

En el encabezado un Escudo Nacional que dice Estados Unidos Mexicanos. Poder Judicial de la Federación. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Al margen un sello con el Escudo Nacional que dice Estados Unidos Mexicanos. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Secretaría General de Acuerdos.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD**

**212/2020**

**PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS  
DERECHOS HUMANOS**

**MINISTRO PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS**

**SECRETARIA: ADRIANA CARMONA CARMONA**

**COLOBORÓ: MARIA GUADALUPE MONTOYA ALDACO**

**Vo. Bo**

**Sr. Ministro**

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al uno de marzo de dos mil veintiuno.

**Cotejado.**

**VISTOS; Y  
RESULTANDO:**

**PRIMERO. Presentación de la acción, autoridades emisoras y normas impugnadas.** Por escrito presentado el tres de agosto de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, María del Rosario Piedra Ibarra, quien se ostentó como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en la que señaló como normas generales impugnadas y órganos emisores los siguientes:

**Autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada:**

- a) Congreso del Estado de Tlaxcala.
- b) Gobernador del Estado de Tlaxcala.

**Normas generales cuya invalidez se reclama:**

*“El Capítulo VI, denominado “De la Educación Indígena” –artículos 62 y 63–, así como del diverso Capítulo VIII “De la Educación Inclusiva” –artículos 66 a 71–, contenidos en el Título Tercero “Del Sistema Educativo”, de la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala, expedida mediante Decreto No. 208, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el 26 de mayo de 2020”.*

**SEGUNDO. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman vulnerados.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos consideró violados los artículos 1º, 2º y 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, 4, 5, 6, 7 y 8 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; así como los numerales 1 y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

**TERCERO. Conceptos de invalidez.** La promovente considera que el Capítulo VI, denominado “De la Educación Indígena”, y el diverso Capítulo VIII, denominado “De la Educación Inclusiva”, contenidos en el Título Tercero “Del Sistema Educativo” de la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala, vulneran el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, así como 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 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, respectivamente.

Lo anterior, toda vez que contienen disposiciones que impactan significativamente a los pueblos y comunidades indígenas, aunado a que están estrechamente vinculadas con los derechos de las personas con discapacidad, al regular cuestiones relativas a la educación indígena e inclusiva.

Por una parte, sostiene que debe declararse la inconstitucionalidad del Capítulo VI del Título Tercero de la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala, en virtud de que sus disposiciones son susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas, al relacionarse directa y estrechamente con la protección y garantía de sus derechos, en la medida en que buscan que la educación que reciben sea acorde a sus necesidades educativas, aunado a contribuir a preservar su cultura, conocimientos y tradiciones.

Afirma que el Estado se encuentra obligado a promover, respetar y proteger los derechos humanos de las comunidades y pueblos indígenas, entre ellos, el de consulta previa mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe, a través de sus representantes; sin embargo, del proceso legislativo que dio origen a la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala, no se advierte que se llevara a cabo la consulta indígena, de conformidad con los estándares nacionales e internacionales en la materia.

Considera que, si bien las disposiciones que recoge la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala sobre personas indígenas podrían considerarse positivas al establecer obligaciones a cargo de las autoridades educativas, a fin de garantizar los derechos de los pueblos y comunidades originarios, lo cierto es que el proceso legislativo que le dio origen no se apegó a los parámetros que exige la consulta previa en materia de pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas.

Por otro lado, solicita que se declare la inconstitucionalidad del Capítulo VIII del Título Tercero de la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala, relativo a la educación inclusiva de las personas con discapacidad, en virtud de que dicho grupo no fue consultado como lo exigen los parámetros internacionales.

Sostiene que del análisis del proceso legislativo que dio origen al Decreto por el que se expidió la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala, se advierte que no existió consulta estrecha y participación activa de las personas con discapacidad a través de sus representantes, no obstante que atañe a ese sector de la población al contener normas encaminadas a garantizar la educación de las personas con discapacidad, con la finalidad de que se reduzcan aquellas limitaciones, barreras o impedimentos que hagan nugatorio el ejercicio de ese

derecho de forma plena e incluyente, así como para eliminar las prácticas de discriminación o exclusión motivadas por esa condición.

