

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Ciudad de México, a 18 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 del Decreto número 29235/LXIII/23 por el que se reformaron diversas disposiciones del Código Electoral del Estado de Jalisco, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el pasado 20 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 4º de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Kenia Pérez González, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Juan de Dios Izquierdo Ortiz y Francisco Alan Díaz Cortes; así como a Beatriz Anel Romero Melo y Abraham Sánchez Trejo.

Índice

I.	Nombre y firma de la promovente.....	4
II.	Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron la norma general impugnada.....	4
III.	Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.....	4
IV.	Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.	4
V.	Derechos fundamentales que se estiman violados.....	4
VI.	Competencia.....	5
VII.	Oportunidad en la promoción.	5
VIII.	Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	6
IX.	Introducción.	7
X.	Concepto de invalidez.....	7
	PRIMERO	7
A.	Parámetro de regularidad constitucional.....	9
	i. Consulta a las personas con discapacidad.....	9
	ii. Consulta a los pueblos y comunidades indígenas	16
B.	Análisis del procedimiento legislativo que dio origen al Decreto impugnado	28
	SEGUNDO.....	40
A.	Parámetro de regularidad constitucional.....	41
	i) Derecho a la igualdad y no discriminación, con especial énfasis en los pueblos y comunidades indígenas y personas con discapacidad.....	42
	ii) Derecho de accesibilidad de las personas con discapacidad	53
	iii) Derechos lingüísticos y a la identidad cultural de los pueblos y comunidades indígenas.....	57

iv) Derecho a la información.....	61
B. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas	63
i) Exclusión del acceso a determinada información a comunidades indígenas que hablan una lengua indígena en dicho Estado	64
ii) Limitación para garantizar el acceso a la información de las personas con discapacidad, en contravención a su derecho de accesibilidad	70
TERCERO	76
A. Modelo social de la discapacidad.....	77
B. Inconstitucionalidad de la norma.....	81
A N E X O S	86



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

I. Nombre y firma de la promovente.

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

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

- A. Congreso del Estado de Jalisco.
- B. Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco.

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

Decreto número 29235/LXIII/23 por el que se reformaron diversas disposiciones del Código Electoral del Estado de Jalisco, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el pasado 20 de julio de 2023.

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.

- 1º, 2º y 6º, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1, 2 y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 2, 19 y 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- 1º, 4, 5, 9, 21 y 29 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
- 5, 6, 7, 28.3 y 30 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribuales en Países Independientes.
- I, II y V de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho a la 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 los pueblos y comunidades indígenas.
- Derecho a la información.
- Derechos lingüísticos.
- Derecho a la identidad cultural.
- Derecho de accesibilidad de las personas con discapacidad.

VI. Competencia.

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad del Decreto número 29235/LXIII/23 publicado el 20 de julio del año en curso en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco, por el que se reformaron diversas disposiciones del Código Electoral del Estado de Jalisco.

VII. Oportunidad en la promoción.

El artículo 105, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución General de la República, así como el diverso 60¹ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del precepto constitucional indicado, disponen que el plazo para la presentación de la demanda de acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

El Decreto cuya inconstitucionalidad se demanda se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el jueves 20 de julio de 2023, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del viernes 21 siguiente al sábado 19 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

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

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

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; (...).”

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 (...).”

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.

Defendemos al Pueblo

X. Concepto de invalidez.

PRIMERO. El Decreto número 29235/LXIII/23 que reformó el Código Electoral del Estado de Jalisco introduce diversas medidas que inciden en los derechos de las personas con discapacidad, así como de aquellas que se autoadscriben como integrantes de un pueblo o comunidad indígena.

Por ende, en términos de los artículos 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, el Congreso jalisciense se encontraba obligado a consultar a ambos colectivos en un procedimiento que garantizara el respeto a los principios mínimos que han sido desarrollados por ese Tribunal Constitucional y no desarrollarlo como un mero trámite de formalidad.

En el presente concepto de invalidez se expondrán los motivos por los que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que la *consulta* celebrada por la autoridad legislativa, previo a la expedición del Decreto impugnado, no garantizó o acreditó el cumplimiento de los principios que rigen a ese derecho reconocido a favor de las personas con discapacidad, así como de los pueblos y comunidades indígenas.

Lo anterior, pues a pesar de que el Congreso del Estado de Jalisco llevó a cabo diversas actividades con el objetivo de consultar a esos grupos en situación de vulnerabilidad, lo cierto es que, del análisis de las constancias públicas que integran el procedimiento respectivo a las que tuvo acceso esta Institución Nacional, se advierte que no se acredita que se haya cumplido con los principios constitucionales aplicables al derecho a la consulta que han sido determinados por ese Tribunal Constitucional.

Desde este momento, esta Comisión Nacional manifiesta que el objetivo de la presente impugnación no es de ninguna manera desdeñar los esfuerzos de los órganos obligados a efectuar las consultas en materia de discapacidad e indígena. En realidad, se pretende abonar en el perfeccionamiento del parámetro constitucional que rige a ese derecho, para que así, tanto las autoridades que correspondan, como los grupos sociales interesados, tengan certeza sobre cómo debe desarrollarse dicho procedimiento en el que se garantice que su participación sea efectiva en el diseño de toda medida estatal.

Aclarado lo anterior, para explicar el vicio de constitucionalidad en que se considera incurre el Decreto controvertido, el presente estudio se estructura de la siguiente forma: en primer lugar, se abundará sobre el parámetro de regularidad constitucional del derecho a la consulta a las personas con discapacidad, así como a los pueblos y comunidades indígenas; luego, se desarrollará brevemente el procedimiento legislativo por el que se expidió el Decreto **29235/LXIII/23** y,

finalmente, se abundará sobre los posibles vicios en los procesos desarrollados por el Congreso local.

A. Parámetro de regularidad constitucional

i. Consulta a las personas con discapacidad

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

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

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

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

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

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.

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

Derivado de lo anterior, el Estado Mexicano adquirió, entre otros, el compromiso de “adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole (...)”⁵ para hacer efectivos los derechos humanos de las personas con discapacidad reconocidos en la Convención, como es el derecho a ser consultados en la elaboración y aplicación de la legislación y políticas que les impacten.

En efecto, el artículo 4.3 de la Convención multicitada⁶ de la que México es parte establece la ineludible obligación de los Estados de celebrar consultas previas, estrechas y de colaboración activa con las personas con discapacidad, incluidos las niñas y los niños, para la elaboración de legislación sobre cuestiones relacionadas con ellas.

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

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

⁵ **Artículo 4 Obligaciones generales.**

1. Los Estados Partes se comprometen a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. A tal fin, los Estados Partes se comprometen a:

a) Adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos en la presente Convención;
(...).

⁶ **Artículo 4 Obligaciones generales**

(...)

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

⁷ Los Estados Partes en la presente Convención,

(...)

o) Considerando que las personas con discapacidad deben tener la oportunidad de participar activamente en los procesos de adopción de decisiones sobre políticas y programas, incluidos los que les afectan directamente, (...)

Por lo que, en virtud de que el artículo 4.3 de la Convención en cita forma parte del parámetro de control de regularidad constitucional⁸ del orden jurídico mexicano, por mandato establecido en el artículo 1º de la Constitución Federal,⁹ en relación al diverso 133,¹⁰ la omisión de cumplir con dicha obligación se traduce en la incompatibilidad de las disposiciones legislativas para cuya elaboración no se haya consultado previamente a las personas con discapacidad.

En relación con dicho proceso participativo, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad al emitir la Observación General Número 7¹¹, señaló el alcance del artículo 4 de la Convención, indicando que los Estados deben considerar a las consultas y la integración de las personas con discapacidad como medida obligatoria antes de aprobar leyes, reglamentos y políticas, normas de carácter general o de otra índole, siempre y cuando sean cuestiones relativas a la discapacidad.

Asimismo, estableció lo que debe entenderse con la expresión “*cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad*” contemplada en el mismo numeral 4.3 de la Convención aludida, dándole la interpretación más amplia al indicar que abarca toda la gama de medidas legislativas, administrativas y de otra índole que pueda afectar de forma directa o indirecta a las personas con discapacidad.¹²

⁸Tesis de jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.) del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, p. 202 “**DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.**”

⁹ **Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte,** así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.
(...)

¹⁰ **Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión.** Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas.
¹¹ Naciones Unidas. *Observación General Número 7(2018) sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la Convención*, página 5, párrafo 15. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 9 de noviembre de 2018.

¹² *Ibidem*, página 6, párrafo 18.

En cuanto a lo que debe entenderse por “*organizaciones que representan a las personas con discapacidad*” el Comité ha considerado que solo pueden ser aquellas dirigidas, administradas y gobernadas por personas con discapacidad y la mayoría de sus miembros han de ser personas con esta condición.¹³

En este sentido, se señaló que los Estados deben contactar, consultar y colaborar de forma oportuna con las organizaciones de personas con discapacidad, por lo que deben garantizar el acceso a toda la información pertinente, mediante formatos digitales accesibles y ajustes razonables cuando se requiera, como la interpretación de lengua de señas, textos en lectura fácil y lenguaje claro.¹⁴

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

En esta línea, el Comité señaló que los Estados deben garantizar la consulta estrecha y la integración de las organizaciones de personas con discapacidad que representen a las mismas, incluidas las mujeres personas adultas mayores, niñas y niños, personas que requieren un nivel elevado de apoyo, migrantes, refugiados, solicitantes de asilo, desplazados internos, apátridas, personas con deficiencia psicosocial real o percibida, personas con discapacidad intelectual, personas neurodiversas, con diversidades funcionales visuales, auditivas y personas que viven con el VIH/sida.¹⁵

Es así como el Comité hizo patente que la celebración de consultas estrechas y la colaboración activa con las personas con discapacidad es una obligación dimanante del derecho internacional de los derechos humanos que exige el reconocimiento de la capacidad jurídica de todas las personas para participar en los procesos de adopción de decisiones sobre la base de su autonomía personal y libre 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.

¹³ *Ibidem*, página 3, párrafo 11.

¹⁴ *Ibidem*, página 6, párrafo 22.

¹⁵ *Ibidem*, página 11, párrafo 50.

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.¹⁶

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

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

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

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

¹⁸ *Ibidem*, página 11.

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.

Por ello, ese Tribunal Constitucional ha desarrollado los siguientes principios mínimos¹⁹ que necesariamente deben ser respetados para que los procedimientos de consulta que sean llevados a cabo por las autoridades Estatales sean válidos, pues de no garantizar uno o más de esos principios, todo el procedimiento y la medida estatal estaría viciada por vulnerar su derecho a la consulta.

- **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.
- **Estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad;** 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

¹⁹ Este criterio se originó al resolver la acción de Inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018 y ha sido reiterado en todos los precedentes subsecuentes.

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.

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

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

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

- **Informada**; cuando a las personas con discapacidad involucradas se les informa de manera amplia y precisa sobre la naturaleza y consecuencia de la decisión que se pretende tomar.
- **Significativa**. Lo cual implica que en los referidos momentos del proceso legislativo se debata o se analicen las conclusiones obtenidas de la participación de las personas con discapacidad y los organismos que las representan
- **Con participación efectiva**; 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.

- **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

ii. Consulta a los pueblos y comunidades indígenas

El artículo 2º 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 costumbres²⁰.

Defendemos al Pueblo

²⁰ "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.

(...)."

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 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.²¹

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,

²¹ 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.”***

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.

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 acatadas 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,²² 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.

²² “**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.”

- 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.
- 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 169²³ 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.

²³ “**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.”

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 conciernan a sus intereses, está en relación directa con la obligación general de **garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos** (artículo 1.1).

Lo anterior conlleva la obligación del Estado de estructurar sus normas e instituciones de tal forma que la consulta a comunidades indígenas, autóctonas, nativas o tribales pueda llevarse a cabo efectivamente, de conformidad con los estándares internacionales en la materia.²⁴ 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.

²⁴ 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.

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,²⁵ 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.²⁶

Por todo lo anterior, se ha considerado que el derecho a la consulta tiene un doble carácter: **es un derecho humano colectivo de los pueblos indígenas**, íntimamente vinculado con su derecho a la libre determinación y, a la vez, un **instrumento central** para garantizar la realización de un amplio conjunto de derechos reconocidos tanto en el ámbito internacional, como en el nacional.²⁷

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.²⁸

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.

²⁵ 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.

²⁶ *Ibidem*, párr. 160.

²⁷ 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

²⁸ *Idem*.

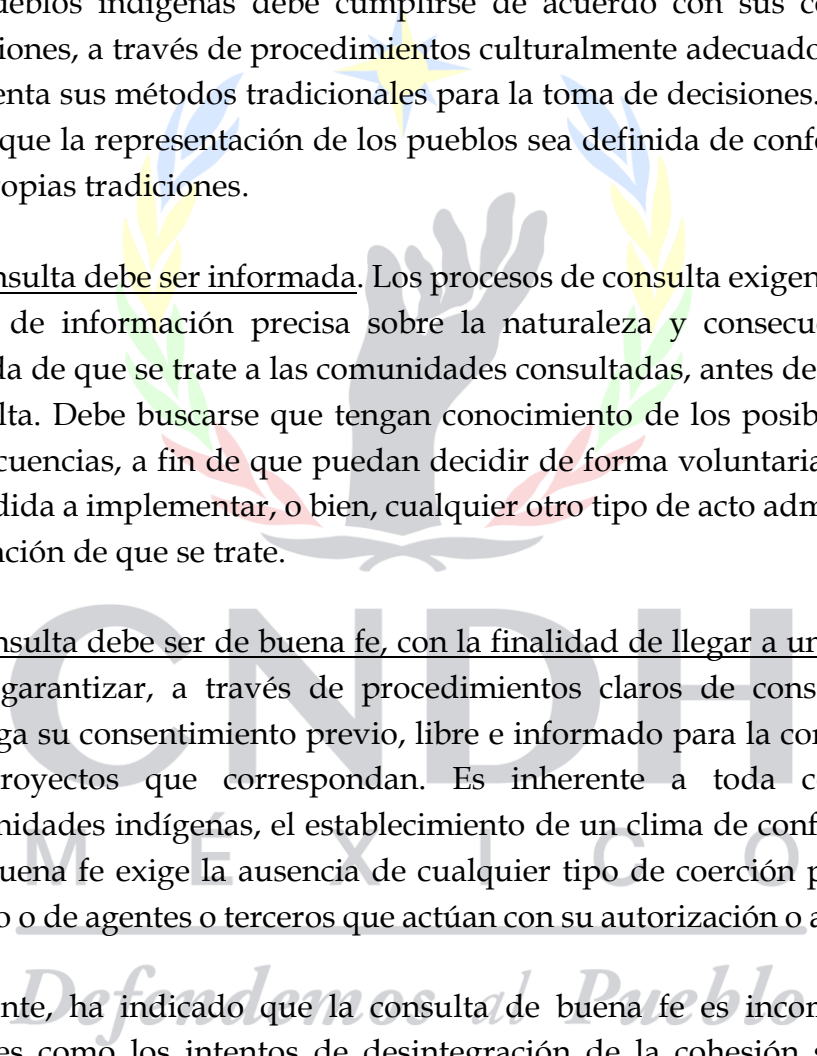
Por ello, las autoridades mexicanas, en el ámbito de sus competencias, están constreñidas a reconocer y garantizar a los pueblos y comunidades indígenas el derecho a la consulta mediante procedimientos pertinentes, previos, informados, de buena fe y a través de sus instituciones representativas, sobre 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 y deben tener como fin llegar a un acuerdo con los pueblos y comunidades involucradas.**²⁹

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.³⁰

²⁹ 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.

³⁰ 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

- 
- a) La consulta debe ser con carácter previo. Debe realizarse durante las primeras etapas de la medida, el plan o proyecto de desarrollo o inversión o de la concesión extractiva –esto es, de la medida estatal que se quiera tomar– y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad. Dichas consultas no deben ser restringidas a propuestas.
- b) La consulta debe ser culturalmente adecuada. El deber estatal de consultar a los pueblos indígenas debe cumplirse de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, a través de procedimientos culturalmente adecuados y teniendo en cuenta sus métodos tradicionales para la toma de decisiones. Lo anterior exige que la representación de los pueblos sea definida de conformidad con sus propias tradiciones.
- 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, ha indicado que la 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

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.

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:³¹

- 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.

³¹ Resuelta en sesión del 20 de abril de 2020, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, párr. 104.

Aspectos que deben tomar en cuenta que **los procedimientos de consulta deben preservar las especificidades culturales y atender a las particularidades de cada caso** según el objeto de la consulta.³²

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 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.³³
- 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 unilateral³⁴.

Defendemos al Pueblo

³² *Ibidem*, párr. 103.

³³ Sentencias 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.

³⁴ 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.

- 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 involucrados³⁵.
- 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 norma³⁶.
- 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 169³⁷.

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.

³⁵ 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.

³⁶ *Idem*.

³⁷ 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.

- 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 perjudicados³⁸.
- 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, 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**.³⁹

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**

³⁸Sentencia 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.

³⁹ 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.

procedimiento legislativo, en cuyo caso puede analizarse en acción de inconstitucionalidad, como una violación al procedimiento legislativo⁴⁰.

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, 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 trate**⁴¹.

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. Análisis del procedimiento legislativo que dio origen al Decreto impugnado

En el presente apartado se analizará si durante la ejecución de las actividades desarrolladas por el legislador jalisciense, previo a la expedición del Decreto impugnado, cumplen con los principios mínimos exigidos por el parámetro de regularidad constitucional vigente en materia de consulta a personas con discapacidad, así como a pueblos y comunidades indígenas, o si por el contrario, se presentan algunos posibles vicios que pudieron mermar el pleno respeto a ese derecho humano.

Para iniciar con el estudio correspondiente conviene precisar cuál es el contenido del Decreto 29235/LXIII/23, con el objetivo de demostrar que las normas reformadas

⁴⁰ 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.

⁴¹ *Ibidem*, p. 37.

afectan los intereses tanto de las personas que viven con alguna discapacidad, como de aquellas que pertenecer a un pueblo o comunidad indígena.

Como primer punto, se destaca que el legislador adicionó las siguientes definiciones:

- **Persona con discapacidad**
- **Persona indígena**
- Autoadscripción
- **Autoadscripción calificada**
- **Comunidad indígena**
- **Municipios mayoritariamente indígenas**
- **Sistemas normativos internos**
- Personas de la diversidad sexual
- Persona joven
- Diputación migrante

Además, incluyó un capítulo al título tercero del Código en análisis, intitulado “Disposiciones Generales aplicables en favor de diversos Grupos en Situación de Vulnerabilidad”, que establece las reglas encaminadas a garantizar la participación de quienes forman parte de alguno de los grupos en situación de vulnerabilidad, específicamente, personas indígenas, con discapacidad, de la diversidad sexual y jóvenes, para que puedan postularse para candidaturas a munícipes y diputaciones.

