

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Ciudad de México, a 14 de agosto de 2023

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra de diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicadas en el Periódico Oficial de la entidad el 15 de julio de 2023.

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

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

Índice

I.	Nombre y firma de la promovente.....	3
II.	Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron la norma general impugnada.....	3
III.	Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.....	3
IV.	Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.	4
V.	Derechos fundamentales que se estiman violados.	4
VI.	Competencia.....	4
VII.	Oportunidad en la promoción.	4
VIII.	Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	5
IX.	Introducción.	6
X.	Conceptos de invalidez.	7
	PRIMERO.....	7
	A. Derecho a la consulta a las comunidades afrodescendientes	8
	i) Población afromexicana identificada como pueblo tribal	8
	ii) Contenido del derecho a la consulta.....	10
	B. Parámetro en materia de consulta a las personas con discapacidad	22
	i) Requisitos mínimos en materia de consulta de las personas con discapacidad	27
	C. Inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas	32
	SEGUNDO	37
	A. Naturaleza de las acciones afirmativas	38
	B. Inconstitucionalidad de las normas	42
	A N E X O S	45

Defendemos al Pueblo

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

I. Nombre y firma de la promovente.

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

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

A. Congreso del Estado Libre y Soberano de Querétaro.

B. Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano Querétaro.

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

Artículos 5, fracción II, inciso q), y 162, párrafos penúltimo y último, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, adicionados mediante Ley publicada en el Periódico Oficial del Gobierno de la entidad “La Sombra de Arteaga” el 15 de julio de 2023, cuyo texto se transcribe a continuación:

“Artículo 5. Para efectos de esta Ley se entenderá:

I. (...)

II. En lo que se refiere a otros conceptos:

(...)

q) Grupos de atención prioritaria: Sectores de la población que presentan condiciones de vulnerabilidad y marginación que dificultan el acceso a sus derechos político electorales, y que a saber son: personas con discapacidad, personas de la comunidad de la diversidad sexual LGBTTTIQA+, personas migrantes, personas jóvenes, personas adultas mayores y personas afrodescendientes.”

“Artículo 162. (...)

(...)

(...)

(...)

Cada partido político, en la integración de las planillas de cada Ayuntamiento, postulará al menos una fórmula que se integre por una persona perteneciente a los grupos de atención prioritaria.

Para el caso de las candidaturas a Diputados Locales por el principio de mayoría relativa o de representación proporcional, cada partido político deberá postular al menos una fórmula que se integre por una persona perteneciente a los grupos de atención prioritaria.”

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.

- 1º, 2º y 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1º y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
- I, II y V de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.
- 1, 2, 4, 5, 6 y 8 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho a la igualdad y no discriminación.
- Derecho a la consulta previa, estrecha y activa de las personas con discapacidad.
- Derecho a la consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe de las comunidades afromexicanas.
- Derecho a ser votado en condiciones de paridad.

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 las disposiciones precisadas en el apartado III del presente escrito.

VII. Oportunidad en la promoción.

El artículo 105, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución General de la República, así como el diverso 60¹ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II

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

del precepto constitucional indicado, disponen que el plazo para la presentación de la demanda de acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

La Ley cuya inconstitucionalidad se demanda se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro “La Sombra de Arteaga” el sábado 15 de julio de 2023, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del domingo 16 del mismo mes al lunes 14 de agosto del año en curso. Por tanto, al promoverse el día de hoy ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción de inconstitucionalidad es oportuna.

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

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

publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. (...).”

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

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

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

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

encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI³, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

IX. Introducción.

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

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

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

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.

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 (...).”

X. Conceptos de invalidez.

PRIMERO. Las normas impugnadas de la Ley Electoral del Estado de Querétaro establecen la obligación a cargo de los partidos políticos de postular al menos una fórmula que se integre por una persona perteneciente a los grupos de atención prioritaria en las planillas de mayoría relativa de los ayuntamientos y para registrar candidaturas a diputaciones locales, entre los que se encuentran las personas con discapacidad y personas afrodescendientes, de conformidad con la definición de *“grupo de atención prioritaria”* contenida en el mismo ordenamiento.

Debido a que se trata de medidas que inciden directamente en los derechos político-electorales de esos colectivos, el legislador se encontraba obligado a consultarlos previo a su emisión, en términos de los artículos 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales; sin embargo, del análisis del proceso legislativo, se advierte que el Congreso no llevó a cabo dichos procedimientos participativos.

En el presente concepto de invalidez se expondrán los motivos por los que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que el legislador transgredió el derecho a la consulta reconocido a favor de las personas con discapacidad y afromexicanas, ya que las acciones afirmativas en materia electoral que introdujo a la Ley Electoral del Estado de Querétaro inciden directamente en sus derechos constitucionalmente reconocidos.

Para llegar a la conclusión anterior, el presente concepto se estructurará de la siguiente manera: primero, se abundará sobre el parámetro de regularidad constitucional aplicable al derecho a la consulta a las personas afromexicanas y con discapacidad; posteriormente, se expondrán los argumentos por los que esta Comisión Nacional estima que las normas debieron haber sido consultadas previo a su expedición, y como esa omisión actualiza una violación constitucional en perjuicio de los indicados colectivos.

A. Derecho a la consulta a las comunidades afrodescendientes

i) Población afromexicana identificada como pueblo tribal

Previo a exponer los alcances del derecho a la consulta, se estima necesario apuntar que el pueblo afromexicano participa de las características necesarias para ser reconocido como “pueblo tribal”, de acuerdo con la definición establecida en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, así como con base en las sentencias de la Corte Interamericana sobre Derechos Humanos y esa Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Al respecto, un pueblo tribal se concibe como “un pueblo que no es indígena a la región [que habita] pero que comparte características similares con los pueblos indígenas, como tener tradiciones sociales, culturales y económicas diferentes de otras secciones de la comunidad nacional, identificarse con sus territorios ancestrales y estar regulados, al menos en forma parcial, por sus propias normas, costumbres o tradiciones”⁴.

Esta definición fue acogida por el Tribunal Interamericano y concuerda con lo establecido en el artículo 1.1 del Convenio 169 de la OIT, el cual fue celebrado por el Estado mexicano.

Al igual que con los pueblos indígenas, la determinación de los casos en los que un grupo en particular se puede considerar como “tribal” depende de una combinación de factores objetivos y subjetivos.

Según ha explicado la OIT, los elementos objetivos de los pueblos tribales incluyen (i) una cultura, organización social, condiciones económicas y forma de vida distintos a los de otros segmentos de la población nacional, por ejemplo, en sus formas de sustento, lengua, etc.; y (ii) tradiciones y costumbres propias, y/o un reconocimiento jurídico especial. Por su parte, el elemento subjetivo consiste en la identificación propia de estos grupos y de sus miembros como tribales. Así, un elemento fundamental para la determinación de un pueblo tribal es la auto-identificación colectiva e individual en tanto tal. El criterio fundamental de auto-

⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007, párr. 79.

identificación, según el artículo 1.2 del Convenio 169 de la OIT, es igualmente aplicable a los pueblos tribales.⁵

De este modo, **los pueblos tribales y sus miembros son titulares de los mismos derechos que los pueblos indígenas y las personas que los integran.**

Para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos “el derecho internacional de los derechos humanos le impone al Estado la obligación de adoptar medidas especiales para garantizar el reconocimiento de los derechos de los pueblos tribales”.⁶

En idéntico sentido, al discutir y resolver la acción de inconstitucionalidad 81/2018, promovida por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de dos decretos expedidos por el Congreso del Estado de Guerrero, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación recordó que, para la Comisión Interamericana, el pueblo y las comunidades afromexicanas se engloban en el concepto de “pueblo tribal” a la luz del Convenio 169 de la OIT, entendidos como aquellos pueblos o grupos que no son indígenas u originarios de la región que habitan, pero que, al igual que la población indígena, comparten unas condiciones que los distinguen de otros sectores de la colectividad nacional.⁷

Adicionalmente, debe tomarse en consideración que la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el Diario Oficial de la Federación 09 de agosto de 2019, a través de la cual se agregó un apartado C al numeral 2º de la Norma Fundamental, tuvo por objeto reconocer que los pueblos y comunidades afromexicanas, cualquiera que sea su autodenominación, son parte de la composición pluricultural de la Nación.

