expidió la ley 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 esa medida legislativa, como lo exigen los más altos estándares jurisprudenciales en la materia.

Si bien las disposiciones que recoge la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Chiapas sobre personas indígenas y afromexicanas pudieran considerarse como positivas, pues establecen diversas obligaciones para las autoridades educativas en materia de educación de los pueblos y comunidades originarios, que entre otras cosas, pretenden conservar y promover su cultura, lo cierto es que el proceso que les dio origen no se apegó a los parámetros que exige una consulta previa en la materia.

Luego entonces, regular los derechos de las comunidades y pueblos indígenas y afromexicanas, así como sus garantías, no eximía al Congreso local de permitir que esos conglomerados sociales intervinieran en el procedimiento de creación normativa, en virtud de que se trata de aspectos relacionados con asuntos que les afectan e interesan directamente, conociendo sus necesidades e inquietudes en razón de su contexto específico.

Como corolario, es pertinente mencionar que conforme lo dispone la Constitución Federal en su artículo 2°, 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 Chiapas la celebración de una consulta a todas las comunidades y a los pueblos indígenas y afromexicanos, bajo los parámetros mínimos que para la misma se exigen, lo cual permitirá escuchar las opiniones, necesidades y sugerencias de los pueblos y comunidades para llegar a un acuerdo con los pueblos y comunidades que habitan en el territorio de dicha entidad federativa.

Así, es dable concluir que el proceso legislativo que concluyó con la emisión de la ley impugnada 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 previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, por lo que debe declararse su invalidez.

B. Derecho de las personas con discapacidad a ser consultadas a través de las organizaciones que las representan.

En este apartado se argumentará la inconstitucionalidad del Capítulo XVI, del Título Segundo, de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Chiapas relativo a la educación inclusiva y educación especial para las personas con discapacidad, toda vez que este grupo poblacional no fue consultado como lo exigen los parámetros internacionales. Para tal efecto, primero se abordarán estos parámetros, para posteriormente concluir que los mismos no fueron respetados en la emisión de la legislación precisada.

i. Parámetros en materia de consulta a las personas con discapacidad.

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

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

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

Las personas con discapacidad son un sector de la sociedad históricamente excluido y marginado, lo cual las ha colocado en una situación susceptible de ser vulnerados, 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[30], motivo por el cual se comprometieron a cumplir diversas obligaciones contenidas en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Bajo ese contexto, el Estado mexicano fue uno de los primeros países en ratificar y comprometerse con el cumplimiento de 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, el Estado adquirió, entre otros, el compromiso de "*adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole (…)"*[31] 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.

---

[30] Preámbulo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

[31] **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;
(…).

En efecto, el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad[32], establece la ineludible obligación de los Estados de celebrar consultas previas, estrechas y de colaboración activa con las personas con discapacidad, incluidos las niñas y niños, para la elaboración de legislación sobre cuestiones relacionadas con ellas.

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

En efecto, el inciso o) del preámbulo de dicha Convención[33] 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 y política en materia de discapacidad deben celebrarse consultas estrechas, públicas y adecuadas, garantizando la plena participación e inclusión efectiva de las mismas.

En virtud de que el artículo 4.3 de la Convención en cita forma parte del parámetro de control de regularidad constitucional[34] del orden jurídico mexicano, por mandato establecido en el artículo 1° de la Constitución Federal,[35] con relación al diverso

---

[32] **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.

[33] 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, (…)

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

[35] **Artículo 1o. <u>En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos</u>** en esta Constitución y **<u>en los tratados internacionales de los que el Estado</u>**

133,[36] la omisión de cumplir con dicha obligación se traduce en la incompatibilidad de las disposiciones legislativas para cuya elaboración no se haya consultado previamente a las personas con discapacidad.

Al respecto, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad emitió la Observación General Número 7[37], en la que señaló el alcance del artículo 4 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, indicando que los Estados deben considerar a las consultas y la integración de las personas con discapacidad como medida obligatoria antes de aprobar leyes, reglamentos y políticas, normas de carácter general o de otra índole, siempre y cuando sean cuestiones relativas a la discapacidad.