En esa línea, el legislador estatuyó las reglas para que las personas interesadas, así como los partidos políticos, acrediten fehacientemente que pertenecen a alguno de esos grupos sociales.

También determinó que, tratándose de personas indígenas, las autoridades electorales tienen la obligación de traducir todos aquellos documentos, lineamientos o preceptos relacionados con la postulación de personas indígenas, *al menos, a las lenguas wixaritari y náhuatl*; mientras que, respecto a personas con discapacidad, los documentos, lineamientos o preceptos deberán ser traducidos a lengua de señas “utilizada predominantemente en el estado de Jalisco” y al sistema de escritura *braille*.

Finalmente, previó las medidas afirmativas que se aplicarán en favor de esos grupos sociales en la postulación a las candidaturas correspondientes, con el objetivo de garantizar su derecho humano a votar y ser votado, así como para lograr mayores espacios de representación política.

Con lo anterior, es innegable que las disposiciones inciden en los derechos de las personas indígenas y de quienes viven con alguna discapacidad, por lo que en términos de los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la OIT, así como 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, se actualiza la obligación del Congreso local para llevar a cabo procedimientos de consulta a esos colectivos, observando cada uno de los principios que rigen a tales derechos.

Efectivamente, el parámetro de regularidad constitucional vigente exige que cualquier medida estatal, como es la expedición de una norma general por parte de los congresos locales y del General, que afecte o incida en la esfera jurídica y derechos de las personas con discapacidad y de quienes forman parte de un pueblo o comunidad indígena o afromexicana, sean consultados con el objetivo de que puedan conocer claramente en qué consiste la medida y sus consecuencias, además de que se les permita participar ampliamente, a fin de exponer sus opiniones, necesidades y propuestas.

En congruencia con lo anterior, del análisis del procedimiento legislativo que dio lugar al Decreto en análisis, se advirtió que el Congreso del Estado de Jalisco realizó diversas actividades con el objetivo de cumplir con su obligación constitucional y convencional. Así, de las constancias a las que pudo acceder esta Comisión Autónoma, se observa que el legislador local manifestó que ejecutó las siguientes actividades:

1. Presentación de la iniciativa INFOLEJ 806/LXIII, en materia de discapacidad, ante el Pleno del Congreso local⁴².
2. Turno a la Comisión de Puntos Constitucionales y Electorales del Congreso jalisciense.
3. Presentación de la iniciativa INFOLEJ 2695/LXIII, en materia indígena, ante el Pleno del Congreso local⁴³.
4. Turno a la Comisión de Puntos Constitucionales y Electorales del Congreso jalisciense.

⁴² A cargo del diputado Jorge Antonio Chávez Ambriz para reformar los artículos 2, 3, 17 y 24 del Código Electoral del Estado de Jalisco, en materia de discapacidad (12 de mayo de 2022).

⁴³ por las y los diputados Jorge Antonio Chávez Ambriz, Verónica Gabriela Flores Pérez, Rocío Aguilar Tejada, Laura Gabriela Cárdenas Rodríguez y Priscilla Franco Barba (27 de mayo de 2023).

5. Análisis por parte de la Comisión legislativa de las iniciativas presentadas⁴⁴.
6. Aprobación del acuerdo legislativo 13377-LXIII-23⁴⁵ por el cual se dio inicio al proceso de consulta a personas con discapacidad e integrantes de los pueblos y comunidades indígenas.
7. Trabajos preliminares⁴⁶.
8. Emisión de la convocatoria. El legislador refiere que se publicó en Milenio "Periódico Estatal" y en el periódico oficial "el Estado de Jalisco" la convocatoria para las consultas para personas con discapacidad y para pueblos y comunidades indígenas, con el siguiente formato:

Para Personas con Discapacidad

⁴⁴ Fracción V, de la Parte Considerativa del Dictamen elaborado por la Comisión de Puntos Constitucionales y Electorales del Congreso jalisciense.

⁴⁵ Se encuentra transcrito en las páginas 57 a 59 del Dictamen elaborado por la Comisión de Puntos Constitucionales y Electorales del Congreso jalisciense

⁴⁶ Se inicia con los acercamientos institucionales para poder implementar la consulta. se determina realizar un acercamiento con:

- A. La Secretaría General del Congreso para revisar las actividades previas, establecer contactos y personas encargadas de cada actividad;
- B. Con el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del estado de Jalisco, para informarle que, para efecto de dar seguimiento al proceso de preconsulta organizado por el instituto y donde el congreso del estado participó como instancia de acompañamiento, realizaremos una etapa de consulta en el aspecto legislativo; y
- C. Con la Secretaría General de Gobierno del Estado de Jalisco, para contar con información suficiente y con el apoyo posible de las dependencias del Poder Ejecutivo para garantizar que la consulta llegue a la población objeto de la reforma, garantizando que se trate de una consulta previa, estrecha, informada y culturalmente adecuada.

 LXIII LEGISLATURA
CONGRESO DEL ESTADO DE JALISCO

c) Participación escrita enviando sus propuestas y reflexiones en el propio sistema de registro, o bien, por video o audio, a través del sitio Congreso Jóvenes Abiertos: <http://congresojovenes.consejoajob.mx>, "Cartas a Jóvenes con Organización en Acción" y a través del correo antonio.chavez@congresojob.mx, y al WhatsApp 3341382371.

V. REGISTRO

A efecto de

Para quienes deseen participar y brindar el apoyo voluntario, el registro previo a los días de la consulta es indispensable para garantizar envío de código de acceso a la sesión.

BASES

La consulta se desarrollará en las fechas que determine la Presidencia de la Comisión de Puntos Constitucionales y Electorales, entre los días del 23 al 31 de mayo del 2023, teniendo como sede el Palacio Legislativo ubicado en Avenida Hidalgo 222, colonia Centro, en Guadalajara, Jalisco; la determinación de las fechas, será difundida por los mismos medios que la presente convocatoria.

VIII. TEMÁTICA DE LA CONSULTA Y CONTENIDO

La materia de la consulta es la relativa a las "reformas dirigidas a personas con discapacidad con el objetivo de garantizar su acceso a la postulación a cargos públicos" y los temas son:

1. Postulación a Diputaciones.

En las fechas establecidas, se abrió una reunión de trabajo en la que se revisaron los temas materia de la consulta, y se contó el tiempo para que los y las participantes, como se venían manifestando las organizaciones que consideran afectado, hicieran el comentario de la ley.

Para ello, se dispondrá del texto de la consulta en finalfe, formato de lectura tipo piktograma, en Word editable para lectores de pantalla, impreso en español y con un diseño de fondo de colores marcados.

Los y las participantes comunican y transmiten las aportaciones que consideran respecto al contenido de la ley.

La recopilación de propuestas al contenido de la norma estará a cargo del Órgano Técnico de la Comisión de Puntos Constitucionales y Electorales, dejando constancia de la propuesta para su validación final.

Al término de la reunión se preservará el producto construido para su validación final por la comunidad científica y los asistentes, documento que será incorporado al diccionario correspondiente.

Los detalles de las reglas son: tiempos de intervención de las y los participantes, a indicados en la agenda de la reunión, en la que en todo momento se dispone de intérpretes de lengua de señas mexicana, teniendo como principio de actuación, el mayor silencio a la persona con discapacidad, de cualquier y no discriminación.

aceptación, respeto por la diferencia, y aceptación de la discapacidad como parte de la diversidad y condición humanas, participación e inclusión plenas y efectivas en la comunidad, restitución de los y las niños con discapacidad, y no la liberación de la expresión de ideas de forma libre.

DL PARA MÁS INFORMACIÓN

Toda persona que necesite información adicional a la establecida en este convenio convocatorio o requiera asistencia para registro o cualquier otro relacionado con el proceso de inscripción, puede comunicarse con el personal de atención al cliente de la Universidad de los Andes, al teléfono 01-800-00-0000 o al correo electrónico atencioncliente@uniandes.edu.co.

antonio.chavez@congreso.gob.mx | al correo al numero de whatsapp 3311582171

ARTÍCULO SEGUNDO. Publíquese y defuélase la convocatoria contenida en el artículo primero en los términos del presente acuerdo en el Sitio de Internet oficial del Congreso, en los medios sociales oficiales del Congreso y a través del Canal Parlamento.

ARTICULO TERCERO. Se solicita al Secretario General del Congreso preste los apoyos necesarios para la adecuada ejecución del presente acuerdo.

ARTÍCULO CUARTO. Ratifiquese al presente actuando la Mesa Directiva del Congreso para los efectos administrativos y legales a que hace lugar.

ATTENTAMENTE

“2023, Año de del Bicentenario del Nacimiento del Estado Libre y Soberano de Jalisco”

Salón de Comisiones del Congreso el Estado de Jalisco
Guadalajara, Jalisco: 29 de marzo de 2023

Defendemos al Pueblo

CONVOCATORIA

CONVOCATORIA PARA LLEVAR A CABO LA CONSULTA A LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS EN MATERIA DE REFORMAS ELECTORALES CON EL OBJETIVO DE GARANTIZAR EL ACCESO A LA POSTULACIÓN A CARGOS PÚBLICOS.

ARTÍCULO PRIMERO. Con fundamento en los artículos 1º, 2º y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los artículos 1 y 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, 18 y 22 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, XXII de la Declaración Americana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas.

CONVOCA

A autoridades municipales indígenas, autoridades comunitarias (delégados, agencias, comarcas, jefes de familia, autoridades de pueblo, ayatawas, entre otros), autoridades tradicionales indígenas, autoridades agrarias indígenas (comunales y ejidales), población indígena migrante residente, población indígena jornalera agrícola, toda persona que se autoadscriba como indígena, organizaciones e instituciones que atiendan temas indígenas y organizaciones e instituciones indígenas, para que participen en la:

CONSULTA A LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS, EN MATERIA DE REFORMAS ELECTORALES CON EL OBJETIVO DE GARANTIZAR SU ACCESO A LA POSTULACIÓN A CARGOS PÚBLICOS.

Que se llevarán a cabo, bajo las siguientes:

BASES

I. JUSTIFICACIÓN

La consulta a los pueblos y comunidades indígenas en materia de reformas electorales con el objetivo de garantizar su acceso a la postulación a cargos públicos, se realiza en la misma relación entre el Poder Legislativo de Jalisco y estos pueblos, considerando como sujetos de derecho con capacidad para definir libremente sus concepciones, aspiraciones y prioridades de desarrollo en el contexto local.

II. OBJETO DE LA CONSULTA:

El proceso de consulta tendrá por objeto: recibir las recomendaciones y propuestas de los pueblos indígenas y comunidades indígenas, para que sean incorporadas en el Poder Legislativo Estatal, de acuerdo con la fracción IX del artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y otros instrumentos nacionales e internacionales en la materia.

III. PARTICIPANTES

Toda persona que se autoadscribe como indígena originaria de los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Jalisco, las Autoridades municipales indígenas, autoridades comunitarias (delégados, agencias, comarcas, jefes de familia, autoridades de pueblo, ayatawas, entre otros), autoridades tradicionales indígenas, autoridades agrarias indígenas (comunales y ejidales), población indígena migrante residente, población indígena jornalera agrícola, y toda persona que se autoadscribe como indígena, y organizaciones e instituciones que atiendan temas indígenas.

IV. FASES DE LA CONSULTA.

1. Fase Preconsultiva. Se constituye con los resultados del proceso desarrollado por el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco aprobado mediante Acuerdo IEPAC-ACG-058/2022 que "Avanza la metodología y guía técnica para el desarrollo de la consulta previa, abre e informa las jornadas, ponías y comunidades indígenas en materia de desarrollo respectivo y acciones alternativas para la postulación de candidaturas e integración de comités públicos municipales y diputaciones del Congreso del Estado de Jalisco", que con la base para la elaboración del proyecto de iniciativa en materia de reformas electorales con el objetivo de garantizar a los pueblos y comunidades indígenas su acceso a la postulación a cargos públicos, que se elaborará y someterá a consulta.

2. Fase Informativa. Consistente en las reuniones de trabajo en las que se presente a los pueblos y comunidades indígenas la iniciativa en materia de reformas electorales con el objetivo de garantizar su acceso a la postulación a cargos públicos, que se llevarán a cabo en las fechas, sedes, agendas y horarios que determine la Presidencia de la Comisión de Puntos Constitucionales y Electorales en conjunto con las autoridades indígenas las comunidades Nahuas, Wixarika, Jorales agrícolas de las comunidades y pueblos indígenas y migrantes residentes en el Área Metropolitana de Guadalajara, las cuales deberán realizarse a partir del 28 de abril de 2023.

3. Fase de Deliberación Interna. A partir de la Fase Informativa y hasta la conclusión de las Fases de Consulta. Fase en la que las comunidades indígenas sin intervención del Congreso del Estado puedan deliberar y decidir sobre su opinión y propuestas al proyecto de iniciativa en materia de reformas electorales con el objetivo de garantizar su acceso a la postulación a cargos públicos.

4. Primera Fase Consultiva. La constituyen las reuniones de trabajo en las que los pueblos y comunidades indígenas presenten sus observaciones y propuestas respecto de la iniciativa en materia de reformas electorales con el objetivo de garantizar su acceso a la postulación a cargos públicos, mismas que deberán ser validadas en el documento correspondiente por parte de la Comisión de Puntos Constitucionales y Electorales.

Las reuniones de trabajo se llevarán a cabo en las fechas, sedes, agendas y horarios que determine la Presidencia de la Comisión de Puntos Constitucionales y Electorales en conjunto con las autoridades indígenas las comunidades Nahuas, Wixarika, Jornaleros agrícolas de las comunidades y pueblos indígenas y migrantes residentes en el Área Metropolitana de Guadalajara, las cuales deberán realizarse los días del 2 al 13 de mayo de 2023.

5. Segunda Fase Consultiva. La constituye la reunión de trabajo en la que se informará a los pueblos y comunidades indígenas al dictamen de decreto en materia de reformas electorales con el objetivo de garantizar su acceso a la postulación a cargos públicos, que será sometido a discusión en el Pleno del Congreso del Estado de Jalisco.

La anterior con el objetivo de que, en esa misma reunión de trabajo puedan presentar sus observaciones y propuestas, o bien, las hayan hecho por los distintos medios de comunicación disponibles para ello a la Presidencia de la Comisión de Puntos Constitucionales y Electorales, entre los días 18 y 26 de mayo de 2023.

LXIII LEGISLATURA
CONGRESO DEL ESTADO DE JALISCO

6. Fase de decisión. Se comunicará a los pueblos y comunidades indígenas la minuta de decreto correspondiente, una vez que se encuentre publicada en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco".

V. MODALIDADES DE PARTICIPACIÓN

1. Participación presencial en las reuniones de trabajo que para tal efecto convoque el Congreso del Estado a través de la presencia de la Comisión de Puntos Constitucionales y Electorales.

2. Participación virtual enviando sus propuestas y reflexiones a través de los siguientes medios:

A) El correo electrónico abierto comisionapuntosconstitucionales@go.jalisco.gob.mx así como mediante el formulario "Consulta Electoral Indígena" ubicado en el Módulo "Consulta Electoral" a los pueblos y comunidades indígenas de Jalisco que se encuentra en el sitio oficial del Congreso.

B) Vía WhatsApp al número 3311302171.

C) A través del correo electrónico chavez@congreso.jalisco.gob.mx.

VI. REGISTRO DE PARTICIPANTES

A efecto de garantizar que cada participante tenga un espacio propio para su participación, se llevará a cabo de forma presencial en cada una de las sedes. Para ello se dispondrá de una mesa de registro que iniciará su operación 75 minutos antes de la hora que se tiene previsto el inicio de la consulta.

VII. MATERIA Y TEMAS DE LA CONSULTA.

La materia de la consulta es la previamente socializada e informada a las autoridades y comunidades indígenas y en la relativa a "REFORMAS ELECTORALES CON EL OBJETIVO DE GARANTIZAR SU ACCESO A LA POSTULACIÓN A CARGOS PÚBLICOS" los temas son:

1. Acciones afirmativas.

2. Postulación en Plenarios de Municipios.

3. Postulación a Diputaciones.

VIII. METODOLOGÍA PARA LAS CONSULTAS PRESENCIALES

En las fechas establecidas, se abrirá una reunión de trabajo en la que se revisará los temas materia de la consulta, y se dará el tiempo para que las y los participantes concurran a transmitir las aportaciones que consideren respecto del contenido de la ley.

Para ello, se dispondrá del material correspondiente a cada Fase de la Consulta de forma impresa en español y con la traducción correspondiente.

La recolección de propuestas al contenido de la consulta entrará a cargo del Órgano Técnico de la Comisión de Puntos Constitucionales y Electorales dejando constancia de las propuestas.

Los detalles de las reglas y tiempos de intervención de las y los participantes, se indicará en la apertura de la reunión, en la que en todo momento se garantizará los principios de equidad, de igualdad y no discriminación, respeto por la diferencia, participación e inclusión plenas y efectivas en la consulta, y no la inhibición de la expresión de ideas de forma libre.

Al término de la reunión se presentará el producto para su validación final por las y los asistentes, respetando sus métodos tradicionales de toma de decisiones, documento que será incorporado al dictamen correspondiente, privilegiando la redacción y contenido propuesto por la mayoría, y en su caso justificando la pertinencia de las minorías.

DE LA CONSULTA A TRAVÉS DEL SITIO CONGRESO JALISCO ABIERTO

Pensado como un medio accesible para llegar a la población indígena dispersa en el territorio de Jalisco, el fin de generar múltiples espacios para la expresión de las y los participantes, se determinó establecer un espacio de recepción de propuestas y comentarios a través del sitio Congreso Jalisco Abierto <http://congresojaliscoabierto.congreso.jalisco.gob.mx>, en el periodo comprendido del 2 de mayo y hasta la conclusión de los trabajos en todas las sedes e implementarse la consulta.

IX. PARA MAYOR INFORMACIÓN

Toda persona que necesite información adicional a la establecida en la presente convocatoria o cualquier otro relacionado con el propósito de la consulta, favor de comunicarse mediante el correo electrónico andrea.chavez@congreso.jalisco.gob.mx así como al número de WhatsApp 3311302171.

X. DE LOS ASUNTOS NO PREVISTO

Los asuntos no previstos en esta convocatoria relativos a cuestiones logísticas y procedimentales serán resueltos por el presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales y Electorales.

ARTÍCULO SEGUNDO. Publíquese y dándose la convocatoria contenida en el artículo primero en los términos del presente acuerdo en el Sitio de Internet oficial del Congreso, en las redes sociales oficiales del Congreso y a través del Canal de YouTube.