Asimismo, esta modificación a nuestro texto **fundamental determinó que este sector de la población tiene, en lo conducente, los derechos reconocidos para**

⁵ OIT, “Los Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales en la Práctica - Una Guía sobre el Convenio No. 169 de la OIT”. Programa para promover el Convenio Núm. 169 de la OIT (PRO 169), Departamento de Normas Internacionales del Trabajo, 2009, pág. 9.

⁶ CIDH, Alegatos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso del pueblo Saramaka v. Surinam. Referidos en: Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 78.

⁷ Véase el contenido de la versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada a distancia el lunes 20 de abril de 2020, pág. 18.

pueblos y comunidades indígenas a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social.

En ese sentido, de conformidad con el parámetro esbozado, debe subrayarse que el pueblo y las comunidades afrodescendientes, al tener las características de los denominados “pueblos tribales”, **son titulares, en lo conducente, de las mismas prerrogativas fundamentales de las que también gozan los pueblos y comunidades indígenas**; de ahí que sea **incuestionable que tienen derecho a que se les garantice el derecho a una consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe**, orientada a llegar a consensos desde una perspectiva intercultural, el cual se desarrollará a continuación.

ii) Contenido del derecho a la consulta

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 costumbres⁸.

Para abordar los derechos que tienen reconocidos los pueblos y comunidades indígenas, debe tomarse 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

⁸ “**Artículo 2o.** (...)

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

(...)

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

(...).”

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.⁹

Así, es indispensable atender a lo previsto por el artículo 1º, 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.

Por consiguiente, 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 entendido, las personas, pueblos y comunidades originarias y afromexicanas gozan de todos los derechos consagrados por la Norma Suprema y los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano en materia de derechos humanos. 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 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (en adelante OIT), y orientadores, como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Entre los mencionados derechos que de forma especial y específica se reconocen a favor de dichos sectores de la población, se encuentra el de ser consultados cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.

⁹ 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, de 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.”***

Si bien el derecho a la consulta previa, libre, culturalmente adecuada e informada que tienen reconocido 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 dimensiones más protectoras, particularmente en el referido Convenio 169 de la OIT –del que México es parte– por lo tanto, sus disposiciones deben ser tomadas en consideración por todas las autoridades, dada su vinculatoriedad.

En concreto, el Convenio 169 de la OIT consagra en su artículo 6 el derecho a la consulta de esos pueblos y comunidades,¹⁰ 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 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.

¹⁰ “**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.”

- 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 169¹¹ 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.

En tal virtud, puede decirse que de las anteriores disposiciones convencionales emana, principalmente, la obligación del Estado de consultar a los pueblos y comunidades indígenas.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reiterado 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 conciernen a sus intereses, está en relación directa con la obligación general de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 1.1).

¹¹ “**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.”

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.¹² 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,¹³ 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.¹⁴

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

¹² 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.

¹³ 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.

¹⁴ *Ibidem*, párr. 160.

para garantizar la realización de un amplio conjunto de derechos reconocidos tanto en el ámbito internacional, como en el nacional.¹⁵

Por ende, el derecho a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado es un instrumento con el que cuentan los propios pueblos y comunidades 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.¹⁶

La Corte Interamericana de Derechos Humanos también ha sostenido que las consultas deben efectuarse cuando se trate de decisiones relacionadas con 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.

Por consiguiente, para que ese derecho sea verdaderamente efectivo, la consulta debe desarrollarse según sus costumbres y tradiciones, siendo exigible 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

¹⁵ 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

¹⁶ *Idem*.

y deben tener como fin llegar a un acuerdo con los pueblos y comunidades involucradas.¹⁷

En términos similares, los requisitos mínimos del derecho a la consulta han sido ampliamente 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:¹⁸

- 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.

¹⁷ 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.

¹⁸ Véanse: Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador, Fondo y Reparaciones, Sentencia de 27 de junio de 2012; así como las sentencias del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las acciones 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; 84/2016 en sesión de 28 de junio de 2018, bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora Icaza; 151/2017 en sesión de 28 de junio de 2018, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; 108/2019 en la sesión de 5 de diciembre de 2019, bajo la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa; 117/2019 resuelta en sesión 12 de marzo de 2020, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales; 121/2019 en la sesión del 29 de junio de 2021, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán; 127/2019, en la sesión del 13 de octubre de 2020, bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá; 178/2020 en la sesión del 21 de octubre de 2021, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales; 179/2020 en la sesión del 24 de mayo de 2021, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo; 180/2020 en sesión del 21 de agosto de 2021, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán; 186/2020 en sesión de 25 de mayo de 2021, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo; 193/2020 en sesión del 17 de mayo de 2021, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; 207/2020 en sesión del 28 de octubre de 2021, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales; 212/2020 en sesión del 1 de marzo de 2021, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Sala; 214/2020 en sesión del 24 de mayo de 2021, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo; 239/2020 en sesión del 21 de octubre de 2021, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales; 240/2020 en sesión de 21 de octubre de 2021, bajo la ponencia de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat; 291/2020 en la sesión del 21 de octubre de 2021, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales; 299/2020 en sesión del 10 de agosto de 2021, bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá; 18/2021 resuelta en sesión del 12 de agosto de 2021, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, entre otras; 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, entre muchas otras.

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

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

De relevancia para el presente asunto es la resolución del Tribunal Pleno de la acción de inconstitucionalidad 81/2018, a partir de la cual sostuvo que en los procesos de consulta deben observarse, como mínimo, las siguientes características y fases:¹⁹

- 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.
- 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.

Todos esos aspectos, 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.²⁰

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

¹⁹ Resuelta en sesión del 20 de abril de 2020, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, párr. 104.

²⁰ *Ibidem*, párr. 103.

establecido directrices y aspectos de suma relevancia tratándose de la consulta a pueblos y comunidades indígenas que han permitido delinear el núcleo esencial del derecho, a saber:

- Si bien nuestra Constitución Federal no contempla la necesidad de que los órganos legislativos locales, dentro de sus procesos legislativos, abran periodos de consulta, cierto es que el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes sí establece en favor de los pueblos indígenas tal prerrogativa; por ello, en respeto a su contenido y a lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley Fundamental, la legislatura local, tiene el deber de prever una fase adicional en el proceso de creación de las leyes para consultar a los representantes de ese sector de la población, cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.²¹
- La necesidad de implementar una consulta indígena tiene una doble justificación: por una parte, es necesaria para impedir que se genere una medida o una carga que pueda perjudicarles; y por la otra, permite escuchar las voces de un colectivo históricamente discriminado y enriquecer el diálogo con propuestas que, posiblemente, el cuerpo legislativo no habría advertido en forma unilateral²².
- 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 involucrados²³.