Finalmente, sostiene que, si bien es cierto que no existe regulación específica relacionada con el procedimiento o forma en que deben llevarse a cabo las consultas a las personas con discapacidad; de una interpretación armónica de las disposiciones internacionales de la materia, se desprende que los estándares mínimos para su realización son que debe ser previa, pública, accesible y adecuada.

Sostiene que para garantizar el derecho a la consulta de las personas con discapacidad, es necesario que la Suprema Corte de Justicia de la Nación interprete de forma progresiva la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad, a fin de determinar los parámetros de procedencia, así como los requisitos que debe considerar el legislador ordinario para tener por satisfecho el derecho a la consulta en esa materia.

Finalmente, solicita que en caso de declarar inconstitucionales las disposiciones impugnadas, los efectos de la declaratoria de invalidez se extiendan a todas aquellas normas que estén relacionadas, de conformidad a lo dispuesto en los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**CUARTO. Admisión y trámite de la acción de inconstitucionalidad.** Mediante proveído de once de agosto de dos mil veinte, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, bajo el número de expediente 212/2020 y, por razón de turno, designó al Ministro José Fernando Franco González Salas como instructor del procedimiento.

Por acuerdo de trece de agosto de dos mil veinte, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda, ordenó dar vista a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Tlaxcala para que rindieran sus respectivos informes y remitieran los documentos necesarios para la debida integración del expediente; a la Fiscalía General de la República, para que hasta antes del cierre de instrucción, manifestara lo que a su representación correspondiera; así como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, para que de considerar que la materia del presente juicio trasciende a sus funciones constitucionales, manifestara lo que a su esfera competencial conviniera.

**QUINTO. Certificación.** El dieciocho de agosto de dos mil veinte, la Secretaría de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de la Subsecretaría General de Acuerdos de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación certificó que el plazo de quince días concedido a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Tlaxcala para rendir sus informes respectivos transcurriría del diecinueve de agosto al ocho de septiembre de dos mil veinte.

**SEXTO. Informe del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala.** Por escrito presentado el nueve de septiembre de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Poder Legislativo estatal, por conducto de María Isabel Casas Meneses, quien se ostentó como su representante legal, rindió el informe que le fue requerido, en el que manifestó los argumentos siguientes:

En principio, señala que en la aprobación del decreto impugnado se observaron y agotaron todas y cada una de las etapas legislativas que prevé la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, la Ley Orgánica del Poder Legislativo y el Reglamento Interior del Congreso, ambos del Estado de Tlaxcala, relativos a la presentación de la iniciativa, el turno a la Comisión correspondiente para su dictamen, la presentación del dictamen ante el Pleno del Congreso del Estado, culminando con la publicación en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa.

Menciona que el Decreto No. 208 fue creado con estricto apego a la legalidad, toda vez que se emitió de acuerdo con las facultades otorgadas al Congreso del Estado de Tlaxcala, por los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 54, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala y 9 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de dicha entidad.

En relación con los conceptos de invalidez, sostiene que la inconstitucionalidad aducida no se actualiza, debido a que, si bien es cierto que el derecho de consulta a las comunidades indígenas es una prerrogativa fundamental consagrada en el artículo 2° de la Constitución Federal, así como en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, también lo es que las autoridades legislativas de los estados 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, para someter a consulta cualquier modificación a las normas generales vigentes en cualquier demarcación geográfica.

Considera que el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a ser consultados no implica que deba consultarles siempre que se vean involucrados en alguna decisión estatal, pues se llegaría al absurdo de tener que consultarlos para la emisión de cualquier ley o decisión administrativa.

Sostiene que en el presente caso no era necesaria una consulta previa e informada a las comunidades y pueblos indígenas, pues se trata de una facultad exclusiva del Estado para establecer las normas bajo las cuales se impartirá la educación pública obligatoria, en tanto la ley impugnada tiene como objeto regular los servicios educativos que imparten las autoridades educativas, los organismos descentralizados y los que proporcionan los particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial en el ámbito estatal.

Asimismo, considera que no era necesaria la consulta previa al tratarse de una ley marco que cumple con el propósito de distribuir competencias entre las autoridades locales educativas, otorgando las bases para el desarrollo de los trabajos encaminados a respetar e incluir a todos aquellos que pretendan recibir la educación impartida por el Estado, o por alguna de las instituciones privadas autorizadas para tal efecto.