Asimismo, estableció lo que debe entenderse con la expresión "*cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad*" contemplada en el mismo numeral 4.3 de la Convención aludida, dándole la interpretación más amplia al indicar que abarca toda la gama de medidas legislativas, administrativas y de otra índole que pueda afectar de forma directa o indirecta a las personas con discapacidad.[38]

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.[39]

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

---

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.
(…)

[36] **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.

[37] 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.

[38] *Ibidem*, página 6, párrafo 18.

[39] *Ibidem,* página 3, párrafo 11.

accesibles y ajustes razonables cuando se requiera, como la interpretación de lengua de señas, textos en lectura fácil y lenguaje claro.[40]

No debe pasarse por alto que el artículo 4.3 de la Convención que nos ocupa también reconoce que se debe "*incluir a los niños y las niñas con discapacidad*" de forma sistemática en la elaboración y aplicación de la legislación y políticas, a través de las organizaciones de niños con discapacidad o que apoyan a los mismos.

En esta línea, el Comité señaló que los Estados deben garantizar la consulta estrecha y la integración de las organizaciones de personas con discapacidad que representen a las mismas, incluidas las mujeres personas adultas mayores, niñas y niños, personas que requieren un nivel elevado de apoyo, migrantes, refugiados, solicitantes de asilo, desplazados internos, apátridas, personas con deficiencia psicosocial real o percibida, personas con discapacidad intelectual, personas neurodiversas, con diversidades funcionales visuales, auditivas y personas que viven con el VIH/sida.[41]

En ese sentido, el Comité hizo patente que la celebración de consultas estrechas y la colaboración activa con las personas con discapacidad es una obligación dimanante del derecho internacional de los derechos humanos que exige el reconocimiento de la capacidad jurídica de todas las personas para participar en los procesos de adopción de decisiones sobre la base de su autonomía personal y libre determinación. La consulta y colaboración en los procesos de adopción de decisiones para aplicar la Convención, deben incluir a todas las personas con discapacidad y, cuando sea necesario, regímenes de apoyo para la adopción de decisiones.

De este modo, los Estados deben 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. Así, las consultas abiertas dan a las personas con discapacidad acceso a todos los espacios de adopción de decisiones en el ámbito público en igualdad de condiciones con las demás.

[40] *Ibidem,* página 6, párrafo 22.
[41] *Ibidem,* página 11, párrafo 50.

Asimismo, las autoridades públicas deben considerar, con la debida atención y prioridad, las opiniones y perspectivas de las organizaciones de personas con discapacidad cuando examinen cuestiones relacionadas directamente con esas personas. 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.[42]

De lo anterior, esta Comisión Nacional estima necesario cumplir con los siguientes lineamientos esenciales que deben observarse en realización de consultas en materia de discapacidad:

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 al resolver la acción de inconstitucionalidad 68/2018, sostuvo que la razón que subyace a esta exigencia consiste en superar un modelo rehabilitador de la discapacidad –donde las personas con estas condiciones son sujetos pasivos a la ayuda que se les brinda – favoreciendo un "modelo social" en el cual la causa de la discapacidad es el contexto, es decir, las deficiencias de la sociedad en la que estas personas se encuentran para generar servicios adecuados una vez consideradas las necesidades particulares de las personas con esta condición. Dicho de otro modo, una ausencia de consulta en cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, significaría no

[42] *Ibidem,* páginas 6-7, párrafos 21-23.

considerarlas en la definición de sus propias necesidades, volviendo de alguna manera a un modelo rehabilitador o asistencialista.[43]

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 la ley (artículo 12 de la misma Convención) y su derecho a la participación (artículo 3.c y artículo 29).[44]

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.[45]

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.[46]

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.

---

[43] Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 68/2018, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión pública de veintisiete de agosto de dos mil diecinueve, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, pág. 10.
[44] *Ibidem*, página 11.
[45] *Ídem*.
[46] *Ídem*.

ii). Falta de consulta a las personas con discapacidad en la ley impugnada.

Del análisis del proceso legislativo que dio origen al Decreto por el que se expidió, la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Chiapas, 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, toda vez que contiene disposiciones que atañen a ese sector de la población.
Para exponer la inconstitucionalidad denunciada es necesario referir al contenido del Capítulo XVI, que contiene de los artículos 77 a 82, del Título Segundo de la ley impugnada, a efecto de evidenciar la importancia de las disposiciones en relación con las personas con discapacidad:

- Se precisa que la educación inclusiva es el conjunto de acciones orientadas a identificar, prevenir y reducir las barreras que limitan el acceso, permanencia, participación y aprendizaje de todos los educandos, al eliminar prácticas de discriminación, exclusión y segregación.