²¹Sentencias dictadas en la controversia constitucional 32/2012, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del 29 de mayo de 2014, bajo la ponencia de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, p. 78; así como 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.

²² Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 116/2019 y su acumulada 117/2019, resuelta en sesión del 12 de marzo de 2020, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales, párr. 143.

²³ Sentencias dictadas por el 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, así como la acción de inconstitucionalidad 84/2016, en la sesión de 28 de junio de 2018, bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora.

- 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 norma²⁴.
- Para el efecto de determinar la invalidez de una norma general por vulnerar el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, no es relevante si la medida es benéfica para ellos a juicio del legislador, en tanto que la consulta representa una garantía del derecho a la autodeterminación de estos pueblos y comunidades, por lo que la afectación directa no puede tener una connotación exclusivamente negativa, sino que más bien se trata de una acepción más amplia que abarca la generación de cualquier efecto diferenciado en la particular situación de los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas a raíz de una decisión gubernamental, pues estimar que la afectación directa fuese sólo aquella que perjudicara a esos grupos bajo los estándares del legislador, implicaría realizar un pronunciamiento *a priori* sobre la medida que no es compatible con el propósito del Convenio 169²⁵.

Por ello, basta que se advierta que la medida legislativa contiene modificaciones legislativas que inciden en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas para exigir constitucionalmente, como requisito de validez, que se haya celebrado una consulta indígena.

- Así, 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 perjudicados²⁶.

Defendemos al Pueblo

²⁴ *Idem*.

²⁵ Sentencias dictadas en las acciones de inconstitucionalidad 151/2017 resuelta en sesión del 28 de junio de 2018, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, párr. 52; 81/2018 resuelta en sesión de 20 de abril de 2020, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, párr. 62; 212/2020 resuelta en sesión del 1 de marzo de 2021, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, p. 20, y 136/2020 resuelta en sesión del 8 de septiembre de 2020, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales, párr. 124, entre otras.

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.

- En suma, 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

Como se puede advertir, han quedado sentados los parámetros generales sobre los que discurre el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas que también tienen reconocidos las comunidades afromexicanas, el cual, en esencia, tiene el propósito de garantizar que éstas participen de manera efectiva en las decisiones relacionadas con toda medida administrativa o legislativa que sea susceptible de afectar sus derechos e intereses, de manera previa, mediante un procedimiento adecuado y de buena fe, a través de las instituciones que las representan, con el objetivo de llegar a un acuerdo con los grupos indígenas implicados u obtener su consentimiento.

En ese sentido, con base en los precedentes resueltos por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación se concluye que la consulta indígena se atrinchera como un contenido constitucional que se erige como parámetro de control constitucional en dos vertientes, como derecho sustantivo, cuya violación puede ser reclamada respecto de un contenido normativo, o bien, como requisito constitucional del procedimiento legislativo, en cuyo caso puede analizarse en acción de inconstitucionalidad, como una violación al procedimiento legislativo²⁸.

Tampoco debe perderse de vista que como lo ha sustentado el Pleno de ese Alto Tribunal, la necesidad de que se practique la consulta en medidas que afecten o interesan a los pueblos y comunidades indígenas directamente y la importancia que tiene que las consultas se desarrollen conforme a los procedimientos que ha reconocido esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en distintos precedentes,

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

²⁸ Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 212/2020, resuelta en sesión de fecha 1 de marzo de 2021, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, p. 21.

radica en que los pueblos y comunidades indígenas históricamente han sido discriminados e ignorados, por lo que es necesario consultarlos para conocer si las medidas legislativas constituyen, real y efectivamente, una medida que les beneficie, pero sobre todo para escuchar las aportaciones y opiniones que el legislador no tuvo en cuenta para emitir las medidas de que se trate²⁹.

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 consultadas siempre que se vean involucrados en alguna decisión estatal susceptible de afectarles, es decir, en aquellos casos en que la actividad del Estado les impacte de manera directa en sus derechos, vida o entorno, lo cual se traduce en una obligación a cargo de Estado de promover, respetar, proteger y garantizar ese derecho humano.

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

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

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

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

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

Ante tal escenario de desventaja, los Estados firmantes de la Convención reconocieron la necesidad de promover y proteger los derechos humanos de todas

²⁹ *Ibidem*, p. 37.

las personas con discapacidad, incluidas aquellas que necesitan un apoyo más intenso³⁰, motivo por el cual se comprometieron a cumplir diversas obligaciones contenidas en dicho instrumento internacional.

Bajo ese contexto, el Estado mexicano fue uno de los primeros países en ratificar y comprometerse con el cumplimiento de dicho instrumento internacional y su Protocolo facultativo, mismos que entraron en vigor el 3 de mayo de 2008.

Derivado de lo anterior, el Estado Mexicano adquirió, entre otros, el compromiso de *“adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole (...)”*³¹ para hacer efectivos los derechos humanos de las personas con discapacidad reconocidos en la Convención, como es el derecho a ser consultados en la elaboración y aplicación de la legislación y políticas que les impacten.

En efecto, el artículo 4.3 de la Convención multicitada³² de la que México es parte establece la ineludible obligación de los Estados de celebrar consultas previas, estrechas y de colaboración activa con las personas con discapacidad, incluidos las niñas y los niños, para la elaboración de legislación sobre cuestiones relacionadas con ellas.

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

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;

(...).

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.

En ese sentido, el inciso o) del preámbulo de dicha Convención³³ señala que las personas con discapacidad deben tener la oportunidad de participar activamente en los procesos de adopción de decisiones sobre las políticas y programas, incluidos los que les afecten directamente. Esto significa que para la expedición o adopción de cualquier norma legislativa y política en materia de discapacidad deben celebrarse consultas estrechas, públicas y adecuadas, garantizando la plena participación e inclusión efectiva de las mismas.

Por lo que, en virtud de que el artículo 4.3 de la Convención en cita forma parte del parámetro de control de regularidad constitucional³⁴ del orden jurídico mexicano, por mandato establecido en el artículo 1º de la Constitución Federal,³⁵ en relación al diverso 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.

En relación con dicho proceso participativo, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad al emitir la Observación General Número 7³⁷, señaló el alcance del artículo 4 de la Convención, indicando que los Estados deben considerar

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

³⁵ **Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte,** así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.
(...)

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.

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 ha considerado que solo pueden ser aquellas dirigidas, administradas y gobernadas por personas con discapacidad y la mayoría de sus miembros han de ser personas con esta condición.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 garantizar el acceso a toda la información pertinente, mediante formatos digitales accesibles y ajustes razonables cuando se requiera, como la interpretación de lengua de señas, textos en lectura fácil y lenguaje claro.⁴⁰

Además, reafirmó que el artículo 4.3 de la Convención que nos ocupa también reconoce que se debe “*incluir a los niños y las niñas con discapacidad*” de forma sistemática en la elaboración y aplicación de la legislación y políticas, a través de las organizaciones de niños con discapacidad o que apoyan a los mismos.

