

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra de diversas disposiciones de la Ley de Educación de la Ciudad de México, expedida mediante Decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad el 07 de junio de 2021.

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

Designo como delegadas y delegado, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Luciana Montaña Pomposo, Cecilia Velasco Aguirre, Claudia Fernández Jiménez, Tania Sofía Flores Meza y Alberto de Jesús Lara Ghenno, con cédulas profesionales números 4602032, 10730015, 2070028, 08721407 y 08735629, respectivamente, que las y lo acreditan como licenciadas y licenciado en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas Marisol Mirafuentes de la Rosa, Kenia Pérez González, María Guadalupe Vega Cardona, y al licenciado Francisco Alan Díaz Cortes; así como a Paola Delgado Courrech y Abraham Sánchez Trejo.

Índice.

I. Nombre y firma de la promovente.....	3
II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.....	3
III. Norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó.....	3
IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.....	6
V. Derechos fundamentales que se estiman violados.....	6
VI. Competencia.....	7
VII. Oportunidad en la promoción.....	7
VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	7
IX. Introducción.....	8
X. Concepto de invalidez.....	9
ÚNICO.....	9
A. Derecho a la consulta indígena.....	10
B. Derecho de las personas con discapacidad a ser consultadas a través de las organizaciones que las representan.....	31
XI. Cuestiones relativas a los efectos.....	47
A N E X O S	47



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

I. Nombre y firma de la promovente.

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

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

A. Congreso de la Ciudad de México.

B. Jefa de Gobierno de la Ciudad de México.

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

Secciones Cuarta “Educación Inclusiva y Especial” -artículos 30 a 37- y Quinta “Educación Indígena” -artículos 38 a 40- contenidas en el Capítulo III “De los Tipos, Niveles, Modalidades y Opciones Educativas”, de la Ley de Educación de la Ciudad de México, expedida mediante Decreto publicado el 07 de junio de 2021 en la Gaceta Oficial de dicha entidad, los cuales se transcriben a continuación:

“(…)

*Sección Cuarta
Educación Inclusiva y Especial*

Artículo 30.- El Gobierno de la Ciudad, a través de la Secretaría, prohibirá cualquier tipo de discriminación en los planteles y centros educativos, así como de las personas educadoras y del personal administrativo del Sistema Educativo de la Ciudad. Para tales efectos, en coordinación con la Autoridad Educativa Federal, promoverá las siguientes acciones:

I. Impulsar la inclusión de todas las personas en todos los niveles, instituciones y planteles del Sistema Educativo de la Ciudad, desarrollando y aplicando normas y reglamentos que eviten la discriminación. Para la inclusión de las personas con discapacidad, es necesario el diseño e implementación de medidas generales de accesibilidad, medidas especiales y procedimientos para la concertación de ajustes razonables. La accesibilidad representa una condición previa que debe garantizarse a través de diversas vías, su alcance es colectivo y su satisfacción es progresiva, se refiere a la accesibilidad física, de información, sin discriminación y económica, hace referencia al diseño universal. Las medidas específicas son aquellas destinadas a discriminar positivamente para eliminar las desigualdades que colocan en situación de exclusión a un grupo históricamente discriminado, por lo que pretenden ser transitorias. Implican un

trato preferente razonado, objetivo y proporcional. Los ajustes razonables son medidas individuales, de cumplimiento inmediato, pertinentes, idóneas y eficaces que deben negociarse con quien las necesita y solicita;

II. Establecer mecanismos a fin de que las niñas y niños con algún tipo de discapacidad gocen del derecho a la admisión gratuita, así como a la atención especializada en los Centros Públicos de Educación Inicial. Las niñas y niños con discapacidad no podrán ser condicionados en su integración a la educación inicial o preescolar, las autoridades educativas deberán observar en todo momento sus derechos contenidos en la Ley General de Niñas, Niños y Adolescentes e instrumentos internacionales en la materia;

III. Promover, en las instituciones de educación superior del Sistema Educativo de la Ciudad, la formación y capacitación a profesionales debidamente cualificados, para brindar enseñanza en los diversos sistemas de comunicación, lectura y escritura para personas con discapacidad;

IV. Proporcionar a las niñas y niños con discapacidad, los materiales y ayudas técnicas que apoyen su rendimiento académico, procurando equipar los planteles y centros educativos con libros, materiales didácticos, apoyo de intérpretes de Lengua de Señas Mexicana, guía-interpretación con personas sordociegas, especialistas en Sistema de Escritura Braille, equipos computarizados con tecnología para personas ciegas y todos aquellos apoyos didácticos, materiales y técnicos que se identifiquen como necesarios para brindar una educación de excelencia, en el caso de las personas sordas se implementará un programa de educación bilingüe a fin de que tengan derecho a recibir educación en Lengua de Señas Mexicana y en español, tal como lo establece la Constitución Local;

V. Incluir la enseñanza del Sistema de Escritura Braille y la Lengua de Señas Mexicana en la educación pública y particular, fomentando la producción y distribución de libros de texto gratuitos en Sistema de Escritura Braille, macrotipos en formatos, lenguajes accesibles y lengua de señas que complementen los conocimientos de los educandos con discapacidad, y

VI. Las demás que dispongan otros ordenamientos.

Artículo 31.- *La educación inclusiva tendrá como propósito identificar, prevenir y reducir las barreras que limitan el acceso, permanencia, participación y aprendizaje de todos los educandos, al eliminar prácticas de discriminación, exclusión y segregación en función de las características descritas en el artículo 5º de la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México. Los centros escolares, públicos y particulares, tienen la obligación de adoptar los principios de la educación inclusiva para atender a los educandos conforme a sus propias condiciones, estilos y ritmos de aprendizaje, en un contexto educativo incluyente, basado en los principios de interés superior, participación, libertad para tomar las propias decisiones, respeto, equidad, no discriminación, igualdad sustantiva y perspectiva de género.*

Artículo 32.- *La Lengua de Señas Mexicana es una lengua oficial en la Ciudad de México. Forma parte del patrimonio lingüístico nacional. Las personas con discapacidad auditiva tendrán el derecho a recibir educación en Lengua de Señas Mexicana y español o en su lengua indígena originaria, así como el de elegir en cuál de estas opciones se les debe proporcionar. Deberá garantizarse el respeto y protección de la lengua materna o natural, así como la adquisición del español como una segunda lengua. La Secretaría contará con un registro de intérpretes de Lengua de Señas Mexicana certificados para la interpretación de acuerdo al nivel educativo cuyo contenido interpretarán. La Secretaría*

podrá formar y certificar a personal docente sordo, para los grados escolares y materias necesarias.

Artículo 33.- La educación inclusiva abarcará la capacitación y orientación a madres y padres de familia o tutores. La Secretaría podrá proporcionar capacitación, consejería y orientación a madres y padres de familia o tutores que lo requieran para atender a educandos con algún tipo de discapacidad, con dificultades severas de aprendizaje, de comportamiento o de comunicación, o bien con aptitudes sobresalientes. En los planes de estudio de los centros escolares del Sistema Educativo de la Ciudad, se incluirán asignaturas optativas para la enseñanza de Lengua de Señas Mexicana para alumnos que deseen cursarla, fomentando con ello la inclusión de educandos de todos los niveles educativos con discapacidad auditiva.