Estima que debe declararse la validez de las normas impugnadas en virtud de que no se contraponen con lo dispuesto por el artículo 2° constitucional, ni con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, pues si bien el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a ser consultados constituye una prerrogativa necesaria para salvaguardar la libre determinación de los pueblos, así como los demás derechos culturales y patrimoniales que la Constitución y los tratados internacionales les reconocen, ello no significa que el Estado deba consultarlos siempre que se vean involucrados en alguna decisión estatal, pues se llegaría al absurdo de tener que consultarlos incluso para la emisión de cualquier ley o decisión administrativa.

Considera que no es factible declarar la invalidez de las porciones normativas cuestionadas, pues ello implicaría anular disposiciones cuya finalidad se encamina a establecer beneficios a favor de las personas con discapacidad, lo cual podría afectar el derecho a la igualdad.

Aunado a que estima que debe atenderse al contexto actual en el que se encuentra el mundo vinculado con la pandemia ocasionada por el SARS CoV2, de manera que no resulta factible exigir al Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala efectuar una consulta previa a la población indígena y a las personas con discapacidad, pues tal exigencia, por sí misma, implicaría comprometer su derecho a la salud.

Finalmente, sostiene que las disposiciones impugnadas no resultan inconstitucionales ya que su emisión tuvo como finalidad cumplir con el mandato expreso previsto en el artículo Sexto transitorio del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta de septiembre de dos mil diecinueve, esto es, la armonización de las legislaciones locales con la Ley General de Educación.

**SÉPTIMO. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Tlaxcala.** Mediante oficio presentado el veinticinco de septiembre de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el Poder Ejecutivo estatal, por conducto de Ramón Rafael Rodríguez Mendoza, quien se ostentó como Consejero Jurídico, rindió el informe que le fue requerido, manifestando en esencia los argumentos siguientes:

Considera que si bien es cierto que el Gobernador del Estado de Tlaxcala hizo uso de las facultades que le otorga la Constitución Política local, los actos de sanción y publicación del decreto impugnado no deben considerarse carentes de fundamentación y motivación, ni puede considerarse que son arbitrarios.

Lo anterior, en virtud de que no se trata de actos de autoridad aislados, sino que forman parte de la fase final del proceso legislativo que culminó con el acto mediante el cual el Ejecutivo estatal lo da a conocer a los habitantes a través del órgano masivo de difusión oficial. De ahí que su intervención permite que la norma jurídica adquiera plena validez.

En ese sentido, estima que por lo que respecta a las atribuciones e intervención del Poder Ejecutivo, en el proceso legislativo de creación de la norma impugnada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, debe declararse su constitucionalidad, en virtud de que no transgrede alguna disposición de la Norma fundamental.

**OCTAVO. Alegatos.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala formularon los alegatos que estimaron convenientes.

**NOVENO. Pedimento de la Fiscalía General de la República.** Esta representación no formuló pedimento en este asunto.

**DÉCIMO. Cierre de instrucción.** Mediante acuerdo de veintinueve de octubre de dos mil veinte, el Ministro instructor cerró la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

**CONSIDERANDO:**

**PRIMERO. Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver 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<sup>1</sup> y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación<sup>2</sup>, en relación con el punto Segundo, fracción II, del Acuerdo General número 5/2013<sup>3</sup> de trece de mayo de dos mil trece, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promueve este medio de control constitucional contra normas generales de carácter estatal, al considerar que su contenido es violatorio de derechos humanos.

**SEGUNDO. Oportunidad.** El artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal<sup>4</sup> dispone que, por regla general, el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial, precisando que en materia electoral todos los días y horas son hábiles.

No obstante, en atención a la circunstancia extraordinaria ocasionada con motivo de la pandemia provocada por el virus SARS-CoV2, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación aprobó los Acuerdos Generales 3/2020, 6/2020, 7/2020, 10/2020, 12/2020 y 13/2020, a través de los cuales se declaró inhábil para dicho órgano jurisdiccional el periodo comprendido entre el dieciocho de marzo al quince de julio de dos mil veinte, cancelándose el periodo de receso y prorrogándose la suspensión de plazos del dieciséis de julio al dos de agosto de dos mil veinte.