En esta línea, el Comité señaló que los Estados deben garantizar la consulta estrecha y la integración de las organizaciones de personas con discapacidad que representen a las mismas, incluidas las mujeres personas adultas mayores, niñas y niños, personas que requieren un nivel elevado de apoyo, migrantes, refugiados, solicitantes de asilo, desplazados internos, apátridas, personas con deficiencia psicosocial real o percibida, personas con discapacidad intelectual, personas

³⁸ *Ibidem*, página 6, párrafo 18.

³⁹ *Ibidem*, página 3, párrafo 11.

⁴⁰ *Ibidem*, página 6, párrafo 22.

neurodiversas, con diversidades funcionales visuales, auditivas y personas que viven con el VIH/sida.⁴¹

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

Sin embargo, para garantizar su efectividad, requiere acceso a toda la información pertinente, incluidos los sitios web de los órganos públicos, mediante formatos accesibles y ajustes razonables cuando se requiera. Así, las consultas abiertas dan a las personas con discapacidad acceso a todos los espacios de adopción de decisiones en el ámbito público en igualdad de condiciones con las demás.

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

Por su parte, esa Suprema Corte de Justicia al resolver la acción de inconstitucionalidad 68/2018 y en otros precedentes, sostuvo que la razón que subyace a esta exigencia consiste en superar un modelo rehabilitador de la discapacidad –donde las personas con estas condiciones son sujetos pasivos a la ayuda que se les brinda– favoreciendo un “modelo social” en el cual la causa de la discapacidad es el contexto, es decir, las deficiencias de la sociedad en la que estas personas se encuentran para generar servicios adecuados una vez consideradas las necesidades particulares de las personas con esta condición. Dicho de otro modo, la ausencia de consulta en cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad

⁴¹ *Ibidem*, página 11, párrafo 50.

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

significaría no considerarlas en la definición de sus propias necesidades, volviendo de alguna manera a un modelo rehabilitador o asistencialista.⁴³

Con todo lo anterior se puede colegir que el derecho a la consulta de las personas con discapacidad está estrechamente relacionado con los principios generales de autonomía e independencia que rigen la Convención (artículo 3.a), su derecho de igualdad ante la ley (artículo 12 de la misma Convención) y su derecho a la participación (artículos 3.c y 29)⁴⁴, además de ser uno de los pilares de la Convención, puesto que el proceso de creación de dicho tratado fue justamente de participación genuina y efectiva, así como de colaboración y consulta estrecha con las personas con discapacidad, es decir, la Convención fue resultado de todas las opiniones ahí vertidas, lo que aseguró la calidad de la Convención y su pertinencia para esas personas.

Por lo tanto, el derecho a la consulta de las personas con discapacidad en la legislación y políticas públicas nacionales es un requisito ineludible para asegurar la pertinencia y calidad de todas las acciones encaminadas a asegurar el pleno goce de los derechos de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con los demás. Dicho de otro modo, la consulta es lo que asegura que las medidas dirigidas a las personas con discapacidad sean una respuesta a sus necesidades reales.

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

i) Requisitos mínimos en materia de consulta de las personas con discapacidad

Tomando como referencia el parámetro propuesto por el Comité sobre los derechos de las Personas con Discapacidad, la consulta debe ser previa, mediante procedimientos acordes, atendiendo a todas las especificidades de las personas con

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, página. 10.

⁴⁴ *Ibidem*, página 11.

discapacidad, de tal manera que puedan comprender y hacerse comprender, facilitándoles, si fuere necesario, intérpretes u otros medios eficaces.

En ese orden, la única manera de lograr que las personas con discapacidad puedan disfrutar plenamente de sus derechos humanos es que las mismas sean escuchadas de manera previa a la adopción de medidas legislativas que les atañen, pues son ellas quienes tienen el conocimiento de las necesidades y especificidades de su condición, que servirán para garantizar el pleno goce de sus derechos.

Bajo esa línea argumentativa se elaboró el Manual para Parlamentarios de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo, que en el capítulo quinto denominado “La Legislación Nacional y la Convención”, establece lo siguiente:

“Inducir a personas con discapacidad a participar en el proceso legislativo.

Las personas con discapacidad deben participar activamente en la redacción de legislación y otros procesos decisorios que les afecten, del mismo modo que participaron activamente en la redacción de la propia Convención.

También se les debe alentar a que presenten observaciones y ofrezcan asesoramiento cuando se apliquen las leyes. Hay diversas maneras de considerar todas las opiniones, entre otras mediante audiencias públicas (con preaviso y publicidad suficientes), solicitando presentaciones por escrito ante las comisiones parlamentarias pertinentes y distribuyendo todos los comentarios recibidos entre un público más amplio, a través de sitios web parlamentarios y por otros medios.

Los parlamentos deben velar por que sus leyes, procedimientos y documentación estén en formatos accesibles, como macrotipos, Braille y lenguaje sencillo, con el fin de que las personas con discapacidad puedan participar plenamente en la elaboración de legislación en general y, específicamente, en relación con las cuestiones de discapacidad. El edificio del parlamento y otros lugares donde éste celebre audiencias deberán ser también accesibles a las personas con discapacidad.” ⁴⁵

Ahora bien, ese Tribunal Constitucional ha desarrollado una sólida doctrina jurisprudencial sobre los elementos mínimos para cumplir con la obligación establecida en el artículo 4.3 de la Convención, además de que en una multiplicidad de resoluciones ha evidenciado la necesidad e importancia de garantizar el derecho

⁴⁵ Secretaría de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Unión Interparlamentaria. Manual para parlamentarios sobre la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y su Protocolo Facultativo, páginas 79-80.

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

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

- Previa, pública, abierta y regular;
- Estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad;
- Accesible;
- Informada;
- Significativa;
- Con participación efectiva, y
- Transparente.

El Pleno de ese Tribunal Supremo sostuvo que para que se cumpla el primero de los requisitos citados, es decir, que la consulta sea previa, pública, abierta y regular, es necesario que el órgano legislativo establezca reglas, plazos razonables y procedimientos en una convocatoria, en la que se informe de manera amplia, accesible y por distintos medios, la manera en que las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan podrán participar tanto en el proyecto de iniciativa, como en el proceso legislativo, dentro del cual se debe garantizar su participación, de manera previa al dictamen y ante el Pleno del órgano deliberativo, durante la discusión, por lo cual deben especificarse en las convocatorias los momentos de participación.

En cuanto al segundo requisito, en relación a que la consulta debe ser estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad, ese Alto Tribunal destacó que las personas con discapacidad no deben ser obligatoriamente representadas, sino que, en todo caso, es indispensable garantizar que cuenten con la asesoría necesaria para participar sin que se sustituya su voluntad, es decir, que puedan hacerlo tanto de forma individual, como por conducto de las organizaciones

de personas con discapacidad, además de que también se tome en cuenta a las niñas y niños que forman parte de este grupo, así como a las organizaciones que representan a las personas con esta condición.

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

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

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

Por otro lado, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que las consultas son informadas cuando a las personas con discapacidad o comunidades involucradas se les informa de manera amplia y precisa sobre la naturaleza y consecuencia de la decisión que se pretende tomar.