Artículo 34.- Los centros escolares y los servicios de educación especial tendrán por objeto, además de lo establecido en la Ley General, la formación de la vida independiente y la atención de necesidades educativas especiales que comprende entre otras, dificultades severas de aprendizaje, comportamiento, emocionales, discapacidad múltiple o severa y aptitudes sobresalientes, que le permita a los educandos tener un desempeño académico equitativo, evitando así la desatención, deserción, rezago o discriminación.

Artículo 35.- Tratándose de personas con algún tipo de discapacidad o con dificultades severas de aprendizaje, de conducta o de comunicación, se favorecerá su atención en los planteles regulares de educación básica, sin que ello cancele la posibilidad de acceder a las diversas modalidades de educación especial dirigidas a atender sus necesidades específicas.

Quienes presten servicios educativos en la Ciudad atenderán las disposiciones en materia de accesibilidad señaladas en la Ley General, la Constitución Local, la Ley de Atención Prioritaria para las Personas con Discapacidad y en Situación de Vulnerabilidad, la Ley para la Visibilización e Inclusión Social de las Personas con la Condición del Espectro Autista, la Ley de Reconocimiento de los Derechos de las Personas Mayores y del Sistema Integral para su Atención, la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación, Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia; todas vigentes en la Ciudad de México, así como la demás normativa aplicable.

Las autoridades educativas de la Ciudad promoverán y facilitarán a las personas con algún tipo de discapacidad, la continuidad de sus estudios de educación media superior y superior.

Artículo 36.- Para la identificación y atención educativa de educandos con aptitudes sobresalientes, las autoridades escolares de las escuelas en la Ciudad, atenderán los lineamientos emitidos por la Autoridad Educativa Federal para la evaluación diagnóstica, los modelos pedagógicos y los mecanismos de acreditación y certificación necesarios en los niveles de educación básica, educación normal, así como la media superior y superior, en el ámbito de su competencia.

Artículo 37.- La Secretaría promoverá la inclusión de las personas adultas y de las personas mayores en las instituciones educativas del Sistema Educativo de la Ciudad, realizará una difusión amplia de los planes y programas de estudio con oferta educativa específica para este sector de la población y les brindará capacitación en el uso de tecnologías digitales de información, comunicación y redes sociales.

Sección Quinta
Educación Indígena

Artículo 38.- El Gobierno de la Ciudad garantizará el ejercicio de los derechos educativos, culturales y lingüísticos a todas las personas, pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, migrantes y jornaleros agrícolas. Contribuirá al conocimiento, aprendizaje, reconocimiento, valoración, preservación y desarrollo de la tradición oral y escrita indígena, de las lenguas indígenas nacionales como un medio de comunicación, de enseñanza, objeto y fuente de conocimiento.

Artículo 39.- Es competencia del Gobierno de la Ciudad impartir educación indígena buscando preservar y desarrollar sus tradiciones, costumbres y valores culturales, para lo cual la Secretaría generará gradualmente las condiciones y adaptaciones requeridas para responder a las características lingüísticas y culturales de cada uno de los diversos grupos indígenas asentados en la entidad, a fin de coadyuvar a su inclusión y no discriminación; y tendrá la facultad de coordinar el subsistema de educación pública comunitaria en los tipos de educación básica y media superior, a fin de que las personas indígenas incluidas las que viven fuera de sus comunidades tengan acceso a la educación y al deporte en su propia lengua y cultura; y vigilará que en el sistema educativo se asegure el respeto a los derechos lingüísticos.

Asimismo, los pueblos, barrios y comunidades se coordinarán con las autoridades para establecer sus sistemas e instituciones docentes que impartan educación en sus propias lenguas, en consonancia con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje.

Artículo 40.- La Secretaría, como parte de los programas, proyectos y acciones a realizar para garantizar la excelencia en la calidad educativa, llevará a cabo programas bilingües para promover la historia, los orígenes y costumbres de los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas en pro de la inclusión y la no discriminación. En el caso de los docentes de educación indígena que no tengan licenciatura como nivel mínimo de formación, deberán participar en los programas de capacitación que diseñe la autoridad educativa y certificar su bilingüismo en la lengua indígena que corresponda y el español.

(...)”

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.

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

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

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

- discapacidad.
- Derecho a la educación.

VI. Competencia.

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

VII. Oportunidad en la promoción.

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

En el caso, las normas cuya inconstitucionalidad se demanda se publicaron en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 07 de junio de 2021, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corrió del martes 08 del mismo mes y año al miércoles 07 de julio del año en curso. Por tanto, la acción de inconstitucionalidad que se promueve el día de hoy debe considerarse oportuna.

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

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

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

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

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

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.

IX. Introducción.

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

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

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

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

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 (...)."

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

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

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

X. Concepto de invalidez.

ÚNICO. Las secciones Cuarta *“Educación Inclusiva y Especial”* -artículos 30 a 37- y Quinta *“Educación Indígena”* -artículos 38 a 40- contenidos en el Capítulo III de la Ley de Educación la Ciudad de México, vulneran el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y de las personas con discapacidad, reconocidos en los artículos 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales y 4 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, respectivamente, que exigen celebrar consultas con esos sectores de la población durante el proceso de elaboración de leyes que les afecten.

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

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

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

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

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

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

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

A. Derecho a la consulta indígena

i. Contexto de los pueblos y comunidades indígenas en la Ciudad de México

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

De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en la Ciudad de México el 8.5% de la población se identifica o autorreconoce como indígena⁴; además, aproximadamente un 1.4% de la población de dicha entidad federativa habla alguna lengua originaria,⁵ siendo las más habladas el náhuatl (39, 475 hablantes), mazateco (14, 944 hablantes), mixteco (13, 919 hablantes) y otomí (11, 759 hablantes); por su parte, el 1% de la población en la capital que habla alguna lengua indígena no habla español.⁶

Es importante tener en consideración que dicho territorio siempre se ha caracterizado por contar con presencia indígena, lo cual ha contribuido a que sea una ciudad multicultural y pluriétnica. Así, aunque desde tiempos prehispánicos esta zona de la cuenca de México ha estado habitada por pueblos indígenas, sólo a partir de mediados del siglo pasado se incrementó exponencialmente su presencia en la metrópoli, debido principalmente a las inmigraciones de indígenas provenientes de diversos puntos del país. Esto significa que la Ciudad de México y su zona metropolitana se han convertido en el principal destino de migración y residencia indígena del país.⁷

Por otra parte, en el *Perfil sociodemográfico de la población afrodescendiente*⁸ se señaló que las personas afromexicanas se encuentran distribuidas en todo el territorio nacional, sin embargo, se ha identificado que su asentamiento principal está en algunas entidades del sur del país, como Guerrero y Oaxaca, al igual que en el Golfo de México, principalmente en el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y en el centro del país, en la Ciudad de México.