ARTÍCULO TERCERO. La presente convocatoria se difundirá ampliamente en las municipalidades, Cuatridón de García Barragán, Chamblán, Manapollán, el Alto, La Huerta, Mezquic, Pinalillo, Villa Purificación, Tapalpa, Tuxpan, Villal, Guzmán, y los integrantes del Área Metropolitana de Guadalajara.

ARTÍCULO CUARTO. Se instruye a la Secretaría General, la publicación de la convocatoria en los medios señalados, así como para que ordene las apoyos necesarios para la ejecución del presente acuerdo.

ARTÍCULO QUINTO. Notifíquese al presente acuerdo la Mesa Directiva del Congreso, para los efectos administrativos y legales a que haya lugar.

ATENTAMENTE

"2023, Año de del Bicentenario del Nacimiento del Estado Libre y Soberano de Jalisco"

Salón de Comisiones del Congreso del Estado de Jalisco.
Guadalajara, Jalisco, 25 de mayo de 2023

9. Desarrollo de las reuniones. La autoridad legislativa refiere en su Dictamen que en total se celebraron 15 reuniones en diferentes lugares, como a continuación se precisa:

Reuniones con personas que viven con alguna discapacidad	Reuniones con pueblos y comunidades indígenas
28 de abril de 2023 DIF Guadalajara	28 de abril de 2023 - Tuxpan-Tapalpa - Villa Guerrero – Tuxpan de Bolaños
11 de mayo de 2023 Palacio Legislativo	29 de abril de 2023

12 de mayo de 2023 • Palacio Legislativo	• Villa Purificación – Cuautitlán de García Barragán y la Huerta • San Sebastián Teponahuatlán – Santa Catarina Cuexcomatitlán 04 de mayo de 2023 • Tuxpan, comunidad indígena • Casa de la Cultura 05 de mayo de 2023 • Consulta a wixarikas y tepehuanas asentadas en la Zona Norte del Estado 06 de mayo de 2023 • Zona metropolitana de Guadalajara, Comisión Estatal Indígena “Círculo de la Paz” • Cuautitlán de García Barragán, Casa Comunal Cuzalapa • Villa Purificación, Casa de la Comunidad Indígena Jirosto • La Huerta, Casa Comunal de la Comunidad Indígena de Mazatán
--	--

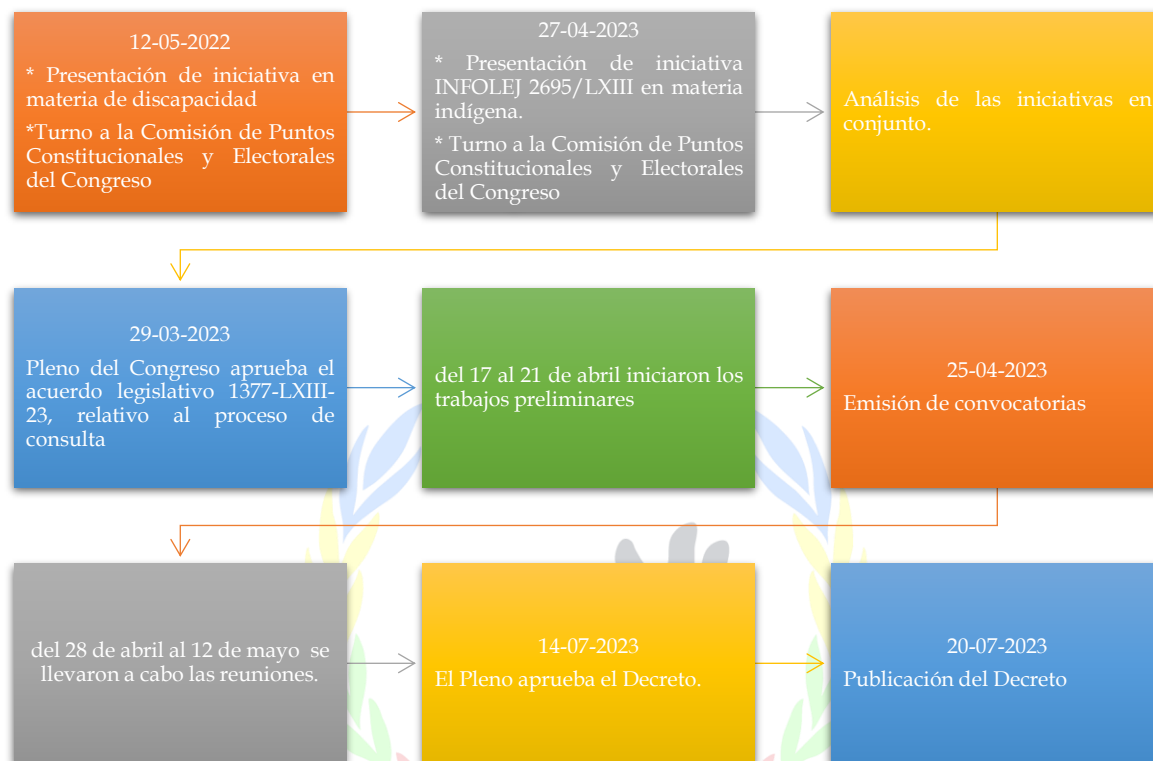
10. Aprobación por parte del Pleno del Congreso local.⁴⁷

11. Publicación del Decreto en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco.

De manera esquemática, a continuación se detallan cronológicamente las actividades realizadas por el Congreso en el procedimiento legislativo:

Defendemos al Pueblo

⁴⁷ Véase sesión extraordinaria No. 140 del Pleno del Congreso del Estado de Jalisco, consultable en el siguiente enlace: <https://www.youtube.com/watch?v=RRzebWs2WvI>



Así, de la información conocida por este Organismo Nacional, puede decirse que el Congreso local llevó a cabo actividades encaminadas a consultar a las personas con discapacidad y a quienes se autoadscriben como indígenas sobre los cambios realizados al Código Electoral local.

No obstante, el solo hecho de haberse desarrollado determinadas actividades de acercamiento con ambos grupos de la población, no puede dar por acreditadas todas y cada una de las exigencias que ambos procesos consultivos requieren para que puedan calificarse como válidos.

Atento a la naturaleza y razón de ser del derecho a la consulta, reconocido en favor de las personas con discapacidad y a quienes forman parte de un pueblo o comunidad indígena o afromexicana, es preciso dejar en claro que **no se trata de una mera formalidad, sino que se erige como una garantía primaria de defensa de sus derechos, por lo que si el Convenio 169 de la OIT y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad tienen como finalidad la inclusión de esos grupos sociales que históricamente han sido excluidos y marginados, este derecho es un medio de suma importancia para poder llegar a una sociedad realmente inclusiva y pluricultural.**

En esa línea, del análisis de las constancias públicas a las que pudo tener acceso esta Comisión Nacional, se considera que en los procedimientos de *consulta* ejecutados por la autoridad pudieron actualizarse algunos vicios que afectaron directamente la participación de las personas con discapacidad e indígenas y afromexicanas, por lo que se estaría vulnerando su derecho a ser consultados.

En este punto resulta importante precisar que este Organismo protector de derechos humanos no cuenta con la totalidad de los antecedentes legislativos que dieron lugar al Decreto impugnado, por lo que los razonamientos aquí expuestos solo se basarán en lo dicho por el legislador local en el Dictamen emitido por la Comisión de Puntos Constitucionales y Electorales del Congreso del Estado de Jalisco.

Teniendo claro lo anterior, es necesario partir de que el legislador menciona haber llevado a cabo diversas actividades, entre ellas, la emisión de una convocatoria para que los grupos sociales multirreferidos participaran en una consulta respecto de las modificaciones al Código Electoral del Estado de Jalisco; sin embargo, del análisis integral del Dictamen estudiado, no se observa que hayan sido emitidas conforme a las necesidades de cada grupo social, por ejemplo, tratándose de personas con discapacidad en distintos formatos accesibles; mientras que para personas indígenas, traducidas a las lenguas indígenas que se hablan en la entidad para que tuvieran pleno conocimiento del procedimiento. Contrario a ello, las convocatorias emitidas por el Congreso local que constan en el Dictamen referido fueron emitidas en un lenguaje técnico para ambos grupos en situación de vulnerabilidad y sin atender a sus necesidades particulares.

Además, respecto de su difusión, el Dictamen precisa que la convocatoria solo se publicó en Milenio "Periódico Estatal" y en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco", por lo que tampoco se advierte que haya sido lo suficientemente difundida en la entidad para que el mayor número de personas con discapacidad e indígenas tuvieran conocimiento del ejercicio participativo respecto de la medida estatal que les afectaría. A estimación de este Organismo, ya que no se dio una amplia publicidad a la invitación en comento, no fue posible obtener mayor participación de esos grupos sociales, lo cual no podría considerarse como un proceso consultivo amplio ni significativo.

Respecto de pueblos y comunidades indígenas, llama la atención que en la convocatoria emitida por la autoridad legislativa **se omite convocar a las comunidades afromexicanas** que pudieran estar asentadas en el estado de Jalisco,

lo que se traduce en una **exclusión directa e injustificada** en perjuicio de quienes se autoadscriban como parte de esas comunidades, lo cual surge precisamente porque esa convocatoria se realizó sin la participación del grupo social que sería consultado.

Máxime, tomando en cuenta que Jalisco es la sexta entidad que concentra el mayor número de personas identificadas como afromexicanas en el país, de acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2020 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía⁴⁸, motivo por el que el legislador también debió incluir acciones afirmativas a favor de ese colectivo.

Sumado a lo anterior, debe tomarse en cuenta que, según el orden establecido en el Dictamen multicitado, la iniciativa INFOLEJ 806/LXIII (en materia de personas con discapacidad) fue presentada ante el Congreso local previo a la emisión de la convocatoria para llevar a cabo una consulta; es decir, sin que se les hubiera consultado previamente a las personas interesadas, por lo tanto, la iniciativa que se sometió a su conocimiento fue elaborada por el legislador como una autoridad estatal de manera unilateral.

Ahora, en cuanto a la consulta indígena, no se advierte el cumplimiento de la fase preconsultiva, pues no consta ninguna actividad tendente a hacer partícipes a los pueblos y comunidades indígenas en el diseño de la metodología para implementar las consultas, es decir, no se definió de común acuerdo –entre autoridades gubernamentales y representantes de comunidades indígenas– la forma de llevar a cabo el proceso, la forma de intervención y formalización de acuerdos, sino que todo se efectuó desde la perspectiva unilateral del Estado.

De igual manera, la autoridad manifestó en ambas convocatorias que los procesos consultivos tendrían las siguientes etapas o fases:

- Preconsultiva
- Informativa
- Fase de deliberación interna

⁴⁸ INEGI, Población afromexicana o afrodescendiente, visible en el siguiente enlace:
<https://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/afromexicanos.aspx?tema=P#:~:text=En%202020%2C%20poco%20m%C3%A1s%20del,M%C3%A9xico%20y%20139%2C676%20en%20Jalisco.>

- Consultiva (divida en dos fases, primera y segunda)
- Decisión

Sin embargo, en principio se hace notar que el legislador pierde de vista que las consultas a las personas indígenas y con discapacidad exigen tratos diferenciados, en atención a las particularidades de estos grupos. Por ese motivo, ese Alto Tribunal ha definido diferentes requerimientos mínimos aplicables a cada una de ellas, por lo que no puede ser llevadas a cabo de la misma manera.

Al margen de lo anterior, de las constancias analizadas por este Organismo Nacional, incluidas las consideraciones establecidas en el Dictamen emitido por la Comisión de Puntos Constitucionales y Electorales del Congreso jalisciense, no se observa ninguna explicación referente a la forma en la que se llevaron a cabo las aludidas fases, tiempo de duración, apoyos y ajustes implementados, número de participantes que efectivamente pertenecieran a los grupos sociales a los que se ha venido haciendo referencia, ni las opiniones que fueron recabadas, ni tampoco, si los resultados obtenidos en dichas fases fueron realmente consideradas al momento de reformar el Código Electoral de esa entidad.

En ese sentido, este Organismo considera que pueden existir deficiencias en el desarrollo de las consultas, las cuales ponen en duda la validez del ejercicio participativo al no ajustarse a los estándares mínimos que los rigen.

Es decir, las conclusiones anteriores se obtuvieron del estudio de las constancias públicas a las que tuvo acceso esta Comisión accionante, de las que infiere que no es factible presumir, como pretende hacer ver el legislador en el Dictamen legislativo, que se hayan respetado cabalmente todos los principios del derecho a la consulta reconocido a favor de esos grupos sociales.

Ahora bien, el legislador refiere que se habilitaron dos micrositios para que tanto las personas con discapacidad, como aquellas pertenecientes a algún pueblo o comunidad indígena, pudieran acceder a la información pertinente para participar en la consulta, y para que pudieran emitir sus opiniones; no obstante, después de una búsqueda exhaustiva en el Portal Digital del Congreso jalisciense, así como de sus redes sociales oficiales, dichos micrositios tampoco fueron localizados por esta Comisión Autónoma.

Finalmente, lo que sí se pudo observar es que en la Sesión del Pleno del Congreso local del día 14 de julio de 2023 (visible en la siguiente liga: <https://www.youtube.com/watch?v=RRzebWs2WvI>) en la que se aprobó el Dictamen impugnado, fue desarrollada de manera *normal* o *cotidiana*, es decir, no se estableció algún procedimiento en el que las personas con discapacidad pudieran pronunciarse respecto del producto final que sería votado por las y los legisladores, por lo que es innegable que, al menos en este momento, no se tuvo ninguna participación de dicho colectivo, contrario a lo que mandata su derecho a la consulta.

Por lo tanto, del análisis integral de los documentos a los que pudo acceder esta Institución Nacional la luz de los principios mínimos que rigen el derecho a la consulta de esos colectivos, así como de su finalidad constitucional y convencional, **no se puede concluir sólidamente que se haya garantizado una participación amplia ni significativa** de personas con discapacidad e indígenas, ni que se les haya informado adecuada y suficientemente sobre la forma en que participarían y los alcances de la medida legislativa a implementarse.

En ese orden de ideas, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que en las consultas que se analizan en el presente medio de control constitucional pudieran existir vicios que impidieron a esos grupos sociales participar conforme al estándar de validez aplicable en materia de consulta en ambas materias.

Además, conviene mencionar que se recibieron en este Organismo escritos de personas con discapacidad, así como de asociaciones que las representan, en donde hacían de conocimiento ante este Instituto Autónomo irregularidades en las consultas, por lo que solicitaron la promoción de una acción de inconstitucionalidad en contra del Decreto impugnado, pues consideran que el procedimiento participativo llevado a cabo por el legislador no cumple con las exigencias mínimas definidas por ese Máximo Tribunal Constitucional, específicamente, porque la participación fue muy limitada.

Por todas esas consideraciones y en cumplimiento al deber que le impone la Constitución, esta Comisión Nacional somete a escrutinio ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el Decreto 29235/LXIII/23 a efecto de que, contando con la totalidad de los antecedentes legislativos, determine si el Congreso jalisciense cumplió o no con los principios mínimos en materia de consulta a personas con discapacidad e indígenas.

Finalmente, es dable destacar que, para darle plena efectividad al derecho, la *ratio* o esencia de este es involucrar a las personas con discapacidad e indígenas y afroamericanas en la toma de decisiones, lo cual solo puede lograrse escuchándolas directamente.

Por ello, con la consulta, los entes estatales tienen la posibilidad de conocer las realidades y opiniones de los sujetos consultados que les permitan diseñar en conjunto políticas más acordes con sus necesidades e intereses. Esto implica un ejercicio amplio, de acercamiento, trabajo y diálogo; por ende, en caso de que el legislador determine no recoger alguna o algunas de las propuestas emitidas, debe justificar y explicarles los motivos de esa decisión.

En conclusión, las personas que forman parte de esos grupos en situación de vulnerabilidad deben tener la oportunidad de participar de forma plena y efectiva, en igualdad de condiciones y de manera activa, en todos los procesos de adopción de decisiones sobre políticas y programas que les concernieran directamente.

SEGUNDO. Los artículos 15 Septies del Código Electoral del Estado de Jalisco, y segundo transitorio del Decreto número 29235/LXIII/23 por el que se reformó aquel ordenamiento, establecen la obligación de traducir el citado Decreto, así como todos aquellos documentos, lineamientos o preceptos relacionados con la postulación de personas indígenas en *al menos* las lenguas wixaritari y náhuatl; y lo relacionado con las personas con discapacidad en lengua de señas “utilizada predominantemente en el estado” y al sistema de escritura *braille*.

En primer lugar, se estima que no se tomó en consideración que en esa entidad federativa radican personas indígenas que hablan lenguas diversas de las mencionadas en las normas. Por ello, las disposiciones combatidas invisibilizan a otros pueblos o comunidades originarios que forman parte de la diversidad étnica y cultural en México, resultando discriminatorias y contrarias al derecho de igualdad y a la protección de sus derechos lingüísticos, ya que realiza distinciones injustificadas entre las personas indígenas en razón de la lengua que hablan.

Mientras que, por otro lado, se perdió de vista que pueden implementarse más medidas de accesibilidad para atender a las necesidades de todas las discapacidades y no limitarlas a determinadas diversidades funcionales; además

de que al referir a la “lengua de señas utilizada predominantemente en el estado” genera incertidumbre, pues en México la lengua que utilizan las personas sordas es la Lengua de Señas Mexicana (LSM).

Por lo anterior, las disposiciones obstaculizan el acceso a la información relacionada con el ejercicio de sus derechos político-electorales de ambos colectivos, ya que no les será proporcionada en su propia lengua o formas de comunicación que sea acorde con sus necesidades culturales o de accesibilidad, según corresponda.

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que los artículos 15 Septies del Código Electoral del Estado de Jalisco, y segundo transitorio del Decreto número 29235/LXIII/23 por el que se reformó aquella codificación, son contrarios a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que transgreden el derecho de igualdad, de acceder a información sobre el ejercicio de sus derechos de participación política, a la inclusión y protección de las lenguas indígenas, y a la accesibilidad, pues en términos generales establece la obligación de traducir la información ahí referida “al menos” en las lenguas wixaritari y náhuatl, así como en lengua de señas utilizada predominantemente en el estado y al sistema de escritura *braille*, excluyendo así al resto de las lenguas u otras formas de comunicación que no se encuentran comprendidas en las disposiciones impugnadas.

Por cuestión metodológica, para analizar los preceptos que se tildan de inconstitucionales, el presente concepto de invalidez se dividirá en dos apartados: en el primero, se ahondará sobre el contenido y alcance de los derechos que se estiman vulnerados por la norma en cuestión; y en el segundo, se expondrán las razones que llevan a este Organismo Nacional a solicitar a ese Máximo Tribunal que declare la invalidez de las normas generales combatidas, por ser contrarias al parámetro de regularidad constitucional.