- Señala que la educación inclusiva se basa en la valoración de la diversidad, adaptando el sistema para responder con equidad a las características, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje de los educandos.

- Se previó que la educación inclusiva tiene la finalidad de favorecer el aprendizaje de todos los educandos en los tipos y niveles educativos, con énfasis en los que están excluidos, marginados o en riesgo de estarlo y que para ese efecto se deberán implementar determinadas medidas:

    - Favorecer el máximo logro de aprendizaje de los educandos con respeto a su dignidad, derechos humanos y libertades fundamentales, reforzando su autoestima y aprecio por la diversidad humana.

    - Desarrollar al máximo la personalidad, los talentos y la creatividad de los educandos.

    - Favorecer la plena participación de los educandos, su educación y facilitar la continuidad de sus estudios en la educación obligatoria.

- Instrumentar acciones para que ninguna persona quede excluida del Sistema Educativo Estatal por ningún motivo

- Realizar los ajustes razonables en función de las necesidades de las personas y otorgar los apoyos necesarios para facilitar su formación.

- Proporcionar a las personas con discapacidad la posibilidad de aprender y desarrollar habilidades para la vida que favorezcan su inclusión laboral, a fin de propiciar su participación plena y en igualdad de condiciones en la educación y en la sociedad.

- Se menciona que la educación especial está destinada a personas con discapacidad, transitoria o definitiva, así como a aquellas con aptitudes sobresalientes y que atenderá a los educandos de manera adecuada a sus propias condiciones, con equidad social incluyente y con perspectiva de género; asimismo, que cuando se trate de menores de edad con discapacidad ese tipo de educación propiciará su incorporación a la educación proporcionada en los planteles de educación básica regular y que para quienes no logren esa inclusión, se procurará la satisfacción de necesidades básicas de aprendizaje para la autónoma convivencia social y productiva.

- Se regulan algunas cuestiones atinentes para la identificación y atención educativa de los alumnos con capacidades y aptitudes sobresalientes; también se especificó que la educación especial incluye la orientación a los padres o tutores, así como también a los maestros y personal de escuelas de educación básica y media superior regulares que incorporen a los alumnos con necesidades especiales de educación.

- Igualmente, se detallan las medidas pertinentes que deberá realizar la Secretaría de Educación del Estado Libre y Soberano de Chiapas para brindar la educación pertinente a los educandos con capacidades, circunstancias, necesidades, estilos y ritmo de aprendizaje diversos, así como para garantizar la educación inclusiva en la entidad.

- Ese tipo de educación se basa en los principios de equidad social y respeto a los derechos humanos a través de la integración educativa, asimismo establece que su objetivo es propiciar el logro de los propósitos de la

educación básica y media superior a través del apoyo psicopedagógico y de la capacitación laboral de los alumnos con algún tipo de discapacidad. Igualmente, los alumnos con aptitudes o capacidades sobresalientes recibirán ayuda psicopedagógica para su formación integral.

- Que se atenderán las disposiciones en materia de accesibilidad señaladas en la propia ley, las leyes General y local para la inclusión de las personas con discapacidad, las leyes Federal y estatal para prevenir y eliminar la discriminación y las demás normas aplicables.

De conformidad con lo expuesto, es manifiesto que el legislador estableció en el Capítulo XVI impugnado de la ley de mérito, normas encaminadas específicamente a garantizar la educación de las personas con discapacidad, con la finalidad de que se reduzcan aquellas limitaciones, barreras u otros impedimentos que obstaculicen el ejercicio de ese derecho de forma plena e incluyente, así como para eliminar las prácticas de discriminación o exclusión motivadas por esa condición.

Es así que tales medidas tienen el propósito de impulsar la participación y el aprendizaje de las personas con alguna discapacidad para que ejerciten de manera plena e integral su derecho humano a la educación, por lo cual también se estatuyeron algunas obligaciones a la autoridad educativa estatal para cumplir con esos fines.