⁴ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta intercensal del 2015, disponible en la siguiente liga electrónica:

https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/intercensal/2015/doc/eic_2015_presentacion.pdf

⁵ INEGI, presentación de resultados, Ciudad de México, disponible en el siguiente enlace: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ccpv/2020/doc/cpv2020_pres_res_cdmx.pdf

⁶ Gobierno de la Ciudad de México, "Hablantes de Lenguas Indígenas Nacionales que no hablan español", disponible en el siguiente enlace: <https://www.sepi.cdmx.gob.mx/censo2020-Lenguasindigenas-cdmx>

⁷ Gobierno de la Ciudad de México, "Diagnóstico sobre la Población Indígena de la Ciudad de México", p. 27, visible en el siguiente enlace:

<https://cultura.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5b9/16c/736/5b916c736f902459118382.pdf>

⁸ Véase "Perfil sociodemográfico de la población afrodescendiente en México", CONAPRED- CNDH- INEGI, 2015, consultable en la siguiente liga electrónica, https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/OtrosDocumentos/Doc_2017_030.pdf

En el caso de la Ciudad de México, se calcula que 186,914 personas se identifican como personas afromexicanas o afrodescendientes, lo que corresponde al 2.0 % del total de la población, de acuerdo con datos extraídos del Censo de Población y Vivienda 2020.⁹

Ahora bien, se ha advertido que el intercambio cultural que han establecido los pueblos indígenas y afrodescendientes es resultado principalmente de la vecindad geográfica, las circunstancias históricas y las afinidades ancestrales, producto de una sostenida convivencia, lo que propicia una relación más estrecha entre éstos que con otros grupos sociales de México. Por tal razón, ese vínculo ha originado que parte de la población afromexicana hable alguna lengua indígena, ya sea por herencia cultural de alguno de sus ascendientes o por aprendizaje.¹⁰

Lo expuesto anteriormente de forma breve permite afirmar que de manera innegable la capital del país tiene una riqueza pluricultural evidente ya que en ese territorio se han asentado grupos identificados como pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas originarios e incluso provenientes de otras partes de la República, convirtiéndola en una ciudad multicultural.

Con base en lo previamente expuesto, se concluye que en la Ciudad de México hay presencia de población indígena, así como de habitantes afromexicanos, lo que significa que el Estado debe garantizar los derechos humanos que tienen reconocidos constitucional y convencionalmente y tomarlos en cuenta en la adopción de medidas que les interese directamente.

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

El artículo 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

⁹ INEGI, “Cuéntame de México: Ciudad de México”, disponible en el siguiente enlace: <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/df/poblacion/diversidad.aspx?tema=m#:~:text=En%20la%20Ciudad%20de%20M%C3%A9xico%2C%20hay%20122%20411%20personas%20de,que%20representa%20menos%20del%201%25.&text=De%20cada%20100%20personas%20que,ind%C3%ADgena%2C%2014%20no%20hablan%20espa%C3%B1ol>

¹⁰ Véase “Perfil sociodemográfico de la población afrodescendiente en México”, *op. cit.*, pie de página 8.

país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas, los cuales se integran por comunidades indígenas que constituyen unidades sociales, económicas y culturales que se encuentran ubicadas en un territorio específico y reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.¹¹

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

Debemos tomar en consideración que, como lo ha sostenido esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011 en materia de derechos humanos, se desprende que las normas relativas a los mismos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos sino que conforman una unidad suprema, por lo cual todas las normas jurídicas deben ser acordes con estos derechos y la configuración del andamiaje normativo debe atender a esta supremacía en el orden jurídico mexicano.¹²

¹¹ “**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.

(...).”

¹² Tesis de jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.) del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, materia constitucional, página 202, del rubro: “**DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.**”

En esa virtud, los derechos humanos en su conjunto, tanto los reconocidos en tratados internacionales como en la Norma Suprema, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano.

En ese sentido, si bien el derecho a la consulta previa, libre e informada que tienen los pueblos y comunidades indígenas frente a las acciones estatales que puedan afectarles de manera significativa no se encuentra desarrollado amplia y expresamente en la norma constitucional, en el ámbito internacional encontramos dimensiones más protectoras, particularmente en el referido Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, del que México es parte, por tanto, sus disposiciones deben ser tomadas en consideración por todas las autoridades y, en específico, por los órganos legislativos, dada su vinculatoriedad.

Así, resulta indispensable atender a lo prescrito por el artículo 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.

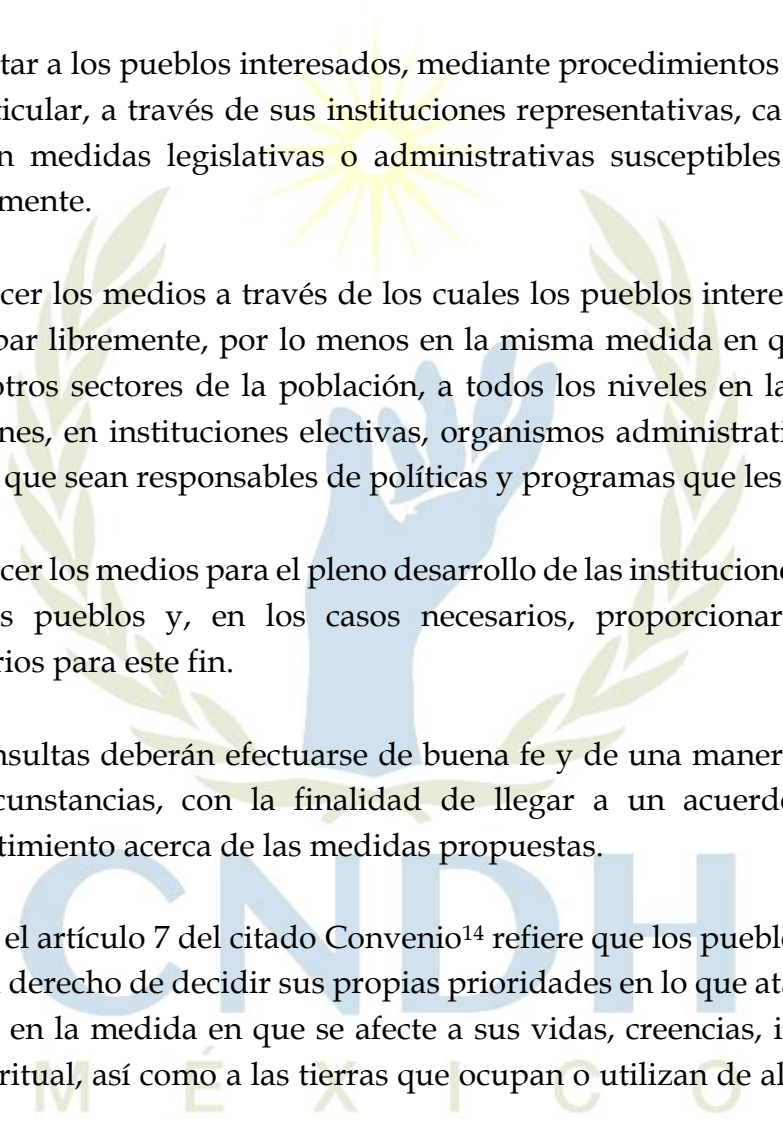
Como se mencionó, el Convenio 169 de la OIT consagra en su artículo 6 el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades originarias,¹³ a partir del cual se establece que los Estados parte se encuentran obligados a realizar lo siguiente:

¹³ “**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.”

- 
- Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y, en particular, a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.
 - Establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida en que lo podrían hacer otros sectores de la población, a todos los niveles en la adopción de decisiones, en instituciones electivas, organismos administrativos y de otra índole, que sean responsables de políticas y programas que les conciernan.
 - Establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos y, en los casos necesarios, proporcionar los recursos necesarios para este fin.
 - 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 Convenio¹⁴ 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,

¹⁴ “**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.”

y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural.

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

Lo anterior, conlleva la obligación del Estado de estructurar sus normas e instituciones de tal forma que la consulta a comunidades indígenas, autóctonas, nativas o tribales pueda llevarse a cabo efectivamente, de conformidad con los estándares internacionales en la materia.¹⁵ 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.