A. Parámetro de regularidad constitucional

Para efectos de la presente impugnación, se hará una somera exposición de los derechos que se estiman transgredidos: a la igualdad y no discriminación, de identidad cultural y lingüísticos, a recibir información, y de accesibilidades de las personas con discapacidad, lo que nos servirá como marco general para exponer la inconstitucionalidad de las normas tildadas de inconstitucionales.

i) Derecho a la igualdad y no discriminación, con especial énfasis en los pueblos y comunidades indígenas y personas con discapacidad

El artículo 1º constitucional consagra el mandato dirigido a todas las autoridades de abstenerse de emitir distinciones o exclusiones arbitrarias entre las personas, basadas en categorías sospechosas enunciadas en el último párrafo de dicho numeral. En el ámbito legislativo, tal obligación consiste en que los Congresos no emitan normas discriminatorias.

Ese Alto Tribunal ha sostenido reiteradamente que, en el sistema jurídico mexicano, 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, pero éste debe sustentarse en criterios razonables y objetivos que lo justifiquen, sin dejarlo al capricho o voluntad del legislador.⁴⁹

Así, conforme la interpretación de ese Tribunal Constitucional, el orden jurídico mexicano no sólo otorga a las personas la garantía de que serán iguales ante la ley, sino también en la ley, es decir, en relación con el contenido de ésta, por lo que, en algunas ocasiones, hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o incluso constitucionalmente exigido. Entonces, cuando esa Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce de un caso en el cual la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizar si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada.⁵⁰

Por ello, resulta necesario determinar en cada caso respecto de qué se está predicando la igualdad o la desigualdad. Este referente es relevante al momento de realizar el control de constitucionalidad de leyes, porque la Norma Fundamental permite que en algunos ámbitos el legislador tenga más amplitud para desarrollar su labor normativa, mientras que, en otros, insta al juez constitucional a ser

⁴⁹ Tesis aislada 1a. CXXXVIII/2005, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, noviembre de 2005, p. 40, del rubro: **"IGUALDAD. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE ESTE PRINCIPIO"**.

⁵⁰ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 55/2006, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, septiembre de 2006, p. 75, del rubro: **"IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL"**.

especialmente exigente cuando deba determinar si el legislador ha respetado las exigencias derivadas del principio mencionado.⁵¹

Es importante recordar que en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional del país se ha interpretado que una distinción se basa en una categoría sospechosa cuando utiliza alguno de los criterios enunciados en el último párrafo del artículo 1º constitucional, a saber: a) **origen étnico**, b) nacionalidad, c) género, d) edad, e) **discapacidad**, f) condición social, g) salud, h) religión, i) opiniones, j) preferencias sexuales, k) estado civil, l) “o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”.⁵²

Es así que, como lo ha definido la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, las categorías sospechosas, recogidas en la Constitución Federal y en la normativa internacional en materia de derechos humanos, son rubros prohibidos de discriminación y están asociadas a desvaloración cultural, desventaja social y marginación política.

Además, la razón de tener un catálogo de categorías sospechosas es resaltar que –de manera no limitativa– existen ciertas características o atributos en las personas que han sido históricamente tomados en cuenta para categorizar, excluir, marginalizar y/o discriminar a quienes las tienen o a quienes han sido asociadas con estos atributos o características.⁵³

En el mismo sentido, ese Tribunal Pleno ha sostenido 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 insertos.⁵⁴

Si bien el principio de igualdad no implica que todas las personas deban encontrarse en todo momento y en cualquier circunstancia en absoluta igualdad, lo cierto es que el mismo hace referencia a la situación en la cual todos aquellos individuos que se

⁵² Amparo en revisión 704/2014, resuelto por la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al dieciocho de marzo de dos mil quince, párr. 136.

⁵³ Cfr. Amparo directo en revisión 597/2014, resuelto en sesión de 19 de noviembre de 2014, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; y Corte Constitucional de Sudáfrica, Harksen v. Lane No. 1997 (4) SA 1 (CC), 1997 (11) BCLR 1489 (CC), párr. 49

⁵⁴ 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.

encuentren en escenarios de hecho similares reciban siempre el mismo trato; por tanto, toda diferencia en el tratamiento a las personas que se encuentren en las mismas circunstancias y no exista justificación razonable para tal distinción, será discriminatoria.

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:

- a. **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 deben apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente.
- b. **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.⁵⁵

Adicionalmente, ese Tribunal Constitucional ha sustentado que la igualdad es un principio adjetivo que se predica siempre de algo y que, por tanto, se define y actualiza progresivamente a través del tiempo y a la luz de una multiplicidad de factores sociales, culturales, económicos, políticos, entre otros.⁵⁶

De ahí que se considere que el derecho humano a la igualdad jurídica no sólo tiene una faceta o dimensión formal o de derecho, sino también una de carácter sustantivo o de hecho la cual tiene como objetivo remover y/o disminuir los obstáculos

⁵⁵ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 125/2017 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Libro 49, diciembre de 2017, Tomo I, p. 121, del rubro: "**DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO.**"

⁵⁶ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 124/2017 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Libro 49, diciembre de 2017, Tomo I, p. 156, del 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.**"

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 social.

En esta tesitura, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado respecto a este derecho humano en la Opinión Consultiva 18/03, en donde sostuvo que la igualdad es un principio que no admite pacto en contrario, alentando un andamiaje jurídico nacional e internacional en el cual la igualdad y la no discriminación permeen el actuar del Estado, y de cualquiera de sus poderes o de terceros bajo su jurisdicción, impidiendo actuaciones en perjuicio de cualquier persona, a partir de distinciones por motivos de género, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otro índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición, motivos que resultan injustificados.

Bajo esa línea de razonamiento, la citada Corte Interamericana también ha referido que:

“.... la noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incurso en tal situación. La jurisprudencia de la Corte también ha indicado que en la actual etapa de la evolución del derecho internacional, el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del ius cogens. Sobre él descansa el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y permean todo el ordenamiento jurídico.”⁵⁷

Por su parte, el artículo 24 de la Convención Americana prohíbe la discriminación de derecho, no sólo en cuanto a los derechos contenidos en dicho tratado, sino en lo que respecta a todas las leyes que apruebe el Estado y a su aplicación, es decir, si un Estado establece en su derecho interno disposiciones que resulten discriminatorias, incumple con la obligación establecida en el artículo 1.1 y el derecho sustantivo en cuestión. Si, por el contrario, la discriminación se refiere a una protección desigual de la ley interna o su aplicación, el hecho debe analizarse a la luz del artículo 24 de la Convención Americana en relación con las categorías protegidas por el citado artículo.⁵⁸

⁵⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Duque vs Colombia, Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 26 de febrero de 2016, párrafo 91.

⁵⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Duque vs Colombia, *op. cit.*, párrafo 94

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha precisado lo que debe entenderse por los términos de distinción y discriminación. El término distinción justificada se empleará para lo admisible, en virtud de ser razonable, proporcional y objetivo. La discriminación se utilizará para hacer referencia a toda exclusión, restricción o privilegio que no sea objetivo y razonable, que redunde en detrimento de los derechos humanos.⁵⁹

Una vez expuestos los elementos fundamentales que integran el parámetro general del principio de igualdad y no discriminación, es importante hacer notar que el caso que nos ocupa involucra a dos segmentos de la población que históricamente se han encontrado en situación de vulnerabilidad, al ser excluidos de forma sistemática en varios aspectos.

Respecto de los pueblos y comunidades indígenas, se adscriben a la categoría de etnia, ya que eran naciones o pueblos cuyo origen se remonta a los tiempos anteriores a la conquista de América, que han mantenido su voluntad de permanecer como tales y se distinguen precisamente por contar con ciertas instituciones políticas y culturales diferentes a las del resto de la nación.⁶⁰

Es precisamente por su origen que las personas pertenecientes a dichos pueblos y comunidades han sufrido por años discriminación que ha mermado el efectivo ejercicio de sus derechos humanos.

Frente a esa situación, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adicional a la prohibición general de discriminación por cualquier situación que atente contra la dignidad de las personas contenida en el artículo 1º, incluyó en su artículo 2º, apartado B, de manera expresa, una obligación para la Federación, las entidades federativas y los municipios para promover la igualdad de oportunidades

⁵⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-18/03, Condición jurídica y derechos de los migrantes, 17 de septiembre de 2003, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos, párrafo 84.

⁶⁰ Véase Yuri Escalante Betancourt "Derechos de los Pueblos Indígenas y Discriminación Étnica o Racial", CONAPRED, 2009, visible en: https://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/20%20CI011_Ax.pdf

De acuerdo con el mismo autor, lo étnico o racial no se limita al color o a los rasgos físicos del grupo en cuestión, sino a un conjunto de elementos objetivos y subjetivos, como creencias, formas de vida o instituciones que distinguen a un pueblo o nación en particular.

de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria y como el deber de todas las autoridades de respetarlo.

En esa misma línea, al advertirse por la Conferencia Internacional del Trabajo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que en muchas partes del mundo los pueblos indígenas y tribales no gozaban de los derechos en igual grado que el resto de la población que los estados donde viven,⁶¹ estableció en el artículo 3 del Convenio 169, lo siguiente:

Artículo 3

1. Los pueblos indígenas y tribales deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación. Las disposiciones de este Convenio se aplicarán sin discriminación a los hombres y mujeres de esos pueblos. (...)

Por su parte, la Asamblea General de las Naciones Unidas, en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas previó en su artículo 2° que:

Los pueblos y las personas indígenas son libres e iguales a todos los demás pueblos y personas y tienen derecho a no ser objeto de ningún tipo de discriminación en el ejercicio de sus derechos, en particular la fundada en su origen o identidad indígenas.

Mientras que la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, entiende por ese tipo de discriminación como toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o **étnico** que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública.⁶²

En el artículo 2° de dicho instrumento internacional, se indicó que los Estados partes condenan la discriminación racial y se comprometen a seguir una política encaminada a eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a promover el entendimiento entre todas las razas, y con tal objeto, entre otras cosas, se comprometen a:

⁶¹ Véase el proemio del Convenio 169 de la OIT, en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf

⁶² Artículo 1.1 de la Convención.

- no incurrir en ningún acto o práctica de discriminación racial contra personas, grupos de personas o instituciones y a velar por que todas las autoridades e instituciones públicas, nacionales y locales, actúen en conformidad con esta obligación,
- a no fomentar, defender o apoyar la discriminación racial practicada por cualesquiera personas u organizaciones,
- a tomar medidas efectivas para revisar las políticas gubernamentales nacionales y locales, y para enmendar, derogar o anular las leyes y las disposiciones reglamentarias que tengan como consecuencia crear la discriminación racial o perpetuarla donde ya exista,
- a prohibir y hacer cesar por todos los medios apropiados medidas legislativas, la discriminación racial practicada por personas, grupos u organizaciones.⁶³

⁶³ “**Artículo 2**

1. Los Estados partes condenan la discriminación racial y se comprometen a seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a promover el entendimiento entre todas las razas, y con tal objeto:

- a) Cada Estado parte se compromete a no incurrir en ningún acto o práctica de discriminación racial contra personas, grupos de personas o instituciones y a velar por que todas las autoridades públicas e instituciones públicas, nacionales y locales, actúen en conformidad con esta obligación;
- b) Cada Estado parte se compromete a no fomentar, defender o apoyar la discriminación racial practicada por cualesquiera personas u organizaciones;
- c) Cada Estado parte tomará medidas efectivas para revisar las políticas gubernamentales nacionales y locales, y para enmendar, derogar o anular las leyes y las disposiciones reglamentarias que tengan como consecuencia crear la discriminación racial o perpetuarla donde ya exista;
- d) Cada Estado parte prohibirá y hará cesar por todos los medios apropiados, incluso, si lo exigieran las circunstancias, medidas legislativas, la discriminación racial practicada por personas, grupos u organizaciones;
- e) Cada Estado parte se compromete a estimular, cuando fuere el caso, organizaciones y movimientos multirraciales integracionistas y otros medios encaminados a eliminar las barreras entre las razas, y a desalentar todo lo que tienda a fortalecer la división racial.

2. Los Estados partes tomarán, cuando las circunstancias lo aconsejen, medidas especiales y concretas, en las esferas social, económica, cultural y en otras esferas, para asegurar el adecuado desenvolvimiento y protección de ciertos grupos raciales o de personas pertenecientes a estos grupos, con el fin de garantizar en condiciones de igualdad el pleno disfrute por dichas personas de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. Esas medidas en ningún caso podrán tener como consecuencia el mantenimiento de derechos desiguales o separados para los diversos grupos raciales después de alcanzados los objetivos para los cuales se tomaron.”

En nuestro Estado mexicano, como mosaico pluricultural de culturas originarias, todavía se debe hacer frente a los problemas de discriminación en diversos ámbitos en contra de los pueblos y comunidades indígenas que habitan en el territorio.

Dicha problemática ha sido observada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, al manifestar que, a pesar de las medidas adoptadas por el Estado, los pueblos indígenas continúan siendo afectados por la discriminación racial lo cual se manifiesta en los altos índices de pobreza y marginación y las dificultades que enfrentan para acceder al trabajo, educación y servicios de salud adecuados.⁶⁴ Por tanto, en la Observaciones finales sobre los informes periódicos 18° a 21 combinados a México, realizó, entre muchas otras, la siguiente recomendación:

“19. El Comité recomienda al Estado parte que intensifique sus esfuerzos para eliminar la discriminación institucional y estructural en contra de los pueblos indígenas y para asegurar que el Programa Nacional de los Pueblos Indígenas 2018-2024 y otras políticas con la misma finalidad sean implementados de manera efectiva tomando en cuenta las brechas de desigualdad y sus necesidades concretas a fin de lograr resultados significativos en la disminución de la pobreza y de los niveles de desigualdad que les afectan. El Comité recomienda al Estado parte asegure la efectiva participación de los pueblos indígenas en el diseño e implementación de los programas sociales en su favor.”⁶⁵

La preocupación por erradicar la discriminación en todas sus formas y, en particular, la que han sufrido los pueblos y comunidades indígenas (y tribales) radica en que se trata de grupos que sido sistemáticamente excluido en diversos ámbitos, que no les han permitido acceder a condiciones apropiadas de vida, en pleno ejercicio de sus derechos, y con total respeto a su dignidad humana.

Por ello se estima que es gran importancia y trascendencia que nuestro orden constitucional reconozca la pluriculturalidad, pues su inclusión en la Ley Suprema tuvo el propósito fue visibilizar la situación de vulnerabilidad que históricamente han sufrido los pueblos indígenas de México. Teniendo en cuenta lo anterior, el Poder Reformador de la constitución enfatizó en el artículo primero, la prohibición de toda forma de discriminación basada en el origen étnico y de igual manera, previó que para promover una completa y efectiva igualdad para las personas pertenecientes a los pueblos indígenas en todas las áreas, económica, social y cultural, se erige el deber del Estado de adoptar las condiciones necesarias para

⁶⁴CERD/C/MEX/CO/18-21, 29 de agosto de 2019, párr. 18, visible en http://hchr.org.mx/images/doc_pub/CERD_C_MEX_CO_18-21_36936_S.pdf

⁶⁵Idem.

proteger y promover la cultura de los pueblos indígenas, cuya importancia se resaltarán en el siguiente apartado.

Ahora bien, en cuanto a las personas en situación de discapacidad, el artículo 5 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad⁶⁶ reconoce el derecho a la igualdad y no discriminación, los cuales **están intrínsecamente conectados con la dignidad humana, misma que es la piedra angular de todos los derechos humanos**.

Al respecto, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ha sostenido en la Observación General Número 6⁶⁷ que la igualdad y la no discriminación constituyen el núcleo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y son evocados sistemáticamente en su articulado, con el uso reiterado de la expresión “*en igualdad de condiciones con las demás*”, que vincula todos los derechos sustantivos de la referida Convención con el principio de no discriminación.

Asimismo, el mencionado Comité sostiene que la igualdad de oportunidades, como principio general de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad –en virtud de su propio artículo 3– constituye un paso importante en la transición de un modelo de igualdad formal a uno de igualdad sustantiva⁶⁸.

Por tanto, la igualdad inclusiva es un nuevo modelo que se desarrolla en la integridad de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, el cual abarca una igualdad sustantiva, ampliando el contenido de ésta en las siguientes dimensiones:

⁶⁶ “**Artículo 5. Igualdad y no discriminación**

1. Los Estados Partes reconocen que todas las personas son iguales ante la ley y en virtud de ella y que tienen derecho a igual protección legal y a beneficiarse de la ley en igual medida sin discriminación alguna.
2. Los Estados Partes prohibirán toda discriminación por motivos de discapacidad y garantizarán a todas las personas con discapacidad protección legal igual y efectiva contra la discriminación por cualquier motivo.
3. A fin de promover la igualdad y eliminar la discriminación, los Estados Partes adoptarán todas las medidas pertinentes para asegurar la realización de ajustes razonables.
4. No se considerarán discriminatorias, en virtud de la presente Convención, las medidas específicas que sean necesarias para acelerar o lograr la igualdad de hecho de las personas con discapacidad.”

⁶⁷ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General Número 6 “*Sobre la igualdad y no discriminación*”, CRPD/C/GC/6, del 26 de abril de 2018, párr. 7.

⁶⁸ *Ibidem*, párr. 10.

- a) una dimensión redistributiva justa para afrontar las desventajas socioeconómicas;
- b) una dimensión de reconocimiento para combatir el estigma, los estereotipos, los prejuicios y la violencia, y para reconocer la dignidad de los seres humanos y su interseccionalidad;
- c) una dimensión participativa para reafirmar el carácter social de las personas como miembros de grupos sociales y el reconocimiento pleno de la humanidad mediante la inclusión en la sociedad; y
- d) una dimensión de ajustes para dar cabida a la diferencia como aspecto de la dignidad humana.⁶⁹

De lo anterior se desprende que la Convención sobre los Derechos de la Personas con Discapacidad incorpora un modelo de discapacidad basado en los derechos humanos, el cual tiene como eje toral el reconocimiento y protección a la dignidad humana de las personas en situación de discapacidad a efecto de reconocer la diversidad funcional.

Además, se enfatiza la interpretación del artículo 5.1 de la indicada Convención realizada por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en la cual se sostiene que la expresión “*igualdad ante la ley*” implica el derecho de las personas a la igualdad de trato por la ley y en la aplicación de la misma, mientras que la expresión “*igualdad en virtud de la ley*” significa que no deben existir leyes que permitan denegar, restringir o limitar específicamente los derechos de las personas en situación de discapacidad y deben incorporarse las consideraciones relativas a la discapacidad en todas la leyes y políticas⁷⁰.