Particularmente, en los artículos primero, segundo, numerales 2 y 3, y tercero, de los Acuerdos Generales 10/2020 y 12/2020, en los que se prorrogó la suspensión de plazos del primero de junio al treinta de junio y del primero de julio al quince de julio, se permitió la promoción electrónica de los escritos iniciales en los asuntos competencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenando proseguir electrónicamente el trámite de las acciones de inconstitucionalidad en las que se hubieran impugnado normas electorales,

---

<sup>1</sup> **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

[...]

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

[...]

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

Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas.

[...]

<sup>2</sup> **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

[...]

<sup>3</sup> **Segundo.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

[...]

II. Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobreseerse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención.

[...]

<sup>4</sup> **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. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles.

permitiendo habilitar días y horas sólo para acordar los escritos iniciales de las acciones de inconstitucionalidad que hubieren sido promovidas.

Las referidas decisiones plenarias se complementaron con el diverso Acuerdo General 8/2020, mediante el cual se establecieron las reglas para la integración de los expedientes impreso y electrónico en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad; en concreto, se reguló el uso de la firma electrónica u otros medios para la promoción y consulta de los expedientes de acciones de inconstitucionalidad.

Bajo este contexto, se advierte que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna diversas disposiciones de la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala, publicada mediante Decreto No. 208 en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de mayo de dos mil veinte, fecha en la que se encontraban suspendidas las labores de este Alto Tribunal. Por consiguiente, el plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad transcurrió a partir del tres de agosto y hasta el uno de septiembre de dos mil veinte.

En ese sentido, toda vez que la demanda se presentó el día en que inició el plazo respectivo, se concluye que la acción de inconstitucionalidad fue promovida oportunamente.

**TERCERO. Legitimación.** De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso g), segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo legitimado para impugnar leyes expedidas por las legislaturas estatales que estime violatorias de derechos humanos.

Además, conforme a lo previsto en el primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de la materia<sup>5</sup>, los promoventes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente estén facultados para ello. Por su parte, el artículo 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos<sup>6</sup> confiere al Presidente de dicho órgano, la facultad de presentar acciones de inconstitucionalidad.

En el presente asunto la demanda fue presentada por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos, personalidad que acredita mediante el acuerdo de designación expedido el doce de noviembre de dos mil diecinueve por el Senado de la República, suscrito por

---

<sup>5</sup> **Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurran a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de estado, por el jefe del departamento administrativo o por el Consejero Jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio Presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan.

<sup>6</sup> **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.

[...]

la Presidenta y el Secretario de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura de dicho órgano legislativo.

Aunado a que impugna diversos preceptos de la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala, expedida por el Poder Legislativo de esa entidad federativa, que establecen aspectos relacionados con la educación indígena e inclusiva, por estimarlos violatorios del derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas; así como de las personas con discapacidad.

Bajo tales consideraciones, es evidente que se actualiza la hipótesis de legitimación prevista en el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues el presente asunto fue promovido por un ente legitimado, a través de su debido representante y se plantea que las disposiciones impugnadas vulneran derechos humanos.

**CUARTO. Causas de improcedencia.** Las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente, por lo que se deben analizar las que sean formuladas por las partes, así como aquellas que este Alto Tribunal advierta de oficio.

Sin embargo, en el caso, del análisis de las constancias que integran el presente asunto se observa que las partes no hicieron valer motivo alguno de improcedencia, tampoco esta Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte de oficio su actualización, por lo que se procede al estudio de los conceptos de invalidez planteados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

**QUINTO. Estudio de fondo.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene – esencialmente– que debe declararse la invalidez del Capítulo VI denominado “De la Educación Indígena”, así como del diverso Capítulo VIII denominado “De la Educación Inclusiva” previstos en el Título Tercero “Del Sistema Educativo”, de la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala, porque 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 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, respectivamente, en la medida en que las disposiciones normativas que los integran impactan significativamente a los pueblos y comunidades indígenas, además de que están estrechamente vinculadas con los derechos de las personas con discapacidad, al regular cuestiones relativas a la educación indígena e inclusiva.

Este Tribunal Pleno considera que son **fundados** los argumentos sostenidos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con base en las consideraciones siguientes.

En relación con el derecho a la consulta, es criterio reiterado de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que el hecho de que las medidas legislativas que incidan directamente en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas de una entidad federativa puedan resultar benéficas para esos grupos no es justificación para omitir consultarles previamente a la toma de decisiones.