Por su parte, el requisito de participación efectiva se colma cuando abona a la participación eficaz de las personas con discapacidad, las organizaciones y autoridades que los representan, en donde realmente se tome en cuenta su opinión y se analice, con el propósito de que no se reduzca su intervención a hacerlos partícipes de una mera exposición, sino que enriquezcan con su visión la manera en que el Estado puede hacer real la eliminación de barreras sociales para lograr su pleno desarrollo en las mejores condiciones, principalmente porque son quienes se enfrentan y pueden hacer notar las barreras sociales con las que se encuentran, a efecto de que se puedan diseñar mejores políticas para garantizar el pleno ejercicio

de sus derechos fundamentales en igualdad de condiciones, no obstante el estado físico, psicológico o intelectual que presenten en razón de su discapacidad, así como por su género, minoría de edad, y con una cosmovisión amplia de las condiciones y dificultades sociales, como las condiciones de pobreza, de vivienda, salud, educación, laborales, etcétera.

Finalmente, la consulta debe ser transparente, pues para lograr una participación eficaz es elemental garantizar la transparencia en la información que generen los órganos estatales, la que aporten las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan, así como del análisis y debate de sus aportaciones.

El Tribunal Pleno puntualizó que esta obligación de consultar no es oponible únicamente ante los órganos formalmente legislativos, sino a todo órgano del Estado mexicano que intervenga en la creación, reforma, o derogación de normas generales que incidan directamente en las personas con discapacidad.

Sentadas esas bases, es dable afirmar que la consulta debe suponer un ajuste en los procesos democráticos y representativos corrientes, los cuales no suelen bastar para atender a las preocupaciones particulares de las personas con discapacidad, que por lo general están marginados en la esfera política, por lo que es necesario que el órgano legislativo establezca previamente la manera en la que dará cauce a esa participación, lo cual ha sido reiterado en diversos precedentes por ese Máximo Tribunal.⁴⁶

Es por todo lo anterior como se colige que la consulta a las personas con discapacidad constituye un requisito procedimental de rango constitucional, lo cual implica que su omisión se configura como un vicio formal con carácter invalidante del procedimiento parlamentario y, consecuentemente, del producto legislativo.

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima relevante enfatizar que la consulta previa a las personas con discapacidad no es una mera formalidad, sino que se erige como una garantía primaria de defensa de sus derechos, por lo que si la Convención tiene como finalidad la inclusión de un grupo social que históricamente

⁴⁶ Por ejemplo, véanse las acciones de inconstitucionalidad 121/2019, 176/2020, 177/2020, 178/2020, 179/2020, 193/2020, 201/2020, 204/2020, 207/2020, 212/2020, 214/2020, 239/2020, 240/2020, 244/2020, 255/2020, 274/2020, 291/2020, 292/2020, 295/2020, 297/2020, 299/2020, 18/2021, 29/2021, 48/2021, 84/2021, 109/2021 y 168/2021 entre otras.

ha sido excluido y marginado, este derecho es un medio de suma importancia para poder llegar a una sociedad realmente inclusiva.

De esta manera, el derecho humano de las personas con discapacidad a ser consultadas sobre las medidas legislativas que sean susceptibles de afectarles supone un ajuste en los procesos democráticos regulares, en virtud de que los mismos no bastan para atender las particularidades de las personas con algún tipo de discapacidad, siendo necesario que de manera previa a la adopción de tales medidas se les dé participación durante su elaboración.

C. Inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas

Precisado el parámetro de control de la regularidad constitucional que a juicio de esta Comisión Nacional resulta aplicable, así como las características mínimas que ese Tribunal Constitucional ha determinado para la elaboración de consultas a las personas con discapacidad y afrodescendientes, ahora corresponde analizar, primero, si en la especie se actualizaba la obligación de consultar las normas impugnadas de la Ley Electoral del Estado de Querétaro y, segundo, si el proceso legislativo que dio origen a la Ley en estudio respetó o no dicha garantía de participación a favor de ambos sectores.

Para responder la primera cuestión, es necesario explicar el contenido de las disposiciones tildadas de inconstitucionales, por lo cual se transcriben a continuación:

“Artículo 5. Para efectos de esta Ley se entenderá:

I. (...)

II. En lo que se refiere a otros conceptos:

(...)

q) Grupos de atención prioritaria: Sectores de la población que presentan condiciones de vulnerabilidad y marginación que dificultan el acceso a sus derechos político electorales, y que a saber son: personas con discapacidad, personas de la comunidad de la diversidad sexual LGBTTTIQA+, personas migrantes, personas jóvenes, personas adultas mayores y personas afrodescendientes.”

“Artículo 162. (...)

(...)

(...)

(...)

Cada partido político, en la integración de las planillas de cada Ayuntamiento, postulará al menos una fórmula que se integre por una persona perteneciente a los grupos de atención prioritaria.

Para el caso de las candidaturas a Diputados Locales por el principio de mayoría relativa o de representación proporcional, cada partido político deberá postular al menos una fórmula que se integre por una persona perteneciente a los grupos de atención prioritaria.”

De su lectura, se desprende que el legislador queretano estableció obligaciones a cargo de los partidos políticos en relación con la postulación de candidaturas:

- Para la integración de las planillas para cada ayuntamiento, los partidos políticos deben postular **al menos una fórmula** integrada por una persona perteneciente a los grupos de atención prioritaria.
- Para candidaturas a las diputaciones locales por el principio de mayoría relativa o de representación proporcional, los partidos deben postular **al menos una fórmula** que se integre por una persona perteneciente a los grupos de atención prioritaria.

Ahora bien, la legislación define que los “grupos de atención prioritaria” se refiere a aquellos sectores de la población que presentan condiciones de vulnerabilidad y marginación que dificultan el acceso a sus derechos político-electorales, señalando que son: **personas con discapacidad**, personas de la comunidad de la diversidad sexual LGBTTTIQA+, personas migrantes, personas jóvenes, personas adultas mayores y **personas afrodescendientes**.

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

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

Atento a que como ya se expuso en el parámetro de regularidad constitucional, existe obligación de llevar a cabo una consulta en el marco legislativo en todos los casos en los que se regule una cuestión que atienda o refiera a las personas con

discapacidad y comunidades afromexicanas⁴⁷, es inconcuso que las normas cuestionadas tienen la potencialidad de incidir en los derechos políticos electorales de dichas personas, por tratarse de medidas encaminadas a garantizar su participación y representatividad en el Congreso y en los ayuntamientos. Por ello, al actualizarse tal incidencia, **existía la obligación de llevar a cabo las consultas de referencia**.

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

Ello, pues a la luz del parámetro de regularidad constitucional aplicable, para que las normas sean válidas no basta con que las disposiciones prevean, en apariencia, cuestiones en beneficio de las personas con discapacidad, sino que es necesario analizar si durante las fases que componen el proceso legislativo se llevó a cabo un ejercicio participativo que cumpliera con los requisitos mínimos, los cuales ya fueron explicados en un apartado previo.

En tenor, del análisis del proceso legislativo que dio origen a la Ley Electoral del Estado de Querétaro, **se advierte que no existió consulta a las personas afromexicanas ni a las personas con discapacidad**, pese a que se trata de una medida legislativa que les **atañe directamente**, como ya quedó acreditado.

En otras palabras, no se encontró constancia alguna que acredite que haya existido algún tipo de acercamiento con las personas afromexicanas y con la persona con discapacidad, a fin de conocer su opinión y escuchar sus propuestas en torno a las acciones afirmativas implementadas para darles mayor representación política en la entidad.