Por su parte la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad en su preámbulo, puntualiza que las personas con discapacidad tienen los mismos derechos humanos y libertades fundamentales que otras personas; y que estos derechos, incluido el de no verse sometidos a discriminación fundamentada en la discapacidad, dimanen de la dignidad y la igualdad que son inherentes a todo ser humano.

⁶⁹ Cfr. *ibidem*, párr. 11.

⁷⁰ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General Número 6 “*Sobre la igualdad y no discriminación*”, *Óp. Cit.*, párr. 14.

Asimismo, en términos de artículo 2 de la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, ésta tiene por objeto la prevención y eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración en la sociedad.

De tal manera que, en términos de los mencionados instrumentos internacionales, se desprende que los Estados parte tienen la obligación de adoptar medidas positivas **para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades**, en perjuicio de determinado grupo de personas⁷¹.

Es decir, es obligación de los Estados parte buscar la inclusión de las personas con discapacidad por medio de la igualdad de condiciones, oportunidades y participación en todas las esferas de la sociedad⁷².

En esa tesitura, para el goce efectivo de los derechos de igualdad y la no discriminación, se exige la adopción de medidas de aplicación, tales como:

- a) Medidas para crear conciencia entre toda la población sobre los derechos que asisten a las personas con discapacidad en virtud de la Convención sobre los Derechos de la Personas con Discapacidad, el significado de la discriminación y vías judiciales de recurso existentes.
- b) Medidas para garantizar que los derechos consagrados en la Convención sobre los Derechos de la Personas con Discapacidad sean exigibles ante los tribunales nacionales y den acceso a la justicia a todas las personas que han sido objeto de discriminación.
- c) Protección contra las represalias, como un trato adverso o consecuencias negativas tras una denuncia o en un proceso para hacer cumplir las disposiciones en materia de igualdad.

⁷¹ Cfr. Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 104, y Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de julio de 2020. Serie C No. 407, párr. 186.

⁷² Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Furlan y Familiares Vs. Argentina, sentencia, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas del 31 de agosto de 2012, párr. 134.

- d) Derecho a entablar un proceso ante los tribunales y presentar reclamaciones a través de asociaciones, organizaciones u otras entidades jurídicas que tengan un interés legítimo en hacer valer el derecho a la igualdad.
- e) Normas específicas relacionadas con los indicios y las pruebas a fin de garantizar que las actitudes estereotipadas sobre la capacidad de las personas con discapacidad no impidan que las víctimas de discriminación obtengan reparación.
- f) Sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias en caso de vulneración del derecho a la igualdad y a medios de reparación adecuados.
- g) Prestación de asistencia jurídica suficiente y accesible para garantizar el acceso a la justicia a los demandantes en litigios por discriminación⁷³.

De lo anterior puede asegurarse válidamente que, en términos de los indicados instrumentos internacionales, existen diversas obligaciones a cargo de los Estados, entre ellas, las de adoptar medidas concretas para lograr la igualdad inclusiva, en reconocimiento de la diversidad funcional.

ii) Derecho de accesibilidad de las personas con discapacidad

En el presente apartado se expone el parámetro de regularidad constitucional en materia de accesibilidad de las personas con discapacidad y las correlativas obligaciones estatales en ese rubro, a la luz de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas Las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.

En primer lugar, el reconocimiento de este derecho, en el sistema universal, encuentra su fundamento en el artículo 9 de la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad (en adelante “la Convención”), el cual establece lo siguiente:

“A fin de que las personas con discapacidad puedan vivir en forma independiente y participar plenamente en todos los aspectos de la vida, los Estados Partes adoptarán medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las

⁷³ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General Número 6 “Sobre la igualdad y no discriminación”, *op. cit.*, párr. 31.

demás, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales.”

Ahora bien, el citado numeral prevé que dichas medidas incluirán la identificación y eliminación de obstáculos y barreras de acceso, se aplicarán, entre otras cosas, en los rubros de infraestructura y sistemas de información y comunicación.⁷⁴

En ese tenor, a fin de garantizar la accesibilidad de las personas con discapacidad, se asignan diversas obligaciones a los Estados, para que adopten las medidas pertinentes, entre otras, para:

- **Promover otras formas adecuadas de asistencia y apoyo a las personas con discapacidad para asegurar su acceso a la información.**
- **Promover el acceso de las personas con discapacidad a los nuevos sistemas y tecnologías de la información y las comunicaciones, incluida Internet.**
- Promover el diseño, el desarrollo, la producción y la distribución de sistemas y tecnologías de la información y las comunicaciones accesibles en una etapa temprana, a fin de que estos sistemas y tecnologías sean accesibles al menor costo.⁷⁵

Por su parte, la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas Las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, (en adelante “la Convención Interamericana”), para el cumplimiento de sus objetivos y consistentes en la prevención y eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración en la sociedad, dispone que los Estados deberán comprometerse a adoptar las medidas de carácter legislativo, social, educativo, laboral o de cualquier otra índole para dicho fin.⁷⁶

⁷⁴ "Artículo 9, numeral 1, incisos a) y b) de la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad:

“a) Los edificios, las vías públicas, el transporte y otras instalaciones exteriores e interiores como escuelas, viviendas, instalaciones médicas y lugares de trabajo;

b) Los servicios de información, comunicaciones y de otro tipo, incluidos los servicios electrónicos y de emergencia.”

⁷⁵ Cfr. Artículo 9, numeral 2, incisos f), g) y h), de la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad.

⁷⁶ Cfr. Artículos II y III, de la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas Las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.

Asimismo, la propia Convención Interamericana enumera diversas medidas, precisando que la lectura acerca de éstas no deben entenderse en forma limitativa, ni como una lista taxativa, en virtud de que comprende:

- a) Medidas para eliminar progresivamente la discriminación y promover la integración por parte de las autoridades gubernamentales y/o entidades privadas en la prestación o suministro de bienes, servicios, instalaciones, programas y actividades, tales como el empleo, el transporte, las comunicaciones, la vivienda, la recreación, la educación, el deporte, el acceso a la justicia y los servicios policiales, y las actividades políticas y de administración.
- b) Medidas para que los edificios, vehículos e instalaciones que se construyan o fabriquen en sus territorios respectivos faciliten el transporte, la comunicación y el acceso para las personas con discapacidad.
- c) Medidas para eliminar, en la medida de lo posible, los obstáculos arquitectónicos, de transporte y comunicaciones que existan, con la finalidad de facilitar el acceso y uso para las personas con discapacidad.
- d) Medidas para asegurar que las personas encargadas de aplicar la presente Convención y la legislación interna sobre esta materia estén capacitados para hacerlo.

En suma, para efectos de la presente impugnación, la lectura integral de los parámetros expuestos hace patente que el derecho a la accesibilidad **comprende la facilitación de la comunicación y el acceso a la información, empleando toda clase de sistemas y formas de hacer posible que la persona con discapacidad no encuentre barreras en ese rubro.**

Lo anterior resulta de suma importancia pues se trata de una condición necesaria para que las personas con discapacidad puedan ejercer efectivamente sus derechos humanos en igualdad de condiciones que las demás.

En este punto, es necesario destacar que tal como lo ha señalado la Relatora Especial

sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad,⁷⁷ la obligación de los Estados de asegurar la accesibilidad no debe confundirse con la diversa de garantizar el acceso a un apoyo.

La accesibilidad es la obligación relacionada con el entorno físico, el transporte, **la información** y las comunicaciones —un requisito de las sociedades libres de barreras e inclusivas—, mientras que el apoyo es una obligación vinculada a la persona.⁷⁸ Sin embargo, ambas son obligaciones complementarias para asegurar que las personas con discapacidad puedan llevar una vida independiente y participar plenamente en todos los aspectos de la vida.⁷⁹

En ese sentido, hablar de “accesibilidad” implica que el Estado tiene la obligación general y abstracta de garantizar indiscriminadamente a todas las personas con discapacidad —de cualquier tipo y/o grado que ésta sea— el acceso a los servicios públicos y, aun incluso mediante la construcción normativa y la implementación de políticas públicas; incidir en que los particulares que ofrecen servicios al público, garanticen igualmente la accesibilidad para la comunidad diversa de personas con discapacidad.

De esta manera, los Estados deben garantizar la disponibilidad de los servicios de atención al público en un entorno físico seguro para todas las personas. Asimismo, los centros y servicios que ofrezcan apoyo ya sean públicos o privados, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, deben ser accesibles para las personas con discapacidad.

Sobre este último punto, los Estados han de adoptar medidas positivas particularmente para asegurar que las personas con discapacidad accedan a la difusión de información sobre los servicios y regímenes de protección social existentes, incluso para quienes viven en zonas rurales y remotas.

Así, conforme a las obligaciones de accesibilidad, particularmente en las materias de información y comunicaciones —por ser de interés para el caso que nos ocupa— los Estados deben modificar la forma en que se da a conocer la información de interés

⁷⁷ Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad, 20 de diciembre de 2016, párrafo 33, disponible en:

<http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/informe-de-la-relatora-especial-de-las-personas-con-discapacidad-diciembre-2016.pdf>

⁷⁸ *Ídem.*

⁷⁹ *Ídem.*

público, como pueden serlo las campañas de difusión relacionadas con el quehacer gubernamental, acciones o logros de gobierno o acciones de la ciudadanía para acceder a algún beneficio o servicio público.

De lo contrario, es decir, la omisión de tomar las medidas necesarias para garantizar la accesibilidad en materia de información y comunicación que sea obligatorio para todas las autoridades estatales y los particulares con actividad pública implicaría la consolidación y preservación de un sistema discriminatorio y excluyente de las personas con discapacidad.

iii) Derechos lingüísticos y a la identidad cultural de los pueblos y comunidades indígenas

Jalisco es una entidad de la Federación que cuenta con población que se autoadscribe como indígena, ya sea porque ahí residen pueblos originarios de la región o bien, porque reconoce la existencia de integrantes indígenas de diversos pueblos o comunidades indígenas procedentes de otros estados de la República, lo cual, indudablemente implica la existencia de una vasta presencia de expresiones culturales que integran el patrimonio de esos pueblos y comunidades, los cuales deben ser protegidos por el Estado al formar parte de su identidad y sentido de pertenencia.

Para reforzar lo anterior, es necesario traer a colación una aproximación sobre el concepto de lo indígena:

“comprende la idea de una cultura y un estilo de vida distintos e independientes, basados en antiguos conocimientos y tradiciones, vinculados fundamentalmente a un territorio específico. Los pueblos indígenas no pueden sobrevivir ni ejercer sus derechos humanos fundamentales como naciones, sociedades y poblaciones distintas si no pueden conservar, recuperar, desarrollar y transmitir los conocimientos que han heredado de sus antepasados”.⁸⁰

Defendemos al Pueblo

Aclarado lo anterior, puede afirmarse que el concepto de lo *indígena* supone la existencia de un patrimonio cultural indígena, el cual es entendido como el conjunto de tradiciones manifestadas en las maneras de hacer y pensar que coexisten a la par de patrones culturales imperantes, y que, en ocasiones, es considerado autóctono u

⁸⁰ Véase “Protección del Patrimonio de los Pueblos Indígenas”, Erica Irene A. Daes, Relatora Especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las minorías, Presidenta del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas, Naciones Unidas, 1997, párr. 1, visible en <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r912.pdf>

originario. Por tanto, es reflejado con una herencia cultural que permite revelar el significado de la cultura de pueblos indígenas que nos antecedieron en el tiempo: su cultura material, sus formas de organización sociopolíticas y toda su cosmovisión.⁸¹

En ese tenor, el patrimonio cultural de los pueblos y comunidades indígenas está conformado por elementos tangibles e intangibles, como pueden ser la **lengua**, música, baile, danza, rituales, creencias, medicina tradicional, juegos tradicionales, artes culinarias, organización social, etcétera, que les dan cohesión como unidad social.

Por lo tanto, **la lengua se considera parte de su identidad cultural**, ya que forma parte del conjunto de referencias culturales por el cual una persona o grupo se define, se manifiesta y desea ser reconocido. Así, la identidad cultural es el patrimonio cultural el cual debe ser entendido como todo lo que forma parte de la identidad característica de un pueblo, que puede compartir, si lo desea, con otros pueblos.⁸²

Conforme lo anterior, en el artículo 2º, Apartado A, fracción IV, de la Constitución Federal se establece la obligación estatal de preservar y enriquecer las lenguas de los pueblos indígenas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.

Esta norma de rango constitucional reconoce la pluriculturalidad que existe en México, lo que implica el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a preservar sus lenguas, lo que también significa que el Estado tiene deberes específicos para adoptar las medidas pertinentes para garantizar este derecho.

Con tal objetivo se creó la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, la cual define que las lenguas indígenas son aquéllas que proceden de los pueblos existentes en el territorio nacional antes del establecimiento del Estado Mexicano, además de las provenientes de otros pueblos indoamericanos, igualmente preexistentes que se han arraigado en el territorio nacional con posterioridad y que se reconocen por poseer un conjunto ordenado y sistemático de

⁸¹ *Idem.*

⁸² Véase Oswaldo Ruiz Chiriboga, “El derecho a la identidad cultural de los pueblos indígenas y las minorías nacionales: una mirada desde el sistema interamericano”, visible en <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r23477.pdf>

formas orales funcionales y simbólicas de comunicación (artículo 2°); y forman parte integrante del patrimonio cultural y lingüístico nacional.

De igual modo, dicha ley determina en su artículo 4 que las lenguas indígenas y el español son lenguas nacionales y tendrán la misma validez. Asimismo, prevé que el Estado, a través de sus tres órdenes de gobierno, Federación, Entidades Federativas y Municipios, en los ámbitos de sus respectivas competencias, reconocerá, protegerá y promoverá la preservación, desarrollo y uso de las lenguas indígenas nacionales (artículo 5).

Por su lado, el artículo 7 señala que las lenguas indígenas serán válidas, al igual que el español, para cualquier asunto o trámite de carácter público, **así como para acceder plenamente a la gestión, servicios e información pública.**

De igual relevancia, se destaca que la Ley General mencionada establece como derecho de todo mexicano **comunicarse en la lengua de la que sea hablante**, sin restricciones en el ámbito público o privado, en forma oral o escrita, en todas sus actividades sociales, económicas, políticas, culturales, religiosas y cualesquiera otras.

Ahora bien, en el contexto internacional también es posible identificar normas que se refieran a la protección y promoción de la lengua indígena. En el proemio del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales se manifestó que dicho instrumento reconocía las aspiraciones de dichos pueblos a asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida, de desarrollo económico, a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco de los Estados en que viven.

Por otro lado, el artículo 28, numeral 3, del mismo Convenio establece que deberán adoptarse disposiciones para preservar las lenguas indígenas de los pueblos interesados y promover el desarrollo y la práctica de las mismas.

En otro orden, el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos prevé que en los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma.

Por su lado, pero siguiendo la misma línea, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas establece en su artículo 13 que los pueblos indígenas tienen derecho a revitalizar, utilizar, fomentar y transmitir a las generaciones futuras sus historias, idiomas, tradiciones orales, filosofías, sistemas de escritura y literaturas, y a atribuir nombres a sus comunidades, lugares y personas, así como a mantenerlos, para lo cual los Estados adoptarán medidas eficaces para asegurar la protección de este derecho.

Sobre esas bases, es inconcuso que el reconocimiento del derecho a preservar y emplear la lengua de los pueblos y comunidades indígenas parte de la premisa de que el lenguaje es un componente esencial de la identidad de los pueblos y de las personas en lo particular, ya que constituye uno de los principales factores de identificación. Por tanto, se trata de un derecho social o cultural con incidencia individual o colectiva⁸³.

En esa línea, el respeto por la pluriculturalidad incluye la comprensión del otro como sujeto culturalmente diverso y titular de derechos fundamentales. En esa medida no puede desconocerse la gran relevancia que tiene la lengua “en la materialización de la diversidad étnica y cultural, pues la lengua es uno de los vehículos de construcción cultural que permite justamente romper con el paradigma de la homogenización cultural, señalando una multiplicidad de formas de entender, pensar, sentir y hablar el mundo.”⁸⁴

Como lo ha sostenido ese Máximo Tribunal, la lengua es mucho más que un medio de comunicación, pues las lenguas constituyen una parte integral de toda cultura; pues **por medio de su lengua, un grupo expresa su propia cultura, su propia identidad social**; de manera que las lenguas están vinculadas a procesos mentales y a la forma en que los miembros de determinada comunidad lingüística perciben la naturaleza, el universo y la sociedad. Las lenguas expresan patrones culturales y relaciones sociales y a su vez ayudan a moldear estos patrones y relaciones.⁸⁵

⁸³ Sentencia dictada en el amparo en revisión 622/2015, resuelto en sesión del 20 de enero de 2016, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, p. 14

⁸⁴ Corte Constitucional de Colombia. T-659-10. Sentencia de 30 de agosto de 2010. p. 31, citado en el amparo en revisión 622/2015, *op, cit*, p. 15.

⁸⁵ Stevenhagen, Rodolfo. *Los Derechos Indígenas: Nuevo Enfoque del Sistema Internacional*, Revista IIDH, 1989 (10) p. 49, citado en el amparo en revisión 622/2015, *op, cit*, p. 15.

De igual manera, ese Alto Tribunal ha señalado que el derecho de toda persona a hablar en su propio idioma o lengua contiene el derecho a que el Estado no otorgue preferencia en el uso corriente a un idioma o lengua respecto de otro, independientemente de cuál sea este⁸⁶.

En este sentido, no existe una obligación universal a que el Estado responda en el idioma o lengua que cada individuo se lo solicite, puesto que es necesario atender razonablemente a las circunstancias históricas y demográficas específicas que definen los lenguajes **que son efectivamente utilizados en un país o territorio, pero sí la obligación a no establecer como medida gubernamental que un idioma o lengua deba ser utilizado de forma preferente sobre otros**⁸⁷.

Asimismo, el Máximo Tribunal ha entendido de que no es admisible el establecimiento de directivas del Estado que prefieran el habla de un idioma o lengua sobre otro y que puedan tener como efecto a corto o largo plazo llevar al monolingüismo al favorecer la supresión directa o indirecta de otros idiomas o lenguas vivas⁸⁸.

En conclusión, el derecho a la identidad cultural implica de manera necesaria la preservación y conservación de las lenguas indígenas, el cual debe garantizado por todas las autoridades estatales, ya que son formas de expresión que los caracterizan y les otorgan un determinado sentido de pertenencia.

iv) Derecho a la información

De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional del país, el derecho a la información comprende: 1) el derecho de informar (difundir), 2) el derecho de acceso a la información (buscar) y, 3) el derecho a ser informado (recibir).⁸⁹

Defendemos al Pueblo

⁸⁶ Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 100/2017, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del 11 de junio de 2019, bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora I., párr. 103.