¹⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, Fondo y Reparaciones, Sentencia de 27 de junio de 2012, párr. 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.¹⁶ Ello, en virtud de que su ejercicio e implementación constituye una de las garantías fundamentales para asegurar la participación de los pueblos y comunidades indígenas en las decisiones relativas a medidas que afecten sus derechos.¹⁷

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.¹⁸

Bajo esas consideraciones, se ha afirmado que su dimensión colectiva también queda manifiesta al reconocerse el derecho a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado como un instrumento con el que los propios pueblos y comunidades cuentan para defender otros derechos colectivos, tales como su derecho a la identidad cultural, a su tierra, territorio, recursos naturales, a conservar sus instituciones y sistemas normativos y, en casos extremos, su derecho a la propia supervivencia como pueblos.¹⁹

La Corte Interamericana de Derechos Humanos también ha sostenido que las consultas deben efectuarse cuando se trate de **decisiones relacionadas a asuntos que conciernan a sus intereses, es decir, que afecten sus derechos reconocidos en la normatividad interna e internacional**. En esta tesitura, el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas se traduce en determinados deberes de los Estados, quienes deben establecer las condiciones apropiadas para que los pueblos y comunidades puedan participar en los asuntos que **les afecten e interesen directamente**, llevando a cabo todos los actos necesarios para hacer efectivos

¹⁶ 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.

¹⁷ *Ibidem*, párr. 160.

¹⁸ Véase “El derecho de los Pueblos Indígenas a la Consulta Previa, Libre e Informada”, Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Colombia, consultable en la siguiente liga electrónica:

<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2011/7602.pdf>

¹⁹ *Idem*.

plenamente sus derechos, con el propósito de asegurar sus intereses, así como su participación en asuntos que les conciernan.

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

Es así que para que ese derecho sea verdaderamente efectivo, la consulta debe desarrollarse **según sus costumbres y tradiciones, y exige que el Estado brinde información necesaria, de manera tal que se implemente una comunicación constante entre las partes.** La Corte Interamericana ha reconocido que las consultas deben realizarse de **buena fe, a través de procedimientos culturalmente adecuados y deben tener como fin llegar a un acuerdo con los pueblos y comunidades involucradas.**²⁰

En consonancia con lo anterior, los requisitos mínimos del derecho a la consulta han sido desarrollados en la jurisprudencia de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, acorde con lo sustentado por el Tribunal Interamericano, determinando y precisando los alcances de las ya mencionadas características de la consulta previa en materia indígena.²¹

- 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

²⁰ 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.

²¹ Véanse: Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador, Fondo y Reparaciones, Sentencia de 27 de junio de 2012; sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015, en sesión del 29 de octubre de 2015, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo; sentencia de ese Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 84/2016, en la sesión de 28 de junio de 2018, bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora Icaza; sentencia del Pleno de ese Alto Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad 151/2017, en la sesión de 28 de junio de 2018, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; así como la sentencia de la Primera Sala de esa Corte Constitucional al resolver el amparo en revisión 631/2012, en sesión del 8 de mayo de 2013, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

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

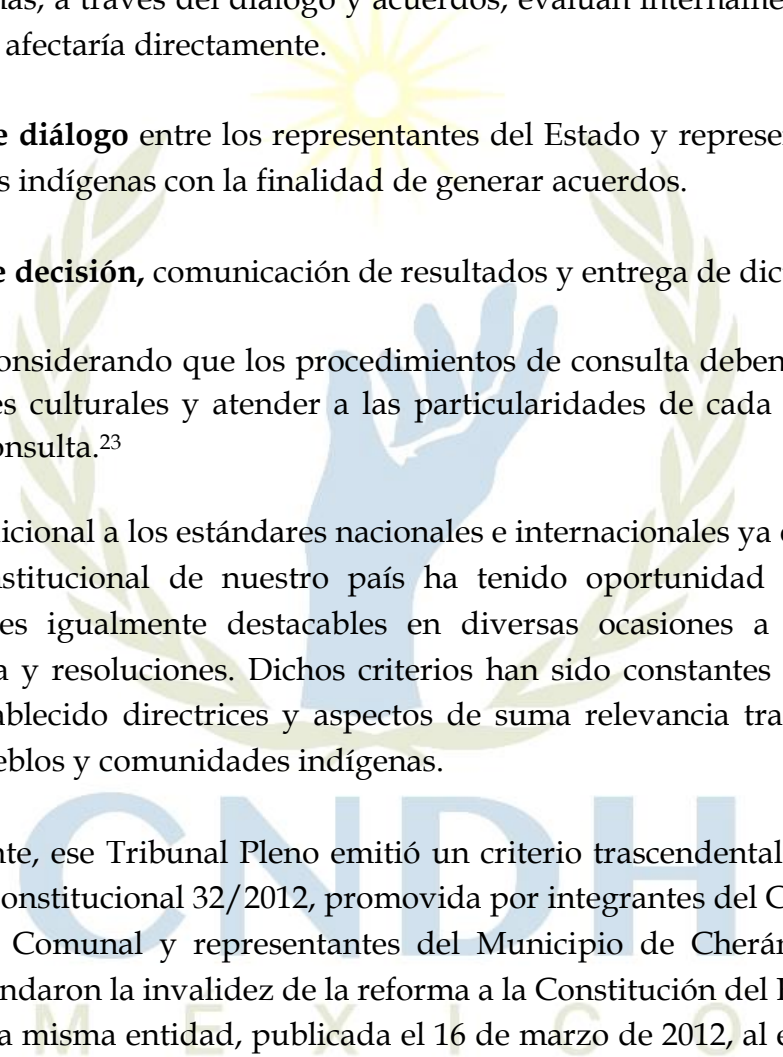
Los parámetros anteriores han quedado plasmados en la tesis aislada 2ª. XXIX/2016 (10a.), de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, materia constitucional, junio de 2016, Libro 31, Tomo II, pág. 1212, del rubro y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

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

Ahora bien, el Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 81/2018, sostuvo que en los procesos de consulta deben observarse, como mínimo, las siguientes características y fases:²²

- 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.

²² Resuelta en sesión del 20 de abril de 2020, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, párr. 104.

- 
- 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.

Lo anterior, considerando que los procedimientos de consulta deben preservar las especificidades culturales y atender a las particularidades de cada caso según el objeto de la consulta.²³

De manera adicional a los estándares nacionales e internacionales ya expuestos, ese Tribunal Constitucional de nuestro país ha tenido oportunidad de fijar otras consideraciones igualmente destacables en diversas ocasiones a través de su jurisprudencia y resoluciones. Dichos criterios han sido constantes y progresivos pues han establecido directrices y aspectos de suma relevancia tratándose de la consulta a pueblos y comunidades indígenas.

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

- Aunque la Constitución Federal no contempla la necesidad de que los órganos legislativos locales abran períodos de consulta, el artículo 6, punto 1, inciso a), del Convenio 169 de la OIT vincula a las legislaturas a **prever una**

²³ *Ibidem*, párr. 103.

fase adicional en el proceso de creación de leyes para consultar a los representantes de la población indígena cuando un cambio legislativo pueda afectarlos directamente.

- Determinó que los “foros de consulta” organizados por el Poder Legislativo en esa ocasión fueron llevados a cabo sin el quórum suficiente y sin cumplir con el objetivo auténtico de consultarles.
- **No existía constancia en el proceso legislativo** que el Municipio de Cherán **hubiera sido consultado previamente**, mediante un procedimiento adecuado y de buena fe, a través de las instituciones que lo representan.