Al respecto, este Tribunal Pleno ha sostenido en reiteradas ocasiones que, independientemente del beneficio material que una medida legislativa o reglamentaria pueda generar en las condiciones de los pueblos



y comunidades indígenas o afromexicanas, existe una obligación constitucional ineludible de consultar previamente a estos grupos cuando tales medidas puedan afectarles de manera directa.

Al resolver la **controversia constitucional 32/2012**<sup>7</sup> se sostuvo que los artículos 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo obligan a las autoridades mexicanas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas y tribales mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe a través de sus representantes cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

En dicho precedente, se consideró que el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas se desprende de los postulados del artículo 2° constitucional, relativos a la autodeterminación, a la preservación de su cultura e identidad, al acceso a la justicia, así como a la igualdad y a la no discriminación, por lo que, a pesar de que la consulta indígena no estuviera prevista expresamente como parte del procedimiento legislativo, en términos del artículo 1° de la Constitución Federal, así como los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo formaban parte del parámetro de regularidad constitucional, imponiendo por sí mismos toda una serie de obligaciones a las autoridades mexicanas, antes de tomar decisiones que pudieran afectar de manera directa a los grupos que protege el Convenio.

Por consiguiente, se concluyó que en los supuestos de una posible afectación directa a las comunidades indígenas que habitan en su territorio, las legislaturas locales se encuentran obligadas a prever una fase adicional en el procedimiento de creación de las leyes para consultar a los representantes de ese sector de la población.

Además, a la par del desarrollo de criterios específicos para evaluar la validez de las consultas a las comunidades indígenas y afromexicanas, se ha ido precisando, caso por caso, qué debe entenderse por “*medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente*”, de conformidad con lo previsto en el artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

Por su parte, en la **acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015**<sup>8</sup>, se concluyó que cuando el objeto de regulación de una legislación eran precisamente los derechos de personas que se rigen por sistemas normativos indígenas, era evidente que se trataba de leyes susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas.

Posteriormente, en la **acción de inconstitucionalidad 31/2014**<sup>9</sup> se consideró que las disposiciones impugnadas implicaban medidas legislativas que incidían en los mecanismos u organismos a través de los

---

<sup>7</sup> Fallada en sesión de veintinueve de mayo de dos mil catorce, por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Cossío Díaz en contra de las consideraciones, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea con salvedades en canto a la finalidad de la consulta, Pardo Rebolledo con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Pérez Dayán con salvedades en cuanto a la aplicación de la jurisprudencia ante la existencia de un municipio indígena, y Presidente Silva Meza con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo. El Ministro Franco González Salas votó en contra.

<sup>8</sup> Resueltas en sesión de 19 de octubre de 2015, por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del estudio de fondo del proyecto. La señora Ministra Luna Ramos anunció voto concurrente. Los señores Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Medina Mora I. reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

<sup>9</sup> Resuelta el ocho de marzo de dos mil dieciséis, por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. Los Ministros Medina Mora I. y Laynez Potisek

cuales las comunidades indígenas podían ejercer sus derechos de participación en las políticas públicas que afectaban a sus intereses.

Asimismo, en la **acción de inconstitucionalidad 84/2016**<sup>10</sup> se consideró que existía posibilidad de afectación directa en el sentido del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, en virtud de que las leyes analizadas regulaban instituciones destinadas a atender las necesidades de educación superior de los pueblos y comunidades indígenas.

De lo anterior se advierte que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha concluido que las comunidades indígenas y afroamericanas deben ser consultadas conforme a los estándares del Convenio referido, siempre que la norma general sea susceptible de afectar a estos grupos de manera especial y diferenciada frente al resto de la población.

Asimismo, el Tribunal Pleno ha reconocido que la afectación directa a los pueblos y comunidades indígenas y tribales a los que alude el artículo 6 del Convenio de la Organización Internacional del Trabajo, y cuya mera posibilidad da lugar a la obligación de consultarles una medida legislativa, no se refiere exclusivamente a la generación de algún perjuicio.

En la **acción de inconstitucionalidad 151/2017**<sup>11</sup> se declaró la invalidez de diversas normas cuyo propósito manifiesto era promover el rescate y la conservación de la cultura de un grupo indígena en una entidad federativa. Asimismo, en la **acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019**<sup>12</sup> se declaró la invalidez de disposiciones normativas porque no se consultaron de manera adecuada, a pesar de que tales normas estaban relacionadas con el derecho de los pueblos y comunidades indígenas de una entidad federativa, a elegir dirigentes conforme a sus prácticas tradicionales.