⁸⁷ *Ibidem*, párr. 104.

⁸⁸ *Ibidem*, párr. 102.

⁸⁹ Véase la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 13/2018, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, así como la tesis aislada 2a. LXXXV/2016 (10a.), publicada la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, tomo I, Libro 34, septiembre de 2016, Décima Época, Materia Constitucional, página 839, de rubro siguiente: "DERECHO A LA INFORMACIÓN. GARANTÍAS DEL."

En cuanto al derecho de informar, se refiere a la posibilidad de que cualquier persona pueda exteriorizar o difundir, a través de cualquier medio, la información, datos, registros o documentos que posea. En ese sentido, exige que el Estado no restrinja ni limite directa o indirectamente el flujo de la información (obligaciones negativas) y, por otro lado, requiere que el Estado fomente las condiciones que propicien un discurso democrático (obligaciones positivas).⁹⁰

Por otra parte, el derecho de acceso a la información garantiza que todas las personas puedan solicitar información al Estado de los archivos, registros, datos y documentos públicos, siempre que sea solicitada por escrito, de manera pacífica y respetuosa. Ello incluye que el Estado no obstaculice ni impida su búsqueda (obligaciones negativas) y, por otro lado, requiere que establezca los medios e instrumentos idóneos a través de los cuales las personas puedan solicitar dicha información (obligaciones positivas).⁹¹

Finalmente, el derecho a ser informado garantiza que todos los miembros de la sociedad reciban libremente información plural y oportuna que les permita ejercer plenamente sus derechos, quedando obligado el Estado a no restringir o limitar la recepción de cualquier información (obligaciones negativas) y, en diverso sentido, también exige que el Estado informe a las personas sobre aquellas cuestiones que puedan incidir en su vida o en el ejercicio de sus derechos, sin que sea necesaria alguna solicitud o requerimiento por parte de los particulares (obligaciones positivas).⁹²

De lo anterior se puede desprender que el derecho a la información es, además de ser un derecho fundamental, de carácter instrumental, ya que permite el ejercicio de otros derechos, especialmente por parte de quienes se encuentran en posiciones subordinadas o vulnerables, **pues sólo mediante el conocimiento preciso del contenido de los derechos humanos y de sus formas y medios de ejercicio se puede acceder efectivamente a su pleno goce y disfrute**⁹³. Incluso, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de los Estados

⁹⁰ *Idem.*

⁹¹ *Idem.*

⁹² *Idem.*

⁹³ Organización de los Estados Americanos, “El Acceso a la Información Pública, un Derecho para ejercer otros Derechos”, mayo 2013, disponible en el siguiente enlace: <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/concursoinformate/docs/cortosp8.pdf>

Americanos ha establecido el **vínculo entre la libertad de expresión y de información y la defensa de otros derechos humanos**⁹⁴.

Ahora bien, ese Alto Tribunal ha establecido que hablar un determinado idioma o lengua **es una condición básica para recibir y entregar cualquier tipo de información entre seres humanos**. Por tanto, se entiende que el Estado Mexicano debe, dentro de parámetros razonables, **entregar la información que sea solicitada en aquellos idiomas o lenguas que se hablen dentro del territorio nacional**⁹⁵.

Dicha premisa es indispensable para que las personas puedan saber qué es lo que hace su gobierno, y que esta información la reciban en un idioma que puedan entender. Así, esta es una condición relevante, entre muchas otras, para permitir que las personas participen en la vida pública del país⁹⁶.

En conclusión, el acceso a la información es una herramienta que tiene importantes implicaciones en el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática y en la autodeterminación individual y colectiva.

B. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas

En los anteriores subapartados se abundó acerca del contenido y alcance de los derechos de accesibilidad reconocido a favor de las personas con discapacidad, de identidad cultural y lingüísticos, de igualdad y no discriminación, así como a recibir información, que forma parte del marco constitucional que resulta de utilidad para evidenciar la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas.

Ahora bien, para entrar en estudio de constitucionalidad correspondiente, resulta conveniente transcribir el contenido de los preceptos:

“Artículo 15 Septies.

1. Las autoridades electorales tienen la obligación de traducir todos aquellos documentos, lineamientos o preceptos relacionados con la postulación de personas indígenas, al menos, a las lenguas wixaritari y náhuatl. En el mismo sentido, los documentos, lineamientos o preceptos relacionados con las personas con discapacidad deberán ser traducidos a lengua de señas utilizada predominantemente en el estado Jalisco y al sistema de escritura braille, para su difusión.

⁹⁴ *Idem.*

⁹⁵ Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 100/2017, *op. cit.*, párr. 100

⁹⁶ *Ibidem*, párr. 101.

Transitorios

“SEGUNDO. El presente decreto para su difusión, se debe traducir al menos, a las lenguas wixaritari y náhuatl. En el mismo sentido, deberá ser traducido a lengua de señas utilizado predominantemente en el estado de Jalisco, al sistema de escritura braille y a través de pictogramas.”

Dado que las normas trasuntadas vulneran derechos de determinados grupos sociales, los cuales tienen derecho específicamente reconocidos, el presente apartado se dividirá en dos secciones, a fin de darles el tratamiento que les corresponde para comprender debidamente la inconstitucionalidad en que incurrir.

i) Exclusión del acceso a determinada información a comunidades indígenas que hablan una lengua indígena en dicho Estado

De los artículos *supra* citados del Código Electoral del Estado de Jalisco es posible desprender que:

- El artículo 15 Septies establece una obligación a cargo de las autoridades electorales de traducir todos aquellos a) documentos, b) lineamientos, o c) preceptos relacionados con la postulación de personas indígenas, **al menos**, en las lenguas **wixaritari y náhuatl**.
- Por su parte, la disposición transitoria segunda prevé que el Decreto 29235/LXIII/23 que reformó al mencionado ordenamiento debe traducirse, **al menos**, a las lenguas **wixaritaria y náhuatl** para su difusión.

Como se advierte, los dispositivos normativos en combate coinciden en establecer una obligación a cargo de las autoridades competentes de traducir determinada información en al menos 2 lenguas indígenas.

Aunque en principio este Organismo Nacional aplaude el esfuerzo realizado por el legislador de introducir medidas que busquen hacer llegar información a los pueblos y comunidades indígenas en la entidad en su lengua natal y en respeto a su cultura, se estima que estableció una restricción implícita en perjuicio de los pueblos y comunidades indígenas que no hablan español ni alguna de las lenguas que refiere la norma –esto es **wixaritari y náhuatl**– para acceder a la normativa referente a la postulación de candidaturas indígenas, así como para conocer el contenido del Decreto impugnado.

En otras palabras, la obligación que imponen las normas se limita a constreñir a la autoridad a traducir los documentos antes aludidos en por lo menos 2 lenguas indígenas, soslayando que en Jalisco habitan pueblos y comunidades originarias que hablan otros idiomas, razón por la cual, los efectos directos de la medida impugnada serán el obstaculizar a estos últimos que conozcan la normativa sobre la postulación de personas indígenas a cargos de elección popular, colocándolos en una situación de desventaja respecto de quienes hablan español, wixaritari y náhuatl.

Sirve de apoyo a lo anterior los datos ofrecidos por el Censo de Población y Vivienda 2020 elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), del cual puede saberse que en Jalisco hay 66, 963 personas mayores de 3 años de edad que hablan alguna lengua indígena. De un comparativo entre la información del Censo realizado en 2010, puede apreciarse un incremento de esta población, ya que hace una década eran 53, 695 personas⁹⁷.

El mencionado Instituto también identificó que las cuatro lenguas más habladas en la entidad⁹⁸ son el huichol⁹⁹ (24, 256 habs.), náhuatl (18, 362 habs.), tarasco (4, 759 habs.) y mixteco (4, 048 habs.).

Sin embargo, no debe pasarse por alto que en la entidad hay regiones donde se hablan otras lenguas que no son aquellas a las que refiere la norma impugnada ni alguna de las más habladas de la entidad, por ejemplo, el otomí, el zapoteco, el tsotsil, el huasteco y el mazahua¹⁰⁰.

Si bien lo anterior únicamente pretende ejemplificar que existen otras lenguas que se hablan en la entidad, es necesario apuntar que no debe ignorarse que puedan

⁹⁷ INEGI, Población de 3 años y más hablante de lengua indígena por entidad federativa según sexo, años censales de 2010 y 2020, visible en el siguiente enlace:

https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/interactivos/?pxq=LenguaIndigena_Lengua_01_3d9fd443-d336-4897-ae45-d78c0ef85a30&idrt=132&opc=t

⁹⁸ INEGI, Información por entidad, “Jalisco”, visible en el siguiente enlace:

<https://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/jal/poblacion/diversidad.aspx?tema=me&e=14>

⁹⁹ También conocidos como wixárika o wixaritari. En el presente escrito se opta por estos términos, ya que es la forma como ellos se autodenominan en su lengua.

¹⁰⁰ Universidad de Guadalajara, “UdeG contribuye con la preservación de lenguas maternas de Jalisco”, visible en el siguiente enlace:

[https://www.udg.mx/es/noticia/udeg-contribuye-con-la-preservacion-de-lenguas-maternas-de-jalisco#:~:text=La%20lengua%20wix%C3%A1rika%20la%20hablan,hablantes%20\(7.11%20por%20ciento\)](https://www.udg.mx/es/noticia/udeg-contribuye-con-la-preservacion-de-lenguas-maternas-de-jalisco#:~:text=La%20lengua%20wix%C3%A1rika%20la%20hablan,hablantes%20(7.11%20por%20ciento))

existir personas que hablen otras lenguas indígenas que hasta el momento no se han mencionado, pero que por más minoritarias que sean, deben ser visibilizadas¹⁰¹.

A lo anterior debe agregarse que como lo ha señalado esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, no hay consenso sobre el número de pueblos indígenas que existen en México; aunado a que las lenguas indígenas que se hablan en nuestro país también tienen un gran número de variantes que hacen que hablantes de una misma lengua no se comprendan entre sí y dada su localización geográfica, tampoco se identifiquen como miembros de un mismo pueblo. Lo anterior cobra relevancia si, por ejemplo, se refiere que, para la entonces Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, existen 62 pueblos indígenas, mientras que el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas apunta la existencia de 11 familias lingüísticas, 68 agrupaciones lingüísticas y 364 variantes lingüísticas¹⁰².

Ahora, también debe tomarse en consideración el fenómeno migratorio interno de poblaciones indígenas, el cual ha modificado la distribución geográfica de esos pueblos y comunidades a lo largo de todo el territorio nacional, motivado por diversos factores, tales como el cambio del modelo económico; excesiva parcelación y deterioro de recursos naturales; surgimiento de programas de empleo temporal, desempleo y falta de alternativas económicas; caída en los precios de productos agrícolas comerciables; disminución en la comercialización de productos artesanales; conflictos políticos, interétnicos y religiosos; contingencias y catástrofes naturales; insuficiente producción agrícola para la alimentación de la familia durante todo el año, búsqueda de oportunidades educativas, deterioro de la agricultura tradicional y de autoconsumo, entre otros.¹⁰³

En ese contexto, es posible que puedan existir habitantes de alguna lengua indígena que no sea originaria de Jalisco, pero que forme parte de la multiculturalidad que caracteriza a nuestro país, que por diversas razones se asentó en dicha entidad.

¹⁰¹ Claros ejemplos son la lengua tlapaneca y maya, pues el INEGI encontró presencia de personas que las hablan en los municipios de Acatlán de Juárez y Atenguillo, Jalisco, respectivamente. Véase el Perfil Sociodemográfico de Jalisco en el siguiente enlace:
https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estructura/702825197872.pdf

¹⁰² SCJN, *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas comunidades y pueblos indígenas*, segunda edición, México, 2014, p. 13

¹⁰³ Al respecto, véase Sánchez García, Carolina, "La migración indígena mexicana, interna e internacional", en Roldán Dávila, Genoveva y Sánchez García, Carolina (coords.), *Remesas, Migración y Comunidades Indígenas en México*, México, UNAM-III, 2015, p. 74.

Tal información y consideraciones llevan a este Organismo Nacional a advertir que, aunque las normas coinciden en que buscan que los documentos y, en general, la normativa electoral relativa a la postulación de candidaturas indígenas sea conocida por las personas que hablan las lenguas indígenas wixaritari y náhuatl, para que así estén en mayores condiciones de ejercer sus derechos de participación política, es claro que pasó por alto que existen personas hablantes de otras lenguas que no se encuentran expresamente enunciadas de la norma, lo cual indudablemente se traduce en una transgresión constitucional.

En otras palabras, es claro que la norma incide en los derechos político-electorales de las personas ciudadanas que hablan alguna lengua indígena, ya que establece un mandato a cargo del ente estatal competente de que traduzca la información concerniente a candidaturas indígenas, pues al tener acceso a ello en la lengua que hablan, estarán en mejores condiciones de ejercer tales derechos.

Tal como se expuso en el parámetro de regularidad constitucional, el derecho de acceso a la información también tiene un carácter instrumental, sobre todo para quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad, pues al tener conocimiento del contenido de sus derechos podrán acceder a ellos de forma efectiva.

Precisamente, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos ha apuntado la importancia de la información **para el ejercicio de los derechos civiles y políticos**, en virtud de que el libre acceso a la información es un medio para que, en un sistema democrático representativo y participativo, la ciudadanía ejerza sus derechos políticos¹⁰⁴.

Además, ya que en el caso la medida se relaciona con derechos de pueblos y comunidades indígenas, la cuestión debe ser analizada desde un enfoque intercultural y la luz de los derechos específicamente reconocidos a favor de ese sector. Entonces, reconociendo la importancia del derecho a la información, es imperioso que ésta sea proporcionada en el lenguaje de la persona solicitante o de los sujetos a quienes se dirige.

De lo contrario, al no existir la obligación de traducir a la información relativa a la postulación de candidaturas a **todas las lenguas indígenas que se hablan en Jalisco**,

¹⁰⁴ Citado por el Departamento para la Gestión Pública Efectiva, Organización de los Estados Americanos, “El Acceso a la Información Pública, un Derecho para ejercer otros Derechos”, *op. cit.*

puede ser considerado como una limitante injustificada para recibir la información en un idioma o lengua propia.

Por ende, para este Comisión Nacional no resulta admisible que la obligación de traducir la normativa existente e información en general sobre candidaturas indígenas se circunscriba o limite a favor de determinados grupos de la población en perjuicio de otros, que de igual manera requieren de la protección en sus derechos y la preservación de su cultura.

Es decir, al establecer un catálogo preciso sobre las lenguas en las cuales se deberá traducir la indicada información a cargo de las autoridades competentes, sin tomar en cuenta que en el Estado hay presencia de otros pueblos o comunidades que hablan otras lenguas, no sólo genera un efecto discriminatorio hacia estos últimos, sino que transgrede los derechos lingüísticos de esos conglomerados sociales reconocidos en el orden constitucional y convencional.

En ese sentido, si las lenguas indígenas, al igual que el español, son lenguas nacionales que tienen la misma validez, sumado al deber del Estado de preservar la lengua y cultura de sus pueblos originarios, es que evidente que existe un imperativo de acceder a la información en tales lenguas para quienes así lo requieran. De tal suerte que deviene de vital importancia que las autoridades competentes garanticen el acceso a la información en temas relevantes y esenciales no solamente en las lenguas predominantes, sino también en las lenguas minoritarias, a fin de que estas últimas no sean excluidas de su ámbito de aplicación, y de igual modo, se garanticen los derechos que le asisten a las personas que las hablan.

En esa virtud, aunque son nobles las intenciones del legislador de establecer una garantía de informar en su idioma sobre una de las formas de participación política a los pueblos y comunidades originarias que hablen wixaritari y náhuatl (al ser las lenguas indígenas más habladas en Jalisco), es evidente que **no atendió al contexto real pluricultural de la entidad**, ya que no incorporó a aquella población, por más pequeña que sea, de acceder a ese beneficio indispensable para ejercer plenamente sus derechos político-electorales.

En otras palabras, el efecto directo de las disposiciones impugnadas fue excluir, de *iure*, a quienes no hablan ni español y las 2 lenguas indígenas referidas de acceder a la normativa e información en general sobre postulación de candidaturas dirigidos

a dicho colectivo, lo que impedirá que comprendan la información relevante en su carácter de personas ciudadanas interesadas en participar activamente en la vida política del país, lo cual es contrario al parámetro de regularidad constitucional.

En consecuencia, su falta de inclusión y correspondiente invisibilización por parte del legislador local afecta su derecho a recibir información relevante y, por ende, al ejercicio de sus derechos político-electorales, aunado a que el Estado soslaya las obligaciones que tiene a su cargo para salvaguardar los derechos lingüísticos de esos segmentos de la población, así como de respetar su identidad indígena.

Esto quiere que decir que, pese a que la norma busca salvaguardar los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, transgrede el parámetro de control de regularidad constitucional, en virtud de que únicamente consideró relevante establecer la obligación de hacer traducciones en al menos dos lenguas indígenas.

En ese orden de ideas –a juicio de esta Comisión Nacional– no existe ninguna razón objetivamente válida que justifique dar un trato preferente a una comunidad o pueblo originario sobre otro, y mucho menos tratándose de un derecho universal y de relevancia como es el derecho a recibir información en su propia lengua.

Si el objetivo de la norma fue, en términos generales, avanzar en el reconocimiento de los derechos de las personas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas, el legislador debió considerar los particulares problemas de discriminación que enfrentan las comunidades indígenas al momento de ejercer sus derechos, como son los relativos a su participación política, por lo que resultaba indispensable que las normas no excluyeran a las comunidades originarias que no hablan ninguna de las lenguas indígenas a las que aludió el legislador en los artículos combatidos, ya que ellas también tiene derecho a estar debidamente informadas, pues solo así podrán ocupar mayores espacios de representación política en Jalisco.

Consecuentemente, no debe excluirse a ninguna persona, pueblo o comunidad para efectos de proporcionarles información sobre todo aquello relacionado con sus derechos humanos, en virtud de que es imperioso que todos por igual tengan conocimiento sobre esos temas que les interesen, para así mejorar sus condiciones de vida y permitirles participar políticamente.

De tal forma que las normas impugnadas del Código Electoral del Estado de Jalisco, lejos de beneficiar a las comunidades y pueblos indígenas que habitan en la entidad, imponen un obstáculo para la plena efectividad de los derechos que les permiten intervenir en los asuntos de carácter público, como son las condiciones en que podrán ser votados para ocupar cargos de elección popular, pues realizó una distinción entre aquellos que hablan una determinada lengua y entre quienes no, siendo que sólo algunos estarán en aptitud de estar debidamente informados sobre tales cuestiones.