Sin embargo, de la revisión del procedimiento legislativo correspondiente se concluye que el Congreso chiapaneco no cumplió con la obligación de realizar una consulta estrecha con personas con discapacidad, a pesar de que se trataba de un proceso decisorio que les afecta directamente.

Este Organismo Nacional considera que, para determinar si las normas en materia de discapacidad cumplen o no con los parámetros de protección de una persona con dicha condición, es imperioso que sean escuchados, pues no debe soslayarse que **la obligación de consultarles no es optativa sino obligatoria**, dado que 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 realización de la misma es que deben ser previas, públicas, accesibles y adecuadas.

En ese tenor, el Congreso del estado de Chiapas, al expedir la ley que se impugna omitió respetar y garantizar el derecho humano de consulta y ajustarse a los estándares nacionales e internacionales en la materia, ya que contiene disposiciones que les interesan de manera directa.

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

En ese orden, la única manera de lograr que las personas con discapacidad puedan disfrutar plenamente de sus derechos humanos es que las mismas sean escuchadas previamente 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."[47]

Ahora bien, cabe reiterar que al realizar el análisis del proceso legislativo que culminó con la publicación del Decreto 003 por el cual se expidió la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Chiapas, 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, lo que se traduce en una vulneración a su derecho humano constitucional y convencionalmente reconocido, sobre todo al tratarse de disposiciones legislativas que tienen un impacto específico en los derechos de este sector de la población.

En esta tesitura, el Congreso del Estado de Chiapas, al expedir la ley impugnada, reguló cuestiones que les afectan de manera directa por lo que resultaba imperativo llevar a cabo una consulta en los términos previstos en los instrumentos internacionales referidos.

Sin embargo, 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 ordenamiento que contiene todo un Capítulo que regula cuestiones que les atañen específicamente, éste debe invalidarse, pues resulta incompatible con el parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos de las personas con discapacidad.

Finalmente, como se precisó en líneas previas, actualmente 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, este Organismo Constitucional Autónomo advierte que la naturaleza de este asunto resulta una oportunidad para que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máxima intérprete de la Norma Fundamental y demás instrumentos

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

de rango constitucional se pronuncie sobre los alcances de la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad en materia de consulta.

Adicionalmente, debe recordarse que ese Alto Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad 101/2016 determinó 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.[48]

Por otro lado, al resolver la acción de inconstitucionalidad 68/2018, promovida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí en contra del Decreto 1033, por el cual se reformaron los artículos 11 y 40 de la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado y Municipios de esa entidad, publicado el 27 de julio de 2018, el Tribunal Pleno reiteró la obligación de realizar consultas en tratándose de personas con discapacidad.

De este modo, el proyecto proponía declarar la invalidez de la totalidad del Decreto impugnado por falta de consulta previa a las personas con discapacidad, conclusión con la cual coincidieron la mayoría de las Ministras y Ministros.

Sin embargo, establecía dos parámetros respecto de los cuales no fue posible arribar a un consenso en la integración plenaria de esa Suprema Corte. El primero, relativo a los casos en que se actualiza la obligación de realizar una consulta previa a personas con discapacidad y el segundo, con relación a las características que deben guardar estas consultas.

Asimismo, el 21 de abril del 2020 esa Suprema Corte de Justicia resolvió la acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018, en la cual declaró la invalidez total de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, al considerar que se vulneró el derecho a la consulta de las personas con discapacidad, precisando que tal ejercicio consultivo debe revestir, por lo menos, los requisitos siguientes:[49]

---

[48] Sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 101/2016 correspondiente al veintisiete de agosto de dos mil diecinueve.

[49] *Véase* la sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad42/2918, resuelta en sesión del 21 de abril de 2020, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales, párr.80.

- **Previa, pública, abierta y regular.** El órgano legislativo debe establecer reglas, plazos razonables y procedimientos en una convocatoria, en la que se informe de manera amplia, accesible y por distintos medios, la manera en que las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan podrán participar tanto en el proyecto de iniciativa, como en el proceso legislativo, dentro del cual se debe garantizar su participación, de manera previa al dictamen y ante el Pleno del órgano deliberativo, durante la discusión, por lo cual deben especificarse en las convocatorias los momentos de participación.