Por su parte, en la **acción de inconstitucionalidad 81/2018**<sup>13</sup> se invalidaron también por consulta deficiente, diversas disposiciones cuyo objetivo explícito era elevar la calidad de vida de los pueblos indígenas y las comunidades afroamericanas del Estado de Guerrero.

---

votaron en contra. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. El Ministro Pardo Rebolledo reservó su derecho de formular voto concurrente

<sup>10</sup> Fallada en sesión de 28 de junio de 2018, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas y adicionales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. Los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Cossío Díaz reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

<sup>11</sup> Fallada en sesión de veintiocho de junio de dos mil dieciocho, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández, Medina Mora I. en contra de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. Los Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández y Medina Mora I. anunciaron sendos votos concurrentes.

<sup>12</sup> Falladas en sesión de cinco de diciembre de dos mil diecinueve, por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas separándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales separándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán separándose de las consideraciones que reconocen la categoría del municipio indígena y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, El Ministro Laynez Potisek votó en contra y anunció voto particular. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

<sup>13</sup> Fallada el veinte de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales por algunas razones diversas, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de los párrafos del setenta y uno al setenta y siete, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto Número 778, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad

En dicho precedente, el Tribunal Pleno estimó que los procedimientos de consulta debían preservar las especificidades culturales y atender a las particularidades de cada caso según el objeto de la consulta, que si bien debían ser flexibles, lo cierto era que debían prever necesariamente algunas fases que, concatenadas, implicaran la observancia del derecho a la consulta y la materialización de los principios mínimos de ser previa, libre, informada, de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo y culturalmente adecuada, asimismo, se refirió que los procesos de consulta de medidas legislativas susceptibles de afectar a pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, debían observar, como mínimo, las características y fases siguientes:

**1. 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.

**2. 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.

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

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

**5. Fase de decisión,** comunicación de resultados y entrega de dictamen.

En estos casos, el Tribunal Pleno ha explicado que, para el efecto de determinar la invalidez de una norma general por vulnerar el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, no es relevante si la medida es benéfica para ellos a juicio del legislador<sup>14</sup>, en tanto que la consulta representa una garantía del derecho a la autodeterminación de estos pueblos y comunidades, por lo que, la afectación directa, no podía tener una connotación exclusivamente negativa, sino que más bien se trataba de una acepción más amplia que abarca la generación de cualquier efecto diferenciado en la particular situación de los pueblos y comunidades indígenas o afroamericanas a raíz de una decisión gubernamental, pues estimar que la afectación directa fuese sólo aquella que perjudicara a esos grupos bajo los estándares del legislador, implicaría realizar un pronunciamiento a priori sobre la medida que no es compatible con el propósito del Convenio Internacional del Trabajo.

---

federativa el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho. El Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. Los Ministros Franco González Salas y Aguilar Morales reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de los párrafos del setenta y uno al setenta y siete, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, expedida en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho. Los Ministros Aguilar Morales y Pérez Dayán votaron en contra. El Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. El Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

<sup>14</sup> Criterio sostenido en las acciones de inconstitucionalidad 151/2017, 116/2019 y su acumulada, y 81/2018.

Lo anterior se reiteró en la **acción de inconstitucionalidad 136/2020**, en la que el Pleno de este Tribunal declaró la invalidez del Decreto número 460, por el que se adicionaron los artículos 13 bis y 272 bis, a la Ley número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dos de junio de dos mil veinte.

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

Por su parte, en relación con el derecho a la consulta en materia de derechos de las personas con discapacidad, previsto en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad<sup>15</sup>, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que también forma parte de las formalidades esenciales del procedimiento.

Al resolver la **acción de inconstitucionalidad 33/2015**<sup>16</sup> el Pleno determinó que la consulta previa en materia de derechos de personas con discapacidad es una formalidad esencial del procedimiento legislativo, cuya exigencia se actualiza cuando las acciones estatales objeto de la propuesta incidan en los intereses y/o derechos esos grupos.

En dicho asunto, se sostuvo que la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad involucra la sociedad civil, y más concretamente, a las organizaciones representativas de las personas con discapacidad, en las acciones estatales que incidan en esos grupos, ya que éstas tienen un impacto directo en la realidad, al reunir información concreta sobre presuntas violaciones de los derechos humanos de personas con discapacidad, y colaboran para que la discapacidad sea vista como un tema fundamental de derechos humanos.