Lo anterior incluso es contrario a lo previsto expresamente en el artículo 30 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo, en donde se asentó que los gobiernos deberán adoptar medidas acordes a las tradiciones y culturas de los pueblos interesados, a fin de darles conocer sus derechos y obligaciones, por lo que para tal fin, deberán recurrir a traducciones escritas y a la utilización de los medios de comunicación de masas en las lenguas de dichos pueblos.

Finalmente, se estima que las consideraciones sustentadas en las acciones de inconstitucionalidad 109/2020¹⁰⁵ y 63/2022¹⁰⁶ resueltas por ese Tribunal Pleno, son igualmente aplicables al caso que nos ocupa, pues en términos similares, las normas invalidadas en aquellos precedentes excluía a lenguas indígenas de acceder a determinados derechos y medidas estatales, lo cual vulnera diversos derechos humanos de otras minorías de lengua indígena que no contemplaban las normas, pese a que el acceso a la información en una materia que constituye un deber oficioso a cargo del Estado.

Por todo lo expuesto, se concluye que las normas son contrarias al parámetro de regularidad constitucional, puesto que dan un trato preferente a quienes hablan wixaritari y náhuatl sobre quienes se comunican en otras lenguas, razón por la que debe declararse su invalidez y expulsarse del orden jurídico de Jalisco.

ii) Limitación para garantizar el acceso a la información de las personas con discapacidad, en contravención a su derecho de accesibilidad

¹⁰⁵ Resuelta en sesión pública del 18 de enero de 2022, bajo la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

¹⁰⁶ Resuelta en sesión pública del 05 de junio de 2023, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek.

En relación con las personas que viven con alguna discapacidad, las normas impugnadas establecen que los documentos, lineamientos o preceptos que les afecten o incidan en sus derechos, así como el Decreto impugnado, deberán ser traducidos, cuando menos a los siguientes formatos:

- lengua de señas utilizada *predominantemente en esa entidad*
- sistema de escritura *Braille*.

Se considera que, si bien el legislador pretendió establecer medidas de accesibilidad en favor de las personas con discapacidad que les permitieran conocer con claridad la información relacionada con su derecho a postularse como candidatas a ciertos cargos públicos de elección popular, lo cierto es que –a juicio de esta Institución Nacional– resultan insuficientes, generan incertidumbre y terminan por excluir a cierto grupo de personas que necesitan un apoyo distinto.

Como se explicó en un apartado anterior, una de las obligaciones adquiridas por el Estado mexicano al firmar la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad consiste en que toda la información emitida por autoridades públicas que le interese a ese grupo social debe ser emitida de manera accesible, esto es, a través de una comunicación que atienda a las necesidades de cada persona conforme a la deficiencia con la que vive, buscando que conozca claramente la información, sus alcances y consecuencias.

En ese sentido, la Convención de la materia, en su artículo 2, establece que para lograr una adecuada comunicación se podrán utilizar y garantizar las siguientes formas, métodos o formatos:

1. lenguajes, se entenderá tanto el lenguaje oral como la lengua de señas y otras formas de comunicación no verbal
 - a. lenguaje escrito
 - b. lenguajes sencillos
2. visualización de textos
3. escritura Braille
4. comunicación táctil
5. macrotipos
6. dispositivos multimedia de fácil acceso

7. sistemas auditivos
8. medios de voz digitalizada
9. cualquier otro modo, medio o formato aumentativo o alternativo de comunicación, incluida la tecnología de la información.

Estos métodos de comunicación también son mencionados en los artículos 9¹⁰⁷ y 21¹⁰⁸ de ese instrumento internacional. En el artículo 9, relacionado directamente con

¹⁰⁷ Artículo 9 Accesibilidad

1. A fin de que las personas con discapacidad puedan vivir en forma independiente y participar plenamente en todos los aspectos de la vida, los Estados Partes **adoptarán medidas pertinentes** para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico, el transporte, **la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones**, y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales. Estas medidas, que incluirán la identificación y eliminación de obstáculos y barreras de acceso, se aplicarán, entre otras cosas, a:

a) Los edificios, las vías públicas, el transporte y otras instalaciones exteriores e interiores como escuelas, viviendas, instalaciones médicas y lugares de trabajo;

b) Los servicios de información, comunicaciones y de otro tipo, incluidos los servicios electrónicos y de emergencia.

2. Los Estados Partes también adoptarán las medidas pertinentes para:

a) Desarrollar, promulgar y supervisar la aplicación de normas mínimas y directrices sobre la accesibilidad de las instalaciones y los servicios abiertos al público o de uso público;

b) Asegurar que las entidades privadas que proporcionan instalaciones y servicios abiertos al público o de uso público tengan en cuenta todos los aspectos de su accesibilidad para las personas con discapacidad;

c) Ofrecer formación a todas las personas involucradas en los problemas de accesibilidad a que se enfrentan las personas con discapacidad;

d) Dotar a los edificios y otras instalaciones abiertas al público de señalización en Braille y en formatos de fácil lectura y comprensión;

e) Ofrecer formas de asistencia humana o animal e intermediarios, incluidos guías, lectores e intérpretes profesionales de la lengua de señas, para facilitar el acceso a edificios y otras instalaciones abiertas al público;

f) Promover otras formas adecuadas de asistencia y apoyo a las personas con discapacidad para asegurar su acceso a la información;

g) Promover el acceso de las personas con discapacidad a los nuevos sistemas y tecnologías de la información y las comunicaciones, incluida Internet;

h) Promover el diseño, el desarrollo, la producción y la distribución de sistemas y tecnologías de la información y las comunicaciones accesibles en una etapa temprana, a fin de que estos sistemas y tecnologías sean accesibles al menor costo.

¹⁰⁸ “Artículo 21 Libertad de expresión y de opinión y acceso a la información

Los Estados Partes adoptarán todas las medidas pertinentes para que las personas con discapacidad puedan ejercer el derecho a la libertad de expresión y opinión, incluida la libertad de recabar, recibir y facilitar información e ideas en igualdad de condiciones con las demás y mediante cualquier forma de comunicación que elijan con arreglo a la definición del artículo 2 de la presente Convención, entre ellas:

a) Facilitar a las personas con discapacidad información dirigida al público en general, de manera oportuna y sin costo adicional, en formatos accesibles y con las tecnologías adecuadas a los diferentes tipos de discapacidad;

el derecho a la accesibilidad de las personas con discapacidad, y el diverso 21 respecto a la libertad de expresión, opinión y de acceso a la información, reiteran la obligación de los Estados partes de adoptar las medidas necesarias para garantizar el acceso a la información pública hasta el máximo de sus recursos, así como no limitarse a una sola medida que pudiera atender solo a ciertas necesidades, sino llevar a cabo todas las que sean necesarias, atendiendo al universo de las deficiencias de las personas.

Ahora bien, en el ámbito Nacional, la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad también reconoce el derecho de ese grupo social y la obligación de las autoridades para emitir la información en diferentes formatos que garanticen que la persona interesada la comprenda totalmente. Esto se encuentra previsto en sus artículos 2, fracciones V, XXI, XXII¹⁰⁹, 14¹¹⁰ y 32¹¹¹ de dicha Ley General.

-
- b) Aceptar y facilitar la utilización de la lengua de señas, el Braille, los modos, medios, y formatos aumentativos y alternativos de comunicación y todos los demás modos, medios y formatos de comunicación accesibles que elijan las personas con discapacidad en sus relaciones oficiales;
 - c) Alentar a las entidades privadas que presten servicios al público en general, incluso mediante Internet, a que proporcionen información y servicios en formatos que las personas con discapacidad puedan utilizar y a los que tengan acceso;
 - d) Alentar a los medios de comunicación, incluidos los que suministran información a través de Internet, a que hagan que sus servicios sean accesibles para las personas con discapacidad;
 - e) Reconocer y promover la utilización de lenguas de señas.”

¹⁰⁹ “Artículo 2. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

(...)

V. Comunicación. Se entenderá el lenguaje escrito, oral y la lengua de señas mexicana, la visualización de textos, sistema Braille, la comunicación táctil, los macrotipos, los dispositivos multimedia escritos o auditivos de fácil acceso, el lenguaje sencillo, los medios de voz digitalizada y otros modos, medios, sistemas y formatos aumentativos o alternativos de comunicación, incluida la tecnología de la información y las comunicaciones de fácil acceso;

(...)

XXI. Lenguaje. Se entenderá tanto el lenguaje oral como la lengua de señas y otras formas de comunicación no verbal;

XXII. Lengua de Señas Mexicana. Lengua de una comunidad de sordos, que consiste en una serie de signos gestuales articulados con las manos y acompañados de expresiones faciales, mirada intencional y movimiento corporal, dotados de función lingüística, forma parte del patrimonio lingüístico de dicha comunidad y es tan rica y compleja en gramática y vocabulario como cualquier lengua oral;(…)”.

¹¹⁰ “Artículo 14. La Lengua de Señas Mexicana, es reconocida oficialmente como una lengua nacional y forma parte del patrimonio lingüístico con que cuenta la nación mexicana. Serán reconocidos el Sistema Braille, los modos, medios y formatos de comunicación accesibles que elijan las personas con discapacidad.”

¹¹¹ “Artículo 32. Las personas con discapacidad tienen derecho a la libertad de expresión y opinión; incluida la libertad de recabar, recibir y facilitar información mediante cualquier forma de comunicación que les facilite una participación e integración en igualdad de condiciones que el resto de la población. Para tales efectos, las autoridades competentes establecerán entre otras, las siguientes medidas:

Ese Tribunal Constitucional, al resolver el amparo en revisión 702/2018 determinó que las personas con discapacidad, en términos del artículo 9 de la Convención multicitada, tienen el derecho de que la información les sea emitida en un formato que se adapte a sus necesidades, por lo que la autoridad que la emite asegurarse que el texto de lectura fácil sea claro, accesible y contenga la información más relevante del acto.¹¹²

Con todo lo anterior, se advierte que para la difusión de la información relacionada con los intereses o derechos de personas con discapacidad, existe una obligación para el Estado de llevar a cabo las medidas pertinentes para garantizar que ese colectivo reciba de manera adecuada la información, esto es, a través de cualquiera de los formatos previsto en la Convención de la materia, pero adecuándose a sus necesidades.

En ese sentido, la autoridad tiene que tomar en cuenta, primero, la condición con la que viven las personas y, posteriormente, emitir el formato que se adecue a sus necesidades de manera proporcional.

Ahora bien, en el presente asunto, la medida estatal que se tiene que difundir a las personas con discapacidad se trata documentos que pueden ser tanto para intereses particulares y generales vinculados con el ejercicio de derechos políticos-electorales, por lo que se tiene que tomar la medida pertinente de accesibilidad para las personas con discapacidad.

Lo anterior implica que la obligación asumida por el Estado mexicano no se puede limitar solo a la emisión de formatos en lengua de señas *utilizada predominantemente en esa entidad* y al sistema de escritura Braille, pues las personas tendrán diferentes necesidades en virtud de las diversidades funcionales con las que viven, por lo que en realidad esa información debe ser emitida en diferentes formatos.

(...)"

¹¹² Tesis aislada 1ª XXVIII/2022 (10ª) de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 20, diciembre de 2022, Tomo II, p. 1254 **"PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LA ESCRITURA PÚBLICA DE SU CONSTITUCIÓN COMO ASOCIACIÓN CIVIL, CUANDO ASÍ SE SOLICITE, PUEDE CONTENER DECLARACIONES EXPRESAS SOBRE SU CONDICIÓN, HACERSE CONSTAR LA COMPARECENCIA DE LOS OTORGANTES CON PERSONAS DE APOYO, Y EL NOTARIO PÚBLICO DEBE BRINDAR MEDIDAS DE ACCESIBILIDAD."**

Efectivamente, los formatos determinados por el legislador solo atienden a dos tipos de personas con discapacidad, la lengua de señas para la comunidad de sordos, mientras que el sistema de escritura Braille para personas ciegas.

De ahí que este Organismo Nacional considere que las normas impugnadas limitan el acceso a la información de las personas con discapacidad, trayendo como consecuencia una vulneración a su derecho a postularse a cargos públicos de elección popular, pues quienes viven con alguna condición que necesita la implementación de otro formato de accesibilidad, se enfrentarán a una barrera que les impedirá conocer claramente la información que se emita en los documentos o lineamientos respectivos, así como sobre el alcance jurídico de los preceptos que inciden en ellos.

En todo caso, se debe tener claro que la emisión de la información o documentos que les afecten a las personas interesadas en postularse algún cargo público de elección en el estado de Jalisco debe ser emitida en alguno de los formatos previstos tanto en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, como en la Ley General de la materia, a fin de garantizar que se adecua a sus necesidades y con ello lograr una comprensión plena.

Sumado a lo anterior, llama la atención de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos que el legislador estableció que uno de los formatos en los que se emitirá la información documentos será la lengua de señas “que se utiliza predominantemente el estado de Jalisco”.

Sin embargo, en nuestro país se reconoce a nivel nacional la Lengua de Señas Mexicana, misma que es definida en la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad como la lengua de una comunidad de sordos, que consiste en una serie de signos gestuales articulados con las manos y acompañados de expresiones faciales, mirada intencional y movimiento corporal, dotados de función lingüística, forma parte del patrimonio lingüístico de dicha comunidad y es tan rica y compleja en gramática y vocabulario como cualquier lengua oral.

Incluso, en esa Ley General se establece textualmente en su artículo 14 que la Lengua de Señas Mexicanas **es reconocida oficialmente como una lengua nacional y forma parte del patrimonio lingüístico con que cuenta la nación mexicana.**

Por lo tanto, es la Lengua de Señas Mexicana el formato que debe ser tomado en cuenta en todo el país para la emisión de documentos o información a personas con discapacidad que requieren ese tipo de apoyo, pues de concebir que en cada entidad federativa se tomaría en cuenta un lenguaje de señas distinto pondría en desventaja a ese grupo social puesto que tendría la obligación de aprender y comprender todos esos sistemas de lenguaje.

Así, este Organismo Nacional llega a la sólida conclusión de que las normas impugnadas vulneran los derechos de las personas con discapacidad, específicamente al acceso a la información pública e indirectamente a participar en los procesos de elección popular en el estado de Jalisco, pues por una parte limita solo a dos formatos de emisión de la información o documentos que se destina exclusivamente a dos tipos de deficiencias (ceguera y sordera) inobservando el resto de necesidades que surgen del universo de las discapacidad, y por la otra, genera incertidumbre respecto de la lengua de señas que será utilizada.

Con base en esas consideraciones, esta Comisión Autónoma concluye que ese Tribunal Constitucional deberá declarar la invalidez de las normas impugnadas y expulsarlas del sistema jurídico jalisciense a fin de salvaguardar los derechos de las personas que viven con alguna discapacidad.

TERCERO. El artículo 2, fracción XXII, del Código Electoral del Estado de Jalisco define que una persona con discapacidad será *“Todo ser humano con ausencia o disminución congénita, genética o adquirida de alguna aptitud o capacidad motriz, de talla, mental o psicosocial, auditiva, visual e intelectual, parcial o total, debido a lo cual, y a ciertas actitudes y estructuras del entorno que le rodea, tienen dificultades para desarrollarse y participar plenamente en la vida social, de manera permanente.”*

Dicha definición resulta contraria al modelo social de la discapacidad establecido en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, pues determina que el problema para que las personas con discapacidad puedan incluirse plenamente en las relaciones sociales es debido a la deficiencia con la que viven y no a su entorno, por lo que transgrede su derecho a la igualdad y no discriminación, así como a la dignidad de ese sector de la población.

En este concepto de invalidez se abundará sobre los motivos por los que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que la definición prevista

en el artículo 2, fracción XXII, del Código Electoral del Estado de Jalisco es contrario al modelo social de la discapacidad y a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Para sostener esa afirmación, se argumentará conforme la siguiente estructura: en principio, se expondrá brevemente el parámetro de regularidad constitucional que se considera aplicable y, posteriormente, se analizará la norma impugnada a la luz de dicho estándar a fin de verificar si es o no acorde con los derechos humanos de las personas que viven con alguna discapacidad.

A. Modelo social de la discapacidad

A manera de preámbulo, es necesario iniciar subrayando que la concepción jurídica sobre la discapacidad ha ido modificándose en el devenir de los años: en principio existía el modelo de "prescindencia" en el que las causas de la discapacidad se relacionaban con motivos religiosos, el cual fue sustituido por un esquema denominado "rehabilitador", "individual" o "médico", en el cual el fin era normalizar a la persona a partir de la desaparición u ocultamiento de la deficiencia que tenía, mismo que fue superado por el denominado modelo "social", el cual propugna que la causa que genera una discapacidad es el contexto en que se desenvuelve la persona.¹¹³

Por tanto, este nuevo enfoque considera que las limitaciones a las que se ven sometidas las personas con discapacidad son producidas por las deficiencias de la sociedad de prestar servicios apropiados, que aseguren que las necesidades de las personas con discapacidad sean tomadas en consideración.

Dicho modelo social fue incorporado en nuestro país al haberse firmado y ratificado por México la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, misma que contiene y desarrolla los principios de tal modelo, los cuales gozan de fuerza normativa en nuestro ordenamiento jurídico.

A la luz de dicho modelo, la discapacidad debe ser considerada como una desventaja causada por las barreras que la organización social genera, al no atender de manera

¹¹³ Cfr. Tesis aislada 1a. VI/2013 (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, Materia Constitucional, Libro XVI, enero de 2013, Tomo 1, pág. 634, del rubro: "**DISCAPACIDAD. SU ANÁLISIS JURÍDICO A LA LUZ DEL MODELO SOCIAL CONSAGRADO EN LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.**"

adecuada las necesidades de las personas con diversidades funcionales, por lo que puede concluirse que las discapacidades no son enfermedades.

Tal postura es congruente con la promoción, protección y aseguramiento del goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos fundamentales de las personas con discapacidad, lo que ha provocado la creación de ajustes razonables, los cuales son medidas paliativas que introducen elementos diferenciadores, es decir, propician la implementación de medidas de naturaleza positiva -que involucran un actuar y no sólo una abstención de discriminar- que atenúan las desigualdades.

De ese modo, atendiendo al modelo social de discapacidad, previsto en la mencionada Convención, los presupuestos o fundamentos en los cuales se sustenta tal materia son los siguientes:

- a) **Dignidad de la persona**, referida al pleno respeto de los individuos por el solo hecho de serlo, sin que una diversidad funcional implique una disminución de tal reconocimiento.
- b) **Accesibilidad universal**, consistente en la posibilidad de que las personas con discapacidad puedan participar en igualdad de condiciones, en todos los ámbitos y servicios de su entorno social.
- c) **Transversalidad**, relativa a la concepción de la discapacidad como un aspecto en íntima relación con todas las facetas del contexto en que se desenvuelve.
- d) **Diseño para todos**, entendido bajo la óptica de que las políticas se conciban de tal manera que puedan ser utilizadas por el mayor número posible de usuarios.
- e) **Respeto a la diversidad**, consistente en que las medidas a implementarse reconozcan las diferencias funcionales como fundamento de una sociedad plural.
- f) **Eficacia horizontal**, relativa a que la exigencia de respeto a las personas con discapacidad se dirija tanto a las autoridades, así como a los particulares.