En tal sentido, la omisión de consultar a ambos colectivos permite afirmar que el contenido de la ley no fue diseñado a partir de la particular perspectiva de esos sectores de la población, pues al no permitirles intervenir en la creación de las medidas electorales ya explicadas, las normas ahí plasmadas reflejan una visión

⁴⁷ Véanse las acciones de inconstitucionalidad 109/2016, 212/2020, 285/2020 y 142/2022 y sus acumuladas, entre muchas otras.

ajena a la realidad de las personas con discapacidad y afroamericanas, así como de sus necesidades, que incluso dificultan el ejercicio de sus derechos de manera plena y autónoma.

Ello, pues el legislador –desde su postura como creador de normas– estableció un mecanismo que consideró unilateralmente *adecuado* para dar respuesta a un problema de subrepresentación política de determinados grupos, tras imponer –a cargo de los partidos políticos– la obligación consistente en postular al menos una fórmula que se integre por una persona perteneciente a cualquier grupo de atención prioritaria, sin que se haya dado la oportunidad a las personas afrodescendientes y con discapacidad de manifestar si ello abonaría o no en la efectiva salvaguardia de sus derechos y superar los obstáculos que tienen para ganar espacios de representación política.

En tal sentido, este Organismo Nacional estima imperioso resaltar que el Congreso de la entidad, al ser omiso en celebrar la consulta en la materia, desaprovechó una importante oportunidad para someter a consulta una acción afirmativa de gran relevancia para las personas con discapacidad y afroamericanas por su especial impacto hacia ellas, ya que su finalidad es garantizar su participación y representatividad en el Congreso y en los ayuntamientos.

No debe perderse de vista que la necesidad de que estos grupos sociales sean consultados directamente y conforme a los lineamientos que ha sustentado esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en distintos precedentes, radica en que se trata de segmentos de la población que han sido discriminados e ignorados, por lo que es necesario hacerlos partícipes del procedimiento para conocer si las medidas legislativas constituyen, real y efectivamente, una medida que les beneficie, pero sobre todo, para escuchar las aportaciones y opiniones a fin de que el legislador las tome en cuenta al momento de emitir las normas de que se trate⁴⁸.

Por consiguiente, pese a que la creación de la medida legislativa pudiera parecer para el legislador idónea, lo cierto es que esa calificación les corresponde exclusivamente a los colectivos en situación de vulnerabilidad ya mencionados.

⁴⁸ Cfr. la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 291/2020 bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales, fallada en sesión del veintiuno de octubre de dos mil veintiuno, párrafo 78.

Consideraciones similares fueron sustentadas por el Pleno de ese Tribunal Constitucional al resolver diversos asuntos, entre ellos, las acciones de inconstitucionalidad 101/2016, 1/2017, 81/2018, 108/2019, 117/2019, 121/2019, 127/2019, 176/2020, 177/2020, 178/2020, 179/2020, 193/2020, 201/2020, 204/2020, 207/2020, 210/2020, 212/2020, 214/2020, 239/2020, 240/2020, 244/2020, 255/2020, 274/2020, 285/2020, 291/2020, 292/2020, 295/2020, 297/2020, 299/2020, 18/2021, 29/2021, 48/2021, 81/2021, 84/2021, 109/2021 y 168/2021, entre muchas otras, en las cuales se declaró la invalidez de diversas normas que establecían medidas que incidían en los derechos de personas con discapacidad, así como pueblos y comunidades indígenas y afro mexicanas, pero que, a pesar de ello, no fueron objeto de consulta.

Particularmente, en la acción de inconstitucionalidad 142/2022 y sus acumuladas 145/2022, 146/2022, 148/2022, 150/2022 y 151/2022⁴⁹, el Pleno de ese Alto Tribunal invalidó los Decretos 270 y 271, por medio de los cuales se habían reformado diversas disposiciones de la Constitución Política y del Código Electoral, ambos del Estado de Coahuila de Zaragoza, con el objetivo de establecer una acción afirmativa a favor de grupos en situación de vulnerabilidad, pues no cumplió con su obligación constitucional de consultar a las personas con discapacidad y a los pueblos y comunidades indígenas y personas afro mexicanas, por lo tanto, las consideraciones ahí desarrolladas son igualmente aplicables al presente asunto.

Por todo lo anterior, en virtud de que se omitió la participación de ambos sectores de la población antes de la expedición de las normas objeto de impugnación contenidas en la Ley Electoral del Estado de Querétaro, resulta innecesario que esta Institución Nacional se pronuncie sobre si se cumplió con los requisitos que cada una de las consultas requiere, **pues no obra constancia alguna que acredite que esos importantes ejercicios participativos se hayan llevado a cabo** en alguna fase del proceso legislativo.

Así, **al no haberse celebrado una consulta a los colectivos interesados** en los términos desarrollados por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en una multiplicidad de precedentes, **este Organismo Constitucional estima que las disposiciones combatidas deben ser declaradas inválidas, debido a que no se cumplió con la obligación convencional a que se ha venido haciendo referencia.**

⁴⁹ Resuelta en sesión del 5 de enero de 2023, bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

Finalmente, es menester resaltar que las autoridades estatales deben observar los derechos de las personas con discapacidad, así como de las comunidades afromexicanas, sobre todo, el derecho que tienen a ser consultadas en las medidas que se relacionen con ellas directamente, **pues la obligación de consultarles no es optativa, sino obligatoria, por mandato del artículo 1° de la Norma Fundamental.**

En conclusión, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene que los artículos 5, fracción II, inciso q), y 162, párrafos penúltimo y último, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro deben ser declarados inválidos por falta de consulta a las personas con discapacidad y a las comunidades afromexicanas, ya que su participación resultaba de suma trascendencia para conocer su opinión respecto de las medidas afirmativas destinadas a garantizar su participación y representación política.

SEGUNDO. Los artículos 5, fracción II, inciso q), y 162, párrafos penúltimo y último, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro crean una medida afirmativa que es insuficiente para cumplir con su propósito constitucional, ya que no resulta idónea para garantizar que los *grupos de atención prioritaria* a los que pretende beneficiar queden especialmente representados; además, establece un catálogo delimitado y taxativo de grupos sociales a los que ubica en dicha hipótesis. Por lo anterior, la medida transgrede los derechos de igualdad y no discriminación, así como a ser votado en condiciones de paridad.

En el presente concepto de invalidez se analizarán los vicios de constitucionalidad en que –a juicio de este Organismo Nacional– incurren los artículos 5, fracción II, inciso q), y 162, párrafos penúltimo y último, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro.

Por cuestión de método, primero se harán algunas menciones sobre la razón de ser de las acciones afirmativas como mecanismo para garantizar el derecho de igualdad y no discriminación; luego, se explicarán cada una de las razones por las que este Órgano Nacional sustenta que se trata de disposiciones que no se ajustan al parámetro de regularidad constitucional.

A. Naturaleza de las acciones afirmativas

Para tener claro el fundamento de las acciones afirmativas, su naturaleza y su empleo en diversas materias, debe hacerse una primera aproximación al derecho de igualdad y no discriminación, ya que aquellas, como se explicará más adelante, son políticas públicas cuyo objetivo es justamente compensar las condiciones de discriminación que afectan a ciertos grupos de la población en el ejercicio de sus derechos.