---

<sup>15</sup> 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:

[...]

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.

<sup>16</sup> Fallada en sesión de 18 de febrero de 2016, por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz por la invalidez de la totalidad de la ley, Franco González Salas obligado por la mayoría, Zaldívar Lelo de Larrea obligado por la mayoría, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su punto 1: violación a los derechos humanos de igualdad y no discriminación, a la libertad de profesión y oficio, así como al trabajo digno y socialmente útil, consistente en declarar la invalidez de los artículos 3, fracción III, 10, fracción VI, en la porción normativa "al igual que de los certificados de habilitación de su condición", 16, fracción VI, en la porción normativa "los certificados de habilitación"; y 17, fracción VIII, de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista. Los Ministros Luna Ramos, Piña Hernández y Presidente Aguilar Morales votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. El Ministro Cossío Díaz anunció voto concurrente. Los señores Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Pardo Rebolledo reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

En dicho asunto se declaró la invalidez de los artículos 3, fracción III, 10, fracción VI –únicamente en la porción normativa que señala: "al igual que de los certificados de habilitación de su condición"-, 16, fracción VI –sólo en la porción normativa que señala: "los certificados de habilitación"-, y 17, fracción VIII, de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de abril de dos mil quince, por ser contrarios a los derechos humano de igualdad, libertad de profesión y oficio, así como al trabajo digno y socialmente útil, pues la circunstancia de que se pretenda requerir a las personas con la condición de espectro autista, un documento que avale sus aptitudes para poder ingresar al sector laboral y productivo, se traduce en una medida que lejos de coadyuvar a su integración a la sociedad en general y al empleo en particular, constituye un obstáculo injustificado para poder acceder a una vida productiva en las mismas condiciones y oportunidades que el resto de la población.

Por su parte, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018**<sup>17</sup>, el Pleno de este Tribunal Constitucional señaló que como elementos mínimos para cumplir con la obligación establecida en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, relativa a que las personas con discapacidad sean consultadas, su participación debe ser:

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

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

Aunado a ello, el órgano legislativo 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 en 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.** A las personas con discapacidad o comunidades involucradas 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.

---

<sup>17</sup> Fallada en sesión celebrada el 21 de abril de 2020, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, expedida mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el cinco de marzo de dos mil dieciocho. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

- **Con participación efectiva.** 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, no obstante el estado físico, psicológico o intelectual que presenten en razón de su discapacidad, así como por su género, minoría de edad, y con una cosmovisión amplia de las condiciones y dificultades sociales, como las condiciones de pobreza, de vivienda, salud, educación, laborales, etcétera.
- **Transparente.** 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.

Además, en el señalado precedente se puntualizó que esta obligación no es oponible únicamente ante los órganos formalmente legislativos, sino a todo órgano del Estado Mexicano que intervenga en la creación, reforma, o derogación de normas generales que incidan directamente en las personas con discapacidad.

De manera más reciente, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 109/2016**<sup>18</sup>, este Tribunal Pleno declaró la invalidez de los artículos 367, fracción III, párrafo segundo, y 368 Bis del Código Civil del Estado de Chihuahua, publicados mediante Decreto 1447/2016 XX P.E., de dieciséis de noviembre de dos mil dieciséis, ante la falta de consulta a personas con discapacidad.

En suma, se puede considerar que las consultas previas en materia indígena y de derechos de personas con discapacidad son formalidades esenciales del procedimiento legislativo cuando se actualizan los estándares precisados.

Ahora, en el presente asunto la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna diversas disposiciones del Decreto No. 208, por medio del cual se expidió la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala, a saber, el Capítulo VI, denominado “De la Educación Indígena”, así como el diverso Capítulo VIII, denominado “De la Educación Inclusiva”, contenidos en el Título Tercero “Del Sistema Educativo”, porque vulneran el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, así como 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 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Las disposiciones impugnadas, textualmente establecen:

*“Capítulo VI*

*De la Educación Indígena*

---

<sup>18</sup> Fallada en sesión celebrada el veinte de octubre de dos mil veinte, por unanimidad de once votos.