De lo anterior, se advierte que el modelo social señala que la premisa que genera la discapacidad es el contexto en que se desenvuelve la persona, por lo que las medidas que propone se encuentran dirigidas a aminorar tales barreras. Así, las limitaciones son producidas por las deficiencias de la sociedad de prestar servicios apropiados que aseguren que las necesidades de las personas con discapacidad son tomadas en consideración.

Dicho esquema se encuentra relacionado con el pleno reconocimiento de derechos fundamentales, tales como el respeto a la dignidad con independencia de cualquier diversidad funcional, la igualdad y la libertad personal –aspecto que incluye la toma de decisiones-, teniendo como objeto la inclusión social basada en la vida independiente, la no discriminación y la accesibilidad universal –en actividades económicas, políticas, sociales y culturales-.

En suma, a la luz del modelo social, la discapacidad debe ser considerada como una desventaja causada por las barreras que la organización social genera al no atender de manera adecuada las necesidades de las personas con diversidades funcionales. En tal virtud, la deficiencia individual es la que genera una diversidad funcional, misma que al ponerse en contacto con una barrera social produce una discapacidad.

Como lo ha sostenido la Primera Sala de ese Alto Tribunal, este cambio de paradigma implica modificar la manera de concebir a la discapacidad, tanto por parte de las autoridades, así como por la sociedad en general, lo cual se traduce en un nuevo enfoque en las relaciones jurídicas, políticas y sociales.¹¹⁴

Por tanto, las discapacidades ahora tienen como punto toral la existencia de factores sociales que vuelven adversas las diversidades funcionales que posee una persona, y que limitan el acceso potencial a los mismos fines del resto de las personas. Eso implica que la dificultad para participar de manera plena en la sociedad tiene como nota distintiva, la existencia de una inadecuada construcción del entorno social, mismo que impide la consecución de los propios planes de vida en igualdad de oportunidades.¹¹⁵

¹¹⁴ Sentencia dictada en el amparo en revisión 159/2013, resueltos por la Primera Sala el 16 de octubre de 2013, bajo la Ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, p. 28.

¹¹⁵ *Ídem*.

De esta manera, el concepto de discapacidad que asume la Convención en la materia no es un concepto rígido, sino que en ella se adopta un enfoque dinámico acorde con el concepto de discapacidad: no tiene su origen en las limitaciones o diversidades funcionales de las personas, sino en las limitantes que la propia sociedad produce, esto es, se debe a las barreras que se imponen a las personas con discapacidad para el desarrollo de sus vidas.

Con base en las consideraciones anteriores, resulta válido afirmar que en el modelo social y de derechos el punto de partida es la dignidad de la persona con discapacidad, lo cual conlleva el deber de tratarla como a cualquier otra persona. Desde esa premisa, lo que debe hacer todo ordenamiento jurídico es reconocer siempre y en todo momento que toda persona es sujeto de derecho y tiene personalidad jurídica.

El concepto de discapacidad que asume la Convención no es un concepto rígido, sino que en ella se adopta un enfoque dinámico que permite adaptaciones. Así, la discapacidad resulta de la interacción entre las personas con discapacidad y las barreras. En otras palabras, no tiene su origen en las limitaciones o diversidades funcionales de las personas, sino en las limitantes que la propia sociedad produce, esto es, se debe a las barreras que se imponen a las personas con discapacidad para el desarrollo de sus vidas.¹¹⁶

En este sentido, la discapacidad no es sólo la deficiencia de carácter físico, mental, intelectual o sensorial, ya sea permanente o temporal, sino que resulta de la interacción de la deficiencia con las barreras que impone el entorno y que impiden la inclusión plena y efectiva de la persona con discapacidad en igualdad de condiciones que las demás personas¹¹⁷.

A la luz del modelo social y de derechos, la discapacidad debe ser considerada como una desventaja causada por las barreras que la organización social genera, al no atender de manera adecuada las necesidades de las personas con diversidades funcionales. Por tanto, acorde con dicho modelo, las discapacidades no deben ser entendidas como una enfermedad, pues esta afirmación comporta grandes

¹¹⁶ *Ídem.*

¹¹⁷ Cfr. la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, artículo 2, fracción XXI, en donde se integran los conceptos de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y de la Convención Interamericana para Eliminar todas las Formas de Discriminación contra la Persona con Discapacidad.

implicaciones en el modo de concebir y regular temas atinentes a la discapacidad y, a su vez, tiene consecuencias profundas en el ámbito jurídico.¹¹⁸

Por ello, es importante tener claro que el sistema jurídico tradicionalmente ha asumido un concepto de normalidad y bajo esa lente ha determinado el alcance y los límites de los derechos de las personas con discapacidad, dejando de lado que hay muchas maneras de ser persona con derechos y obligaciones.

Bajo esta lógica, el replanteamiento de la discapacidad y sus consecuencias jurídicas –desde el modelo social y de derechos humanos– no puede dar lugar a las mismas respuestas jurídicas ancladas en el binomio conceptual normal-anormal, sino que es preciso una interpretación en clave de derechos humanos que asuma el respeto la diversidad como condición inherente a la dignidad humana. Por ello, en coherencia con el modelo social y de derechos, el juzgador debe tener presente la finalidad de la Convención y optar siempre por aquella solución jurídica que la haga operativa.¹¹⁹

Cabe aclarar que una condición de discapacidad no implica de suyo una incapacidad, ni estos conceptos son sinónimos. Sin embargo, lo anterior no pugna con que se realicen ajustes razonables cuando se vea involucrada una persona con discapacidad, toda vez que lo que se pretende es que tengan las mismas condiciones –igualdad que el resto de las demás personas – para hacer valer sus derechos sin que la condición de discapacidad sea una limitante para ello.

B. Inconstitucionalidad de la norma

Una vez explicado el parámetro de regularidad constitucional que se estima aplicable para analizar el artículo 2, fracción XXII, del Código Electoral del Estado de Jalisco, ahora corresponde desarrollar los argumentos que evidencian que dicha norma no es acorde con ese estándar de validez.

Para iniciar, la norma impugnada establece lo que el Código Electoral de la entidad entenderá por “Persona con Discapacidad”, en los siguientes términos:

*“Todo ser humano con ausencia o disminución congénita, genética o adquirida de alguna aptitud o capacidad motriz, de talla, mental o psicosocial, auditiva, visual e intelectual, parcial o total, **debido a lo cual**, y a ciertas actitudes y estructuras del entorno que le rodea,*

¹¹⁸ Cfr. Sentencia de los Amparos en Revisión 410/2012 y 159/2013, resueltos por la Primera Sala el 21 de noviembre de 2012 y el 16 de octubre de 2013, ambos bajo la Ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

¹¹⁹ Cfr. Tesis 1a. VI/2013 (10a.), *Op. Cit.*

tienen dificultades para desarrollarse y participar plenamente en la vida social, de manera permanente”.

Es decir, se refiere a aquellas personas que vivan con alguna de las deficiencias mencionadas en la norma impugnada, pero que **debido a esa condición** y a ciertas actitudes y estructuras del entorno que le rodea, **tienen dificultades para desarrollarse y participar plenamente en la vida social.**

A juicio de este Organismo Nacional, dicha definición se aparta de los principios consagrados por el modelo social de la discapacidad, específicamente, porque mantiene la idea de que la discapacidad es ocasionada por la deficiencia con la que viven las personas, idea que ha sido superada desde la entrada en vigor de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en nuestro país.

Como se mencionó, con la firma y ratificación de la Convención de la materia, nuestro país se obligó a retomar los principios y postulados ahí establecidos, como es el cambio de paradigma para entender y atender a la discapacidad. Por lo tanto, se introdujo la premisa de que **la discapacidad no se encuentra en la persona, esto es, no es una consecuencia por vivir con alguna diversidad física, mental, intelectual y/o psicosocial, sino que ésta se reproduce al momento en el que la persona que vive con alguna deficiencia interactúa con el entorno social y se enfrenta a múltiples barreras sociales, actitudinales, jurídicas, administrativas, físicas, etc., que le impiden introducirse de manera plena y en igualdad de condiciones que las demás.**

Con la premisa anterior se buscó que las personas con discapacidad sean consideradas en igualdad de circunstancias que el resto de la población, es decir, reconociendo que son igual de importantes para el desarrollo de una sociedad. Así, con la nueva concepción de la discapacidad, se dignifica a ese sector de la población que por muchos años había sido estigmatizado, discriminado y excluido por vivir con una deficiencia.

Ahora, si bien todo el sistema normativo que integra la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad se encuentra envuelto en el nuevo paradigma de la discapacidad, este se vislumbra textualmente en el preámbulo y en el artículo 1 de ese instrumento internacional.

La Convención mencionada, en su preámbulo establece que **la discapacidad es un concepto que evoluciona y que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.**

Además, dicho instrumento internacional en su artículo 1, establece que **las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.**

Es decir, la Convención de la materia es muy clara en establecer que la discapacidad es una consecuencia de la interacción que se da entre una persona que vive con alguna deficiencia y las barreras a las que se enfrenta y, por lo tanto, **es el entorno y el contexto social en el que se desenvuelven lo que impide su integración plenamente.**

Esa idea fue recogida por el Legislador Federal de nuestro país en el artículo 2, fracción XXVII de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, pues ahí definió a las personas con discapacidad de la siguiente forma:

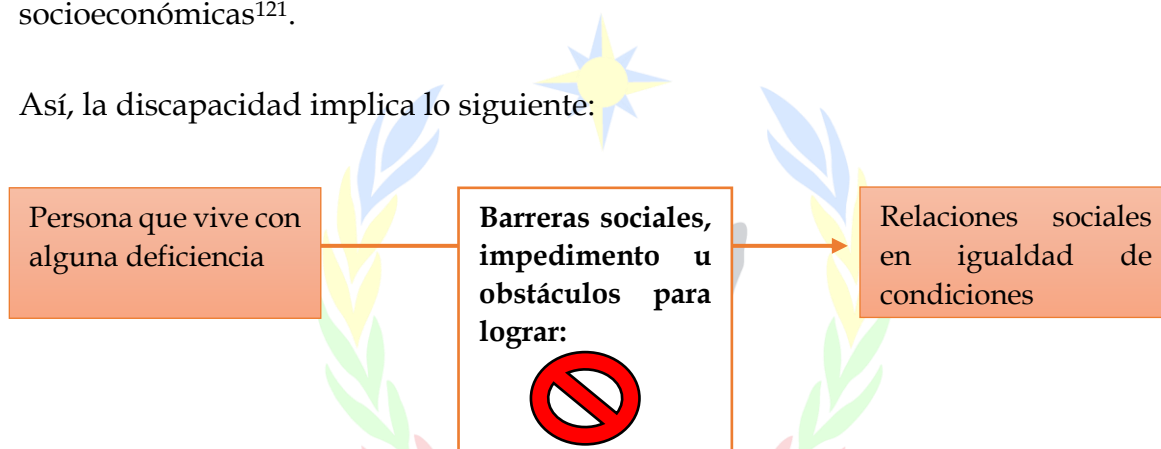
*"Toda persona que por razón congénita o adquirida presenta una o más deficiencias de carácter físico, mental, intelectual o sensorial, ya sea permanente o temporal **y que al interactuar con las barreras que le impone el entorno social, pueda impedir su inclusión plena y efectiva, en igualdad de condiciones con los demás.**"*

Sobre este tema también se ha pronunciado ese Máximo Tribunal Constitucional enfatizando que el modelo social de la discapacidad propugna que la causa que genera una discapacidad es el contexto en que se desenvuelve la persona, por lo que, las limitaciones a las que se ven sometidas son producidas por las deficiencias de la sociedad de prestar servicios apropiados, que aseguren que las necesidades de las personas con discapacidad sean tomadas en consideración.¹²⁰

¹²⁰ Tesis aislada 1a. VI/2013 (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, Materia Constitucional, Libro XVI, enero de 2013, Tomo 1, pág. 634, del rubro: ***"DISCAPACIDAD. SU ANÁLISIS JURÍDICO A LA LUZ DEL MODELO SOCIAL CONSAGRADO EN LA CONVENCION SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD."***

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sido enfática en establecer que la discapacidad no se define exclusivamente por la presencia de una deficiencia física, mental, intelectual o sensorial, **sino que se interrelaciona con las barreras o limitaciones que socialmente existen para que las personas puedan ejercer sus derechos de manera efectiva.** Los tipos de límites o barreras que comúnmente encuentran las personas con diversidad funcional en la sociedad son, entre otras, barreras físicas o arquitectónicas, comunicativas, actitudinales o socioeconómicas¹²¹.

Así, la discapacidad implica lo siguiente:



De lo anterior se puede advertir que son las barreras sociales las que impiden que las personas se relacionen en igual de condiciones que las demás, excluyéndolas y situándolas en un estado de vulnerabilidad, por lo que son esos obstáculos los que deben de cambiar o eliminarse para que las personas con discapacidad sean incluidas en la sociedad y se puedan desarrollar de manera plena y en igualdad de condiciones.

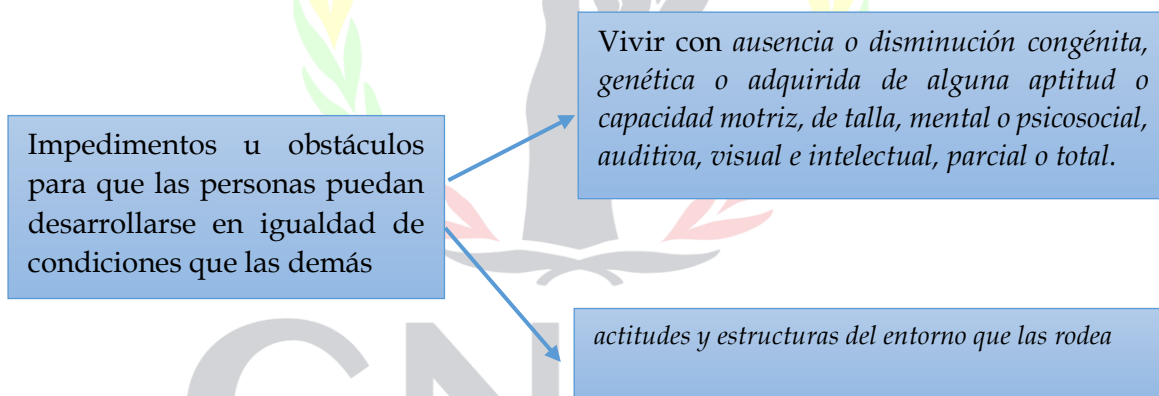
Ahora bien, contrario a las consideraciones que se han plasmado, el legislador jalisciense estableció una definición de personas con discapacidad que, a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, no es compatible con el modelo social de la discapacidad previsto en la Convención de la materia y, consecuentemente, tampoco con el parámetro de regularidad constitucional vigente.

De la definición establecida por el Congreso local se observa que las personas con discapacidad son aquellas que viven con alguna deficiencia, **debido a lo cual**, y a ciertas actitudes y estructuras del entorno que le rodea, tienen dificultades para

¹²¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Guevara Díaz vs. Costa Rica, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 22 de junio de 2022, párr. 51.

desarrollarse y participar plenamente en la vida social, de manera temporal o permanente.

Si bien se puede alegar que dicha definición toma en consideración el entorno y las estructuras a las que se enfrenta la persona en las relaciones sociales, lo cierto es que éstas pasan a un segundo plano por el hecho de que el legislador determinó que una de las causas por las cuales ese colectivo no puede incluirse en la sociedad es **debido** a la deficiencia con la que vive, pues al apoyarse del término “**debido a lo cual**” en la descripción de la norma se desprende que la discapacidad es consecuencia de esa deficiencia y no propiamente las barreras sociales a las que se enfrentan esas personas. Es decir, conforme a la definición planteada en la norma impugnada, la discapacidad surge de la siguiente manera:



En otras palabras, para lograr la inclusión de las personas con discapacidad, según la norma impugnada, se debe *rehabilitar* a la persona para *aminorar* la deficiencia con la que vive, así como eliminar las actitudes y estructuras del entorno; sin embargo, como ya se ha apuntado, no es la persona la que tiene que ser *rehabilitada*, pues la condición con la que vive es parte de ella y no por ese hecho tiene que ser obligada a cambiar para poder relacionarse de manera plena, sino que debe ser el entorno el que tiene que cambiar y adecuarse a las necesidades de ese colectivo para evitar obstáculos que les impidan relacionarse en igualdad de condiciones.

Por lo tanto, la definición establecida por la autoridad legislativa no se adecua al modelo social de la discapacidad en tanto establece que una de las circunstancias para lograr la inclusión en las relaciones sociales es el hecho de vivir con alguna deficiencia, puesto que, además de contradecir la Convención sobre los Derechos de

las Personas con Discapacidad, genera un efecto excluyente y discriminatorio, implicando que la persona se rehabilite para lograr su inclusión.

Efectivamente, la norma impugnada continúa apoyándose y sustentándose en el modelo médico rehabilitador de la discapacidad, lo cual significa una vulneración a los derechos de las personas con discapacidad al establecer que su condición de vida es uno de los motivos por los cuales no puede introducirse plenamente en la interacción social.

En consecuencia, este Organismo Nacional considera que ese Tribunal Constitucional deberá declarar la invalidez del artículo 2, fracción XXII, del Código Electoral del Estado de Jalisco, por ser contrario al modelo social de la discapacidad.

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sustentan la inconstitucionalidad de las normas 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.

ANEXOS

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

Si bien es un hecho notorio que la suscrita tiene el carácter de Presidenta de esta Comisión Nacional, dado que es un dato de dominio público conocido por todos

en la sociedad mexicana, respecto del cual no hay duda ni discusión alguna, de conformidad con el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1° de la Ley Reglamentaria de la Materia, lo cual exime de la necesidad de acreditar tal situación, se exhibe dicho documento en copia certificada.

2. Copia simple de la Ley Número 179 del Sistema de Seguridad Pública del Estado Libre y Soberano de Guerrero, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno de la entidad los días 14 de abril y 03 de mayo de 2022 (Anexo dos).

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

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

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

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

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

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

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

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

PROTESTO LO NECESARIO

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



LMP

CNDH
M É X I C O

Defendemos al Pueblo