Por otro lado, el Pleno de ese Alto Tribunal, al resolver la acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015,²⁴ así como al fallar la diversa 84/2016,²⁵ refirió que:

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

En esa misma línea argumentativa, al resolver la acción de inconstitucionalidad 31/2014,²⁶ ese Supremo Tribunal señaló lo siguiente:

²⁴ Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015, en sesión del 29 de octubre de 2015, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

²⁵ Sentencia del Pleno de ese Máximo Tribunal, al resolver la acción de inconstitucionalidad 84/2016, en la sesión de 28 de junio de 2018, bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora.

²⁶ Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 31/2014, en sesión del 08 de marzo de 2016, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas.

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

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

Por otra parte, la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la resolución que dictó en el amparo en revisión 631/2012, de particular importancia, resaltó entre sus consideraciones que el deber por parte del Estado de consultar a los pueblos y comunidades indígenas no depende de la demostración de una afectación real a sus derechos, sino de la susceptibilidad de que puedan llegar a dañarse, pues precisamente uno de los objetos del procedimiento es determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían perjudicados.²⁷

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

²⁷Sentencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 631/2012, en sesión del 08 de mayo de 2013, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

en los asuntos políticos del Estado. Asimismo, que representa una obligación frente al Estado en el sentido de llevar a **cabo todos los actos necesarios para proveer a dichos grupos de los medios idóneos y necesarios para garantizar plenamente sus derechos.**²⁸

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

De igual modo, la Segunda Sala de ese Máximo Tribunal ha precisado que lo anterior no significa que deban llevarse a cabo consultas siempre que grupos indígenas se vean involucrados en alguna decisión estatal, **sino sólo en aquellos casos en que la actividad del Estado pueda causar impactos significativos en su vida o entorno**, por lo tanto, las autoridades deben atender al caso concreto y analizar si el acto impugnado puede impactar significativamente en las condiciones de vida y entorno de los pueblos indígenas.²⁹

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

²⁸ 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.

²⁹ Véase Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver al amparo en revisión 499/2015, en la sesión de 04 de noviembre de 2015, bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora, así como la tesis aislada 2a. XXVII/2016 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, materia constitucional, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 31, Tomo II, junio de 2016, p. 1213, de rubro: **"PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EN SU DERECHO A SER CONSULTADOS, EL ESTÁNDAR DE IMPACTO SIGNIFICATIVO CONSTITUYE ELEMENTO ESENCIAL PARA QUE PROCEDA."**

iii. Inconstitucionalidad de la Sección Quinta “Educación Indígena” de la Ley de Educación de la Ciudad de México por falta de consulta previa.

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

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

En primer lugar, debe analizarse si era necesaria la práctica de la consulta y, para tal efecto, se debe determinar si las modificaciones normativas son susceptibles de impactar directamente a los pueblos y comunidades indígenas en la entidad.

En ese sentido, se requiere examinar el contenido del Decreto controvertido, por lo cual se mencionará, sintéticamente, el posible impacto de las disposiciones contenidas en la Ley de Educación de la Ciudad de México, en la Sección Quinta, del Capítulo III de esa legislación.

La Sección Quinta denominada “Educación Indígena”, que se integra por los artículos 38 al 40, en esencia establecen que en el estado:

- Se garantizará el ejercicio de los derechos educativos, culturales y lingüísticos de todas las personas, pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, migrantes y jornaleros agrícolas.
- Se señala que el Gobierno contribuirá al conocimiento, aprendizaje, reconocimiento, valoración, preservación y desarrollo de la tradición oral y escrita indígena, de las lenguas indígenas nacionales como un medio de comunicación, de enseñanza, objeto y fuente de conocimiento.
- Se indica que es competencia del Gobierno de la Ciudad impartir educación indígena buscando preservar y desarrollar tradiciones, costumbres y valores culturales; además, que la secretaría correspondiente generará gradualmente las condiciones y adaptaciones requeridas para responder a las características lingüísticas y culturales de cada uno de los diversos grupos indígenas asentados en la entidad.

- El Gobierno de la Ciudad tendrá la facultad de coordinar el subsistema de educación pública comunitaria en los tipos de educación básica y media superior, a fin de que las personas indígenas tengan acceso a la educación y al deporte en su propia lengua y cultura; y vigilará que en el sistema educativo se asegure el respeto a los derechos lingüísticos.
- Asimismo, se estableció que los pueblos, barrios y comunidades se coordinarán con las autoridades para establecer sus sistemas e instituciones docentes que impartan educación en sus propias lenguas, en consonancia con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje.
- De igual modo, se indicó que la Secretaría de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación de la Ciudad de México llevará a cabo programas bilingües para promover la historia, los orígenes y costumbres de los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas en pro de la inclusión y la no discriminación.

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

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

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

Además, la sección mencionada fue exhaustiva en detallar las acciones a desarrollar por el Gobierno de la Ciudad en materia indígena, entre ellas, preservar y desarrollar sus tradiciones, costumbres y valores culturales; así como coordinar el subsistema de educación pública comunitaria en los tipos de educación básica y media superior, a fin de que las personas indígenas, con lo cual se pretendió garantizar un mínimo de medidas tendentes al fortalecimiento de ese tipo de educación en la entidad.

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

Igualmente, el legislador local precisó en el artículo sexto transitorio³⁰ del decreto que se impugna que se deberán realizar consultas de buena fe y de manera previa, libre e informada tratándose de pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas relativas a la aplicación de las disposiciones en materia de educación indígena.

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

En consecuencia, este Organismo Autónomo considera que dicha legislación estatal es claramente **susceptible de impactar directamente en el ejercicio de sus derechos**, en virtud de que se relacionan directa y estrechamente con la protección y garantía de los derechos de los indígenas y afromexicanos, en la medida que buscan que la educación que reciban sea acorde a sus necesidades educativas, sociales y culturales. De modo que resulta inconcuso que la **Sección Quinta en comento de la Ley de Educación de la Ciudad de México necesariamente tiene un impacto significativo en la vida y entorno de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas**

³⁰ "SEXTO.- La Secretaría, en coordinación con las autoridades correspondientes, realizará consultas de buena fe y de manera previa, libre e informada, de acuerdo con las disposiciones legales nacionales e internacionales en la materia, en pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, relativas a la aplicación de las disposiciones que en materia de educación indígena son contempladas en este Decreto, hasta en tanto, las autoridades educativas no realicen ninguna acción derivada de la aplicación de dichas disposiciones."

habitantes en esa entidad, toda vez que tendrá incidencia principalmente en el ejercicio a la educación de esos segmentos de la sociedad.

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

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

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

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

“... [para] garantizar una participación efectiva, los procesos de toma de decisiones deben considerar la naturaleza de la medida consultada, tener en cuenta las peculiaridades de los pueblos, formas de gobierno, usos y costumbres, entre otros, garantizando un equilibrio de género

*y tener en cuenta las opiniones de los niños y los jóvenes, según proceda. Dichos procesos deben incluir, según criterios sistemáticos y preestablecidos, distintas formas de organización indígena, siempre que respondan a procesos internos de estos pueblos”.*³¹

No obstante, de la revisión del procedimiento legislativo que dio origen a la expedición de la Ley de Educación de la Ciudad de México, publicada a través del Decreto publicado en la gaceta oficial de la ciudad en fecha 07 de junio de 2021, se desprende que **no se llevó a cabo la consulta indígena atendiendo a los estándares nacionales e internacionales en la materia, tendiendo la obligación de realizarla** de conformidad con el parámetro de regularidad constitucional, lo que constituye una vulneración a los derechos de esos pueblos y comunidades.