Al respecto, el artículo 1º de la Constitución Federal reconoce que todas las personas gozan de los derechos reconocidos en su propio texto y en el de los tratados internacionales de los que México es parte y establece la prohibición de discriminar en razón del origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o por cualquier otro motivo que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Como se desprende de dicho mandamiento constitucional, el principio de igualdad y no discriminación permea todo el ordenamiento jurídico, por lo que todo tratamiento que resulte discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es *per se* incompatible con la misma.⁵⁰

En cuanto a su contenido, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el derecho humano a la igualdad jurídica ha sido tradicionalmente interpretado y configurado en el ordenamiento jurídico mexicano a partir de dos principios:

- **Igualdad ante la Ley:** obliga, por un lado, a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación y, a su vez, a que los órganos materialmente jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en casos que compartan la misma Litis, salvo cuando consideren que debe apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente.

⁵⁰ Cfr. Tesis de jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.) del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, p. 112, del rubro: “**PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL.**”

- **Igualdad en la Ley:** opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.⁵¹

Igualmente, ha sostenido reiteradamente que el derecho fundamental a la igualdad reconocido en la Constitución Federal no implica establecer una igualdad unívoca ante las diferentes situaciones que surgen en la realidad, sino que se refiere a una igualdad de trato ante la ley. Esto es, que el emisor de la norma puede prever situaciones fácticas que requieren un trato diferente. Sin embargo, éste debe sustentarse en criterios razonables y objetivos que lo justifiquen, sin dejarlo al capricho o voluntad del legislador.⁵²

En otras palabras, no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria. Es decir, son jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación: la distinción es razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redundaría en el detrimento de los derechos humanos de una persona⁵³.

Así, resulta contraria al parámetro de regularidad constitucional toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que inversamente, por considerarlo inferior, sea tratado con hostilidad o de cualquier forma se le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación.⁵⁴

De lo anteriormente apuntado, es dable afirmar que en nuestro país no resulta constitucionalmente válido ningún acto jurídico que entre en conflicto con dicho

⁵¹ Cfr. tesis de jurisprudencia 1a./J. 124/2017 (10a.) de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro 49, diciembre de 2017, Tomo I, p. 156, de rubro: "**DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. SU ÁMBITO MATERIAL DE VALIDEZ A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011.**"

⁵² Cfr. la tesis de jurisprudencia 1a./J. 46/2016 (10a.), de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, página 357, del rubro: "**IGUALDAD. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE ESTE PRINCIPIO.**"

⁵³ Cfr. tesis de jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.), citada *supra*.

⁵⁴ *Idem*.

principio fundamental, en tanto no se admiten tratos discriminatorios en perjuicio de ninguna persona por motivos de género, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.⁵⁵

Se estima importante referir también que la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha entendido que la **igualdad sustantiva o de hecho** se configura como una faceta o dimensión del derecho humano a la igualdad jurídica que tiene como objetivo remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impiden a ciertas personas o grupos sociales gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos en condiciones de paridad con otro conjunto de personas o grupo social⁵⁶.

Por ello, es posible que el Estado establezca medidas que busquen generar distinciones constitucionalmente justificadas con la finalidad de **superar una particular situación de desventaja de un determinado grupo social**, pues no debe pasarse por alto que las razones de exclusión no sólo surgen por las desigualdades de hecho, sino también por complejas prácticas sociales, económicas e, incluso, prejuicios y sistemas de creencias que desplazan a grupos de ámbitos en los que de un modo u otro están insertos⁵⁷.

Por tanto, el derecho a la igualdad en la norma jurídica impone a las distintas autoridades del Estado la obligación de llevar a cabo ciertos actos que tiendan a obtener tal correspondencia de oportunidades entre los distintos grupos sociales y sus integrantes y el resto de la población. Por ende, esta modalidad de la igualdad se cumple a través de una serie de medidas de carácter administrativo, legislativo o de cualquier otra índole que tengan como finalidad última evitar que se siga dando la diferenciación injustificada o la discriminación sistemática o revertir los efectos de la marginación histórica y/o estructural del grupo social relevante⁵⁸.

⁵⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva 18/03 “Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados”, párrafo 101.

⁵⁶ Sentencia dictada en el amparo directo en revisión 1464/2013, en sesión de fecha 13 de noviembre de 2013, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, párr. 64.

⁵⁷ Sentencia amparo directo en revisión 466/2011, resuelto por el Tribunal Pleno en sesión de 23 de febrero de 2015, bajo la Ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

⁵⁸ Véase el amparo directo en revisión 1464/2013, *op. cit.*, párr. 65.

Conforme a esas líneas es que se ha dicho que las discusiones en torno a los derechos fundamentales a la igualdad y a la no discriminación suelen transitar por tres ejes: 1) la necesidad de adoptar ajustes razonables para lograr una igualdad sustantiva y no meramente formal entre las personas; 2) la adopción de medidas especiales o afirmativas, normalmente llamadas "acciones afirmativas"; y, 3) el análisis de actos y preceptos normativos que directa o indirectamente (por resultado), o de forma tácita, sean discriminatorios⁵⁹.

Concretamente, como ya se adelantaba, a las medidas especiales que implementen las autoridades para superar la desigualdad de determinados grupos se les pueden catalogar como **acciones positivas o de igualación positiva**. Éstas tienen como finalidad la paridad real entre los grupos sociales o entre los sujetos de los derechos humanos considerados en forma individual y pueden llevarse a cabo a través de una serie de actos generales o específicos que persigan la consecución de la igualdad de hecho y no meramente de derecho entre los diferentes grupos sociales y sus integrantes en relación con el resto de la población; en especial con los grupos o personas que ejercen actos de subordinación consciente o inconscientemente⁶⁰.

En otras palabras, cuando hablamos de acciones afirmativas nos referimos a la implementación temporal de medidas especiales para un grupo en situación vulnerable, a fin de lograr, eventualmente, la eliminación de la discriminación histórica hacia ellos en situaciones concretas, supuesto en el que, efectivamente, se debe verificar que aun cuando se dé un trato diferenciado y preferencial para ese colectivo, la medida sea razonable y proporcional y, por ende, no se viole el principio de igualdad y no discriminación⁶¹.

Dado que pueda existir un gran número de medidas que busquen erradicar prácticas discriminatorias y así abonar en la igualdad sustantiva de los grupos sociales marginados, pueden existir casos en que se dará formalmente un trato desigual de *iure* o de *facto* respecto de otras personas o grupos, el cual deberá estar justificado

⁵⁹ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 44/2018 (10a.), Décima Época, Materia constitucional, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 56, Julio de 2018, Tomo I, página 171, de rubro: "**DERECHOS FUNDAMENTALES A LA IGUALDAD Y A LA NO DISCRIMINACIÓN. METODOLOGÍA PARA EL ESTUDIO DE CASOS QUE INVOLUCREN LA POSIBLE EXISTENCIA DE UN TRATAMIENTO NORMATIVO DIFERENCIADO.**"

⁶⁰ Sentencia dictada en el amparo directo en revisión 1464/2013, *op. cit.*, párr. 66.

⁶¹ Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 2/2010, resuelta en sesión de fecha 16 de agosto de 2010, bajo la ponencia del Ministro Sergio A. Valls Hernández, párr. 223.

precisamente por la consecución de la igualdad de hecho y tendrá que cumplir con criterios de proporcionalidad.