- **Estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad**. Las personas con discapacidad no deben ser representadas, sino que, en todo caso, cuenten con la asesoría necesaria para participar sin que se sustituya su voluntad, es decir, que puedan hacerlo tanto de forma individual, como por conducto de las organizaciones de personas con discapacidad, además de que también se tome en cuenta a las niñas y niños con discapacidad, así como a las organizaciones que representan a las personas con discapacidad.

- **Accesible.** Las convocatorias deben realizarse con lenguaje comprensible, en formato de lectura fácil y lenguaje claro, así como adaptadas para ser entendible de acuerdo con las necesidades por el tipo de discapacidad, por distintos medios, incluidos los sitios web de los órganos legislativos, mediante formatos digitales accesibles y ajustes razonables cuando se requiera, como, por ejemplo, los macrotipos, la interpretación en lengua de señas, el braille y la comunicación táctil. Además de que las instalaciones de los órganos parlamentarios también deben ser accesibles a las personas con discapacidad.

  También se debe garantizar que la iniciativa, los dictámenes correspondientes y los debates ante el Pleno del órgano legislativo se realicen con este mismo formato, a efecto de que se posibilite que las personas con discapacidad comprendan el contenido de la iniciativa y se tome en cuenta su opinión, dando la posibilidad de proponer cambios tanto a ésta como durante el proceso legislativo.

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

- **Informada.** Se les debe informar de manera amplia y precisa sobre la naturaleza y consecuencia de la decisión que se pretenden tomar.

- **Significativa.** Lo cual implica que en los referidos momentos del proceso legislativo se debata o se analicen las conclusiones obtenidas de la participación de las personas con discapacidad y los organismos que las representan.
- **Con participación efectiva.** Esto es, que abone a la participación eficaz de las personas con discapacidad, las organizaciones y autoridades que los representan, en donde realmente se tome en cuenta su opinión y se analice, con el propósito de que no se reduzca su intervención a hacerlos partícipes de una mera exposición, sino que enriquezcan con su visión la manera en que el Estado puede hacer real la eliminación de barreras sociales para lograr su pleno desarrollo en las mejores condiciones, principalmente porque son quienes se enfrentan y pueden hacer notar las barreras sociales con las que se encuentran, a efecto de que se puedan diseñar mejores políticas para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales en igualdad de condiciones.

- **Transparente**. Para lograr una participación eficaz es elemental garantizar la transparencia en la información que generen los órganos estatales, la que aporten las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan, así como del análisis y debate de sus aportaciones.

En suma, este Organismo Constitucional Autónoma estima que, para garantizar el derecho a la consulta de las personas con discapacidad, es necesario que ese Tribunal Pleno interprete de forma progresiva la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad y determine los parámetros de procedencia, así como los requisitos que debe considerar el legislador ordinario para tener por satisfecho el derecho a la consulta en esta materia.

Sin perjuicio de ello, se considera relevante enfatizar que, para esta Comisión Nacional, la consulta previa a las personas con discapacidad no es una mera

formalidad, sino que se erige como una garantía primaria de defensa de sus derechos, por lo que si la Convención tiene como finalidad la inclusión de un grupo social que históricamente ha sido excluido y marginado, este derecho es un medio de suma importancia para poder llegar a una sociedad realmente inclusiva.
En este sentido, al tener rango constitucional y convencional dicho requisito significa que la ausencia del mismo 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.

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 las disposiciones impugnadas, por lo que se solicita atentamente que de ser tildadas de inconstitucionales, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A N E X O S

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

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

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 Constitucional.

2. Copia simple del Decreto 003 por el que se expidió la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Chiapas, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el 14 de octubre de 2020, en el apartado que contiene las disposiciones impugnadas (Anexo dos).

3. Disco compacto que contiene la versión electrónica del presente escrito (Anexo tres).

Por lo antes expuesto y fundado, a ustedes, Ministras y Ministros integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atentamente pido:

PRIMERO. Tener por presentada la acción de inconstitucionalidad que promuevo como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

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

TERCERO. Tener por 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 los 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 el concepto de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de las disposiciones normativas 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 de los conceptos de invalidez planteados en la demanda.

Ciudad de México, a 13 de noviembre de 2020.

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

LMP/TSFM

CNDH
MÉXICO