Es decir, el legislador estatal inobservó el parámetro de regularidad constitucional ya antes desarrollado, el cual le obligaba a llevar a cabo una consulta previa en materia indígena antes de expedir ese ordenamiento, dado que concernía de forma especial a las personas indígenas y afroamericanas que habitan en la Ciudad de México al tratarse de medidas que efectivamente impactan en sus derechos, vida y entorno, lo que significa que su participación resultaba necesaria.

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

Por lo tanto, se colige que indudablemente el legislador local incumplió con su obligación de garantizar ese derecho, toda vez que no llevó a cabo una consulta a los pueblos y comunidades indígenas conforme a los estándares mínimos definidos por la jurisprudencia nacional e internacional, pese a que tenía el deber de efectuarla ya que la emisión de la Ley de Educación de la Ciudad de México constituía un acto estatal susceptible de afectarles directamente.

De tal suerte que se expidió la ley sin efectuar una consulta que permitiera conocer los intereses, preocupaciones y propuestas, en su caso, de los pueblos y

³¹ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, “Recomendación general No. 27/2016, Sobre el Derecho a la Consulta Previa de los Pueblos y Comunidades Indígenas de la República Mexicana”, 11 de julio de 2016, párr. 73, visible en:

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

comunidades indígenas y afromexicanas que residen en la ciudad para hacerlos partícipes del procedimiento de creación de esa medida legislativa, como lo exigen los más altos estándares jurisprudenciales en la materia.

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

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

Como corolario, es pertinente mencionar que conforme lo dispone la Constitución Federal en su artículo 2º, apartado A, último párrafo, las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que **mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad**, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.

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

Así, es dable concluir que el proceso legislativo que culminó con la emisión de la ley impugnada incumplió con los criterios sostenidos por las Salas y el Pleno de esa Suprema Corte, así como por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que exigen que se respete el derecho a la consulta previa, libre, informada, culturalmente

adecuada y de buena fe a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, por lo que debe declararse su invalidez.

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

En este apartado se argumentará la inconstitucionalidad de la Sección Cuarta “Educación Inclusiva y Especial” del capítulo III de la Ley de Educación del Estado de la Ciudad de México, el cual regula lo atinente a ese tipo de educación para las personas con discapacidad, toda vez que este grupo poblacional no fue consultado como lo exigen los estándares nacionales e internacionales. Para tal efecto, primero se abordarán estos parámetros, para posteriormente concluir que los mismos no fueron respetados en la emisión de la legislación precisada.

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

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

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

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

Las personas con discapacidad son un sector de la sociedad históricamente excluido y marginado, lo cual las ha colocado en una situación susceptible de ser vulnerados, en detrimento del ejercicio pleno de sus derechos fundamentales.

Ante tal escenario de desventaja, los Estados reconocieron la necesidad de promover y proteger los derechos humanos de todas las personas con discapacidad, incluidas aquellas que necesitan un apoyo más intenso³², motivo por el cual se

³² Preámbulo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

comprometieron a cumplir diversas obligaciones contenidas en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Bajo ese contexto, el Estado mexicano fue uno de los primeros países en ratificar y comprometerse con el cumplimiento de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo facultativo, mismos que entraron en vigor el 3 de mayo de 2008.

Derivado de lo anterior, el Estado adquirió, entre otros, el compromiso de “adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole (...)”³³ para hacer efectivos los derechos humanos de las personas con discapacidad reconocidos en la Convención, como el derecho a ser consultados en la elaboración y aplicación de la legislación y políticas que les impacten.

En efecto, el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad³⁴, establece la ineludible obligación de los Estados de celebrar consultas previas, estrechas y de colaboración activa con las personas con discapacidad, incluidos las niñas y niños, para la elaboración de legislación sobre cuestiones relacionadas con ellas.

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

³³ **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;

(...).

³⁴ **Artículo 4 Obligaciones generales**

(...)

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

En efecto, el inciso o) del preámbulo de dicha Convención³⁵ señala que las personas con discapacidad deben tener la oportunidad de participar activamente en los procesos de adopción de decisiones sobre las políticas y programas, incluidos los que les afecten directamente. En este sentido, para la expedición o adopción de cualquier norma legislativa y política en materia de discapacidad deben celebrarse consultas estrechas, públicas y adecuadas, garantizando la plena participación e inclusión efectiva de las mismas.

En virtud de que el artículo 4.3 de la Convención en cita forma parte del parámetro de control de regularidad constitucional³⁶ del orden jurídico mexicano, por mandato establecido en el artículo 1° de la Constitución Federal,³⁷ con relación al diverso 133,³⁸ la omisión de cumplir con dicha obligación se traduce en la incompatibilidad de las disposiciones legislativas para cuya elaboración no se haya consultado previamente a las personas con discapacidad.

Al respecto, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad emitió la Observación General Número 7³⁹, en la que señaló el alcance del artículo 4 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, indicando que los

³⁵ 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, (...)

³⁶ Tesis de jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.) del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, p. 202 ***“DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.”***

³⁷ **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.
(...)

³⁸ **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.

³⁹ Naciones Unidas. *Observación General Número 7(2018) sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la Convención.* Página 5, párrafo 15. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 9 de noviembre de 2018.

Estados deben considerar a las consultas y la integración de las personas con discapacidad como medida obligatoria antes de aprobar leyes, reglamentos y políticas, normas de carácter general o de otra índole, siempre y cuando sean cuestiones relativas a la discapacidad.

Asimismo, estableció lo que debe entenderse con la expresión “*cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad*” contemplada en el mismo numeral 4.3 de la Convención aludida, dándole la interpretación más amplia al indicar que abarca toda la gama de medidas legislativas, administrativas y de otra índole que pueda afectar de forma directa o indirecta a las personas con discapacidad.⁴⁰

En cuanto a lo que debe entenderse por “*organizaciones que representan a las personas con discapacidad*” el Comité considera que solo pueden ser aquellas dirigidas, administradas y gobernadas por personas con discapacidad y la mayoría de sus miembros han de ser personas con esta condición.⁴¹

En este sentido, se señaló que los Estados deben contactar, consultar y colaborar de forma oportuna con las organizaciones de personas con discapacidad, por lo que deben dar acceso a toda la información pertinente, mediante formatos digitales accesibles y ajustes razonables cuando se requiera, como la interpretación de lengua de señas, textos en lectura fácil y lenguaje claro.⁴²

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

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

⁴⁰ *Ibidem*, página 6, párrafo 18.

⁴¹ *Ibidem*, página 3, párrafo 11.

⁴² *Ibidem*, página 6, párrafo 22.

neurodiversas, con diversidades funcionales visuales, auditivas y personas que viven con el VIH/sida.⁴³

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

De este modo, los Estados deben contactar, consultar y colaborar sistemática y abiertamente, de forma sustantiva y oportuna, con las organizaciones de personas con discapacidad. Ello requiere acceso a toda la información pertinente, incluidos los sitios web de los órganos públicos, mediante formatos accesibles y ajustes razonables cuando se requiera. Así, las consultas abiertas dan a las personas con discapacidad acceso a todos los espacios de adopción de decisiones en el ámbito público en igualdad de condiciones con las demás.