B. Inconstitucionalidad de las normas

Expuesto lo anterior, en el presente apartado se explicarán las razones por las cuales este Organismo Nacional considera que, al margen de que las normas impugnadas son inválidas por no haberse consultado a las personas con discapacidad y a las comunidades afrodescendientes, tampoco es efectiva para cumplir con el propósito por el que fue creada.

Para iniciar con el respectivo estudio, a continuación se transcriben las normas tildadas de inconstitucionales:

“Artículo 5. Para efectos de esta Ley se entenderá:

I. (...)

II. En lo que se refiere a otros conceptos:

(...)

q) Grupos de atención prioritaria: Sectores de la población que presentan condiciones de vulnerabilidad y marginación que dificultan el acceso a sus derechos político electorales, y que a saber son: personas con discapacidad, personas de la comunidad de la diversidad sexual LGBTTTIQA+, personas migrantes, personas jóvenes, personas adultas mayores y personas afrodescendientes.”

“Artículo 162. (...)

(...)

(...)

(...)

Cada partido político, en la integración de las planillas de cada Ayuntamiento, postulará al menos una fórmula que se integre por una persona perteneciente a los grupos de atención prioritaria.

Para el caso de las candidaturas a Diputados Locales por el principio de mayoría relativa o de representación proporcional, cada partido político deberá postular al menos una fórmula que se integre por una persona perteneciente a los grupos de atención prioritaria.”

De su atenta lectura, se advierte que el legislador creó una acción afirmativa a favor de los grupos que denomina “de atención prioritaria”, al obligar a los partidos políticos a postular **al menos una fórmula** integrada por esos colectivos para ocupar diputaciones y cargos en el ayuntamiento.

No obstante, sin soslayar el importante esfuerzo realizado por el Congreso local, este Organismo Nacional considera que la medida afirmativa prevista no es eficaz para lograr la finalidad que se propone.

Para comprender lo anterior, deben analizarse cuidadosamente las premisas centrales de la medida de igualación positiva en cuestión:

1. La medida afirmativa está específicamente creada para beneficiar a personas pertenecientes a grupos de atención prioritaria.
2. Su objetivo es que, en la postulación de candidaturas, los partidos políticos incluyan fórmulas integradas por personas pertenecientes a esos grupos.
3. Conforme a la construcción normativa, solo se consideran grupos de atención prioritaria a personas con discapacidad, personas de la comunidad de la diversidad sexual LGBTTTIQA+, personas migrantes, personas jóvenes, personas adultas mayores y personas afrodescendientes.
4. Tratándose del registro como candidatas y candidatos de las personas que conforman la planilla de integrantes del Ayuntamiento, cada partido debe postular al menos una fórmula que se integre por personas pertenecientes a los grupos de atención prioritaria en cada municipio.
5. En el caso de las candidaturas a diputaciones locales por el principio de mayoría relativa o de representación proporcional, cada partido político debe postular **al menos una fórmula** que se integre por una persona perteneciente a los grupos de atención prioritaria.

Primeramente, en lo que atañe a los **sujetos** que se pretende beneficiar, se considera que, por los términos en los que se encuentra redactado el artículo 5, fracción II, inciso q), la Ley Electoral queretana establece una lista taxativa o limitada de los grupos considerados de atención prioritaria.

De lo anterior se colige que el legislador instauró una definición que podría calificarse como reducida de los grupos en situación de vulnerabilidad, lo cual podría acortar su participación al excluir a otros colectivos que no están expresamente mencionados y que, consecuentemente, no podrían beneficiarse de la medida en comento.

Además, este Organismo Nacional estima que la norma en sí misma no es idónea para lograr la representación de dichos colectivos en los órganos municipales y legislativos.

Si bien la labor legislativa es loable y constituye un ejercicio importante de visibilización de la diversidad de esos grupos, esta Comisión accionante estima que el mecanismo no es eficaz, ya que solo garantiza el acceso **a una fórmula de**

candidatos integrada por personas identificadas como de atención prioritaria, lo cual hará imposible que queden especial y proporcionalmente representados todos los colectivos de mérito.

Así, se considera que el Congreso local, en realidad, terminó por subsumir en una especie de grupo *genérico* a todos los miembros que por diversas razones se encuentra en situación de vulnerabilidad o de atención prioritaria, pues no importa cuáles colectivos sociales requieran de representación, basta que los partidos postulen una fórmula de candidatos conformada por personas que se autoadscriban como parte de esos conglomerados sociales para que el legislador, al establecer la norma, y los partidos o coaliciones, al postular candidatos, estimen que han cumplido con su deber de hacer frente a la discriminación histórica que aquellos han sufrido.

Es decir, la medida legislativa impugnada lejos de garantizar la efectiva participación, representación y presencia de los distintos grupos en situación de vulnerabilidad en la integración del Congreso y de los ayuntamientos queretanos, los coloca en una situación en que solamente representantes de uno de los colectivos a los que se dirige tendrán real representación e incidencia en la conformación de un órgano de representación popular, sin que necesariamente constituyan una voz de todas las personas que integran esos sectores.

Máxime que la regulación de la acción afirmativa no contiene otras previsiones destinadas a brindar certeza a los actores que intervienen en el proceso comicial de que un grupo de atención prioritaria no estará mayor o menormente representado respecto de otro, considerando que no todos los colectivos en mención se encuentran en igualdad de condiciones entre sí para ser electas a cargos de elección popular.

Esto es así pues no hay reglas que obliguen a los partidos o coaliciones a tomar en cuenta una auténtica subrepresentación de grupos de atención prioritaria, que les garantice a estos que podrán ser postulados en condiciones paritarias.

A manera de ejemplo, puede acontecer que en observancia de la medida afirmativa cuestionada, los partidos políticos o coaliciones opten por postular más candidaturas de personas jóvenes, en relación con las que se hagan de otros grupos, como serían las personas con discapacidad o aquellas de la comunidad LGBTTTIQA+, y producto de ello, la conformación final del Congreso o del

ayuntamiento refleje una completa falta de representación de dichos colectivos en comparación con otros que sí lograron obtener un espacio de representación política.

Lo anterior permite a esta Comisión llegar a la conclusión de que la exigencia de registrar tan solo una candidatura de cualquier grupo de atención prioritaria es insuficiente para lograr la representación política de esos sectores de la población.

Ante este panorama, no debe perderse de vista la discriminación estructural que han sufrido tales conglomerados sociales, por ende, es obligación del Estado implementar medidas que realmente resulten óptimas para satisfacer su propósito constitucional.

Por todo lo expuesto, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicita a esa Suprema Corte de Justicia de la Nación que declare la invalidez de los artículos 5, fracción II, inciso q), y 162, párrafos penúltimo y último, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro.

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.

Defendemos al Pueblo
ANEXOS

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

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

2. Copia simple de la Ley publicada el 15 de julio de 2023 en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro “La Sombra de Arteaga”, por la cual se reformaron y adicionaron diversas disposiciones a la Ley Electoral de la mencionada entidad (Anexo dos).

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

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

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

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

TERCERO. Tener por designadas como delegadas y autorizadas a los profesionistas y personas indicadas al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que los personas a las que se hace referencia, puedan tomar registro fotográfico u obtener copias simples de las actuaciones que se generen en el trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundados los conceptos de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de las normas impugnadas.

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



LMP