Asimismo, las autoridades públicas deben considerar, con la debida atención y prioridad, las opiniones y perspectivas de las organizaciones de personas con discapacidad cuando examinen cuestiones relacionadas directamente con esas personas. Dichas autoridades tienen el deber de informar a las organizaciones de personas con discapacidad de los resultados de esos procesos, en particular proporcionando una explicación clara, en un formato comprensible, de las conclusiones, las consideraciones y los razonamientos de las decisiones sobre el modo en que se tuvieron en cuenta sus opiniones y por qué.⁴⁴

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

- a) Acceso a toda la información pertinente, en formatos accesibles.

⁴³ *Ibidem*, página 11, párrafo 50.

⁴⁴ *Ibidem*, páginas 6-7, párrafos 21-23.

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

En la misma línea, esa Suprema Corte de Justicia al resolver la acción de inconstitucionalidad 68/2018, sostuvo que la razón que subyace a esta exigencia consiste en superar un modelo rehabilitador de la discapacidad –donde las personas con estas condiciones son sujetos pasivos a la ayuda que se les brinda – favoreciendo un “modelo social” en el cual la causa de la discapacidad es el contexto, es decir, las deficiencias de la sociedad en la que estas personas se encuentran para generar servicios adecuados una vez consideradas las necesidades particulares de las personas con esta condición. Dicho de otro modo, una ausencia de consulta en cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, significaría no considerarlas en la definición de sus propias necesidades, volviendo de alguna manera a un modelo rehabilitador o asistencialista.⁴⁵

En segundo lugar, el derecho a la consulta de las personas con discapacidad está estrechamente relacionado con los principios generales de autonomía e independencia que rigen la Convención (artículo 3.a), su derecho de igualdad ante la ley (artículo 12 de la misma Convención) y su derecho a la participación (artículo 3.c y artículo 29).⁴⁶

Finalmente, el derecho a la consulta es uno de los pilares de la Convención, puesto que el proceso de creación de dicho tratado fue justamente de participación genuina y efectiva, así como de colaboración y consulta estrecha con las personas con

⁴⁵ Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 68/2018, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión pública de veintisiete de agosto de dos mil diecinueve, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, pág. 10.

⁴⁶ *Ibidem*, página 11.

discapacidad. La Convención fue resultado de todas las opiniones ahí vertidas. Ello aseguró la calidad de la Convención y su pertinencia para esas personas.⁴⁷

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.⁴⁸

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

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

Explicados los alcances del derecho a la consulta que tiene reconocido las personas con discapacidad, ahora corresponde dilucidar si la ley sometida a análisis respetó dicha garantía de participación a favor de ese sector.

Del análisis del proceso legislativo que dio origen al Decreto por el que se expidió, la Ley de Educación de la Ciudad de México, se advierte que no existió consulta estrecha y participación activa a las personas con discapacidad, a través de sus representantes o con las asociaciones que fungen para tal efecto, pese a que contiene disposiciones que atañen directamente a ese grupo de la población.

Para exponer la inconstitucionalidad denunciada es necesario referir al contenido de la Sección Cuarta del Capítulo III, que contiene de los artículos 30 a 37 de la ley impugnada, a efecto de evidenciar la importancia de las disposiciones en relación con las personas con discapacidad:

⁴⁷ *Ídem.*

⁴⁸ *Ídem.*

- Se estableció la prohibición de cualquier tipo de discriminación en los planteles y centros educativos, así como de las personas educadores y de personal administrativo del Sistema Educativo de la Ciudad.
- El Gobierno de la Ciudad, en coordinación con la Autoridad Educativa Federal promoverá acciones tendientes a:
 - Impulsar la inclusión de las personas con discapacidad en todos los niveles, instituciones y planteles del Sistema Educativo de la Ciudad;
 - Diseñar e implementar medidas generales de accesibilidad especiales y procedimientos para la concertación de ajustes razonables que permitan la accesibilidad e inclusión de las personas con discapacidad;
 - Establecer mecanismos a fin de que las niñas y niños con algún tipo de discapacidad gocen del derecho a la admisión gratuita, así como a la atención especializada de los Centros Públicos de Educación Inicial;
 - Promover la profesionalización a los profesionistas para brindar enseñanza en los diversos sistemas de comunicación, lectura y escritura para las personas con discapacidad; entre otras.
 - Promover, en las instituciones de educación superior del Sistema Educativo de la Ciudad, la formación y capacitación a profesionales debidamente cualificados, para brindar enseñanza en los diversos sistemas de comunicación, lectura y escritura para personas con discapacidad;
 - Proporcionar a las niñas y los niños con discapacidad, los materiales y ayudas técnicas que apoyen su rendimiento académico, procurando equipar los planteles y centros educativos con libros, materiales didácticos, apoyo de intérpretes de Lengua de Señas Mexicana, guía-interpretación con personas sordociegas, especialistas en Sistema de Escritura Braille, equipos computarizados con tecnología para personas ciegas, etcétera.

- Incluir la enseñanza del Sistema de Escritura Braille y la Lengua de Señas Mexicana en la educación pública y particular, fomentando la producción y distribución de libros de texto gratuitos en Sistema de Escritura Braille, macrotipos en formatos, lenguajes accesibles y lengua de señas que complementen los conocimientos de los educandos con discapacidad.
- Precisa que educación inclusiva tiene por objeto identificar, prevenir y reducir las barreras que limitan el acceso, permanencia, participación y aprendizaje de todos los educandos.
- Los centros escolares, públicos y particulares, tienen la obligación de adoptar los principios de la educación inclusiva.
- Puntualiza que la Lengua de Señas Mexicana es una lengua oficial en la Ciudad de México, que forma parte del patrimonio lingüístico nacional.
- Se estatuyó que las personas con discapacidad auditiva tendrán el derecho a recibir educación en Lengua de Señas Mexicana y español o en su lengua indígena originaria, así como el de elegir en cuál de estas opciones se les debe proporcionar. También, que se deberá garantizarse el respeto y protección de la lengua materna o natural, así como la adquisición del español como una segunda lengua.
- La educación inclusiva abarcará la capacitación y orientación a madres y padres de familia o tutores.
- Se previó que los centros escolares y los servicios de educación especial tendrán por objeto la formación de la vida independiente y la atención de necesidades educativas especiales.
- Se estableció que tratándose de personas con algún tipo de discapacidad o con dificultades severas de aprendizaje, de conducta o de comunicación, se favorecerá su atención en los planteles regulares de educación básica, sin que ello cancele la posibilidad de acceder a las diversas modalidades de educación especial dirigidas a atender sus necesidades específicas.

- Finalmente, se señaló que la Secretaría deberá promover la inclusión de las personas adultas y de las personas mayores en las instituciones del Sistema Educativo de la Ciudad, así como realizar una difusión amplia de los planes y programas de estudio con oferta educativa específica para este sector de la población y les brindará capacitación en el uso de tecnologías digitales de información, comunicación y redes sociales.

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

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

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

Este Organismo Nacional considera que, para determinar si las normas en materia de discapacidad cumplen o no con los parámetros de protección de una persona con dicha condición, es imperioso que sean escuchados, pues no debe soslayarse que **la obligación de consultarles no es optativa sino obligatoria**, dado que se trata de una responsabilidad del Estado Mexicano que, por mandato del artículo 1° de la Norma Fundamental, es un derecho humano de rango constitucional.

Ahora bien, es cierto que no existe regulación específica relacionada con el procedimiento, o bien algún manual sobre la forma en que deben llevarse a cabo las consultas a las personas con discapacidad, sin embargo, de una interpretación armónica de los dispositivos internacionales de la materia, se desprenden que los

estándares mínimos para la realización de la misma es que deben ser previas, públicas, accesibles y adecuadas.

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

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

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

Siguiendo esta lógica, se elaboró el *Manual para Parlamentarios de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo*, que en el capítulo 5 denominado “La Legislación Nacional y la Convención”, establece lo siguiente:

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

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

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

Los parlamentos deben velar por que sus leyes, procedimientos y documentación estén en formatos accesibles, como macrotipos, Braille y lenguaje sencillo, con el fin de que las personas con discapacidad puedan participar plenamente en la elaboración de legislación en general y, específicamente, en relación con las cuestiones de discapacidad. El edificio

del parlamento y otros lugares donde éste celebre audiencias deberán ser también accesibles a las personas con discapacidad.”⁴⁹

Ahora bien, cabe reiterar que al realizar el análisis del proceso legislativo que culminó con la publicación del Decreto por el cual se expidió la Ley de Educación de la Ciudad de México, no se desprende que se hayan celebrado consultas previas, públicas y adecuadas a las personas con discapacidad o a las agrupaciones o asociaciones que los representan, lo que se traduce en una vulneración a su derecho humano constitucional y convencionalmente reconocido, sobre todo al tratarse de disposiciones legislativas que tienen un impacto específico en los derechos de este sector de la población.

Este Organismo Nacional es sabedor de que la Comisión dictaminadora recibió los días 22 y 27 de abril del año en curso observaciones a cargo de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, así como de las siguientes organizaciones⁵⁰:

1. Coalición de Personas Sordas, A.C.
2. Asociación de Sordos del Distrito Federal A. C.
3. Federación Mexicana de Sordos A. C.
4. Movimiento en Defensa de la Educación Bilingüe de los Sordos e INCLUSOR, A. C.
5. Centro para la Inclusión Social del Sordo.
6. Coalición de Personas Sordas CoPeSor.

No obstante, lo cierto es que de ninguna manera puede considerarse que la recepción de observaciones y su aceptación con la finalidad mejorar el texto legislativo debe considerarse como una forma en la que participaron las personas con discapacidad, o bien organizaciones que las representan o que ello pueda considerarse como una consulta, en los términos que se han expuesto.

⁴⁹ Secretaría de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Unión Interparlamentaria. Manual para parlamentarios sobre la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y su Protocolo Facultativo, páginas 79-80.

⁵⁰ Cfr. Dictamen que presenta la Comisión de Educación en Relación a diversas iniciativas con proyecto de decreto respecto a la Ley de Educación del Distrito Federal. Disponible en el siguiente enlace:

<https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/5b92438557f050542803c98c0d322f20b8af6fdb.pdf>

En efecto, la participación de las organizaciones citadas se limitó a realizar observaciones a un proyecto previamente elaborado sin participación de personas con discapacidad u organizaciones que las representaran, de ahí que no debe considerarse que su participación fue activa y efectiva en la elaboración de la Ley impugnada, además de que llama la atención de esta Institución Autónoma que las observaciones, aunque de gran relevancia, sólo fueron emitidas por asociaciones especializadas en un determinado tipo de discapacidad, sin que se advierta la representación de otras diversas.

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

Sin embargo, al no haberse observado la regla de tipo convencional a que se sujetó el Estado Mexicano para garantizar la participación de las personas con discapacidad en la expedición de un ordenamiento que contiene toda una Sección que regula cuestiones que les atañen específicamente, ésta debe invalidarse, pues resulta incompatible con el parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos de las personas con discapacidad.

Finalmente, como se precisó en líneas previas, actualmente no existe regulación unívoca y específica relacionada con el procedimiento, o bien algún manual sobre la forma en que deben llevarse a cabo las consultas a las personas con discapacidad, sin embargo, este Organismo Constitucional Autónomo advierte que la naturaleza de este asunto resulta una oportunidad para que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máxima intérprete de la Norma Fundamental y demás instrumentos de rango constitucional, continúe con el estudio y elaboración de los parámetros mínimos sobre los alcances de la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad en materia de consulta.

Adicionalmente, debe recordarse que ese Alto Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad 101/2016 determinó que existe una obligación de consulta, en términos del artículo 4, numeral 3, de la Convención sobre los Derechos de las

Personas con Discapacidad de consultar a las personas con discapacidad en todas aquellas cuestiones que les atañen.⁵¹

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

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

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

Asimismo, el 21 de abril del 2020 esa Suprema Corte de Justicia resolvió la acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018, en la cual declaró la invalidez total de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, al considerar que se vulneró el derecho a la consulta de las personas con discapacidad, precisando que tal ejercicio consultivo debe revestir, por lo menos, los requisitos siguientes:⁵²

- **Previa, pública, abierta y regular.** El órgano legislativo debe establecer reglas, plazos razonables y procedimientos en una convocatoria, en la que se informe de manera amplia, accesible y por distintos medios, la manera en que las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan podrán participar tanto en el proyecto de iniciativa, como en el proceso legislativo, dentro del cual se debe garantizar su participación, de manera

⁵¹ Sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 101/2016 correspondiente al veintisiete de agosto de dos mil diecinueve.

⁵² Véase la sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 42/2018, resuelta en sesión del 21 de abril de 2020, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales, párr.80.

previa al dictamen y ante el Pleno del órgano deliberativo, durante la discusión, por lo cual deben especificarse en las convocatorias los momentos de participación.

- **Estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad.** Las personas con discapacidad no deben ser representadas, sino que, en todo caso, cuenten con la asesoría necesaria para participar sin que se sustituya su voluntad, es decir, que puedan hacerlo tanto de forma individual, como por conducto de las organizaciones de personas con discapacidad, además de que también se tome en cuenta a las niñas y niños con discapacidad, así como a las organizaciones que representan a las personas con discapacidad.
- **Accesible.** Las convocatorias deben realizarse con lenguaje comprensible, en formato de lectura fácil y lenguaje claro, así como adaptadas para ser entendible de acuerdo con las necesidades por el tipo de discapacidad, por distintos medios, incluidos los sitios web de los órganos legislativos, mediante formatos digitales accesibles y ajustes razonables cuando se requiera, como, por ejemplo, los macrotipos, la interpretación en lengua de señas, el braille y la comunicación táctil. Además de que las instalaciones de los órganos parlamentarios también deben ser accesibles a las personas con discapacidad.

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

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

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

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

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

Sin perjuicio de ello, se considera relevante enfatizar que, para esta Comisión Nacional, la consulta previa a las personas con discapacidad no es una mera formalidad, sino que se erige como una garantía primaria de defensa de sus derechos, por lo que si la Convención tiene como finalidad la inclusión de un grupo social que históricamente ha sido excluido y marginado, este derecho es un medio de suma importancia para poder llegar a una sociedad realmente inclusiva.

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

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sustentan la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas, por lo que se solicita atentamente que de ser tildadas de inconstitucionales, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A N E X O S

1. Copia simple 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).

Desde este momento, con fundamento en el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1º de la Ley Reglamentaria de la materia, se invoca como 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. En todo caso, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11 de la ley citada, se debe presumir que me encuentro investida de la representación legal de la accionante, salvo prueba en contrario.

2. Copia simple del Decreto por el que se expidió la Ley de Educación de la Ciudad de México, publicado en la Gaceta Oficial de esa entidad el 07 de junio de 2021, en el apartado que contiene las disposiciones impugnadas (Anexo dos).

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

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

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

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

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

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundado el concepto de invalidez y la inconstitucionalidad e inconveniencia de 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 del concepto de invalidez planteado en la demanda.

Ciudad de México, a 07 de julio de 2021.

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

LMP/TSM