**Artículo 62.** Es responsabilidad de las Autoridades Educativas en el ámbito de sus competencias garantizar el ejercicio de los derechos educativos, culturales y lingüísticos a todas las personas, pueblos y comunidades indígenas, migrantes y jornaleros agrícolas. De igual manera facilitará el conocimiento aprendizaje, reconocimiento, valoración, preservación y desarrollo tanto de la tradición oral y escritura indígena, así como de las lenguas indígenas, costumbres, recursos y formas específicas de organización de los pueblos, así como de las lenguas indígenas de la entidad, como medio de comunicación, de enseñanza, objeto y fuente de conocimiento.

La educación indígena debe atender las necesidades educativas de las personas, pueblos y comunidades indígenas con pertinencia cultural y lingüística; además deberá basarse en el respeto, promoción y preservación del patrimonio histórico y de nuestras culturas en el Estado.

**Artículo 63.** La Autoridad Educativa consultará de buena fe y de manera previa, libre e informada, de acuerdo con las disposiciones legales nacionales e internacionales en la materia, cada vez que prevea medidas en materia educativa, relacionadas con los pueblos y comunidades indígenas, respetando su autodeterminación en los términos del artículo 2o. de la Constitución Federal.

Para efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto en este Capítulo, las Autoridades Educativas realizarán lo siguiente:

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

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

III. Elaborar, editar, mantener actualizados, distribuir y utilizar materiales educativos, entre ellos libros de texto gratuitos, en las diversas lenguas del territorio del Estado;

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

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

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

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

*“Capítulo VIII*

*De la Educación Inclusiva*

**Artículo 66.** *La educación inclusiva es el conjunto de acciones dirigidas a identificar, prevenir y reducir las barreras que aminoran el acceso, permanencia, participación y aprendizaje de todos los estudiantes para eliminar prácticas de discriminación, exclusión y segregación.*

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

**Artículo 67.** *Las Autoridades Educativas asegurarán la educación inclusiva en todos los tipos y niveles, favoreciendo el aprendizaje de todos los estudiantes, con énfasis en los que están excluidos, marginados o en riesgo de estarlo, por lo cual buscarán:*

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

*II. Brindar atención educativa interdisciplinaria que propicie la integración de individuos con discapacidad a los planteles de educación básica regular;*

*III. Desarrollar al máximo la personalidad, los talentos, la creatividad y la inteligencia de los educandos con aptitudes sobresalientes;*

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

*V. Instrumentar acciones para que ninguna persona quede excluida del Sistema Educativo Estatal por motivos de origen étnico o nacional, creencias religiosas, convicciones éticas o de conciencia, sexo, orientación sexual o de género, así como por sus características, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje, entre otras, procurando la satisfacción de necesidades básicas de aprendizaje para la autónoma convivencia social y productiva;*

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

*VII. Orientar a los padres o tutores, a los maestros y al personal de escuelas de educación básica y media superior que integran y enseñan a alumnos con necesidades educativas especiales;*

*VIII. Para la atención educativa de los alumnos con capacidades y aptitudes sobresalientes, la Autoridad Educativa, con base en sus facultades y la disponibilidad presupuestal, establecerá los lineamientos para los métodos pedagógicos y mecanismos de acreditación y certificación necesarios en los niveles de educación media básica, educación normal, así como la media superior y superior en el ámbito de su competencia, y*

*IX. La educación especial deberá incorporar los principios de inclusión e igualdad sustantiva.*



*Las instituciones de educación superior autónomas por ley, podrán establecer convenios con la Autoridad Educativa a fin de homologar criterios para la atención, evaluación, acreditación y certificación dirigidos a alumnos con capacidad y aptitudes sobresalientes.*

**Artículo 68.** *Las Autoridades Educativas promoverán y proporcionarán a las personas con discapacidad la posibilidad de aprender y desarrollar habilidades para la vida que favorezcan su inclusión laboral, a fin de propiciar su participación plena y en igualdad de condiciones en la educación y en la sociedad, así como la continuidad de sus estudios en los niveles de educación media superior y superior.*

**Artículo 69.** *Conforme a la presente Ley, se garantizará el derecho a la educación a los educandos en circunstancias especiales o que enfrenten problemas para el aprendizaje y la participación.*

*La Autoridad Educativa, en el ámbito de su competencia y de conformidad a los criterios orientadores para la prestación de los servicios de educación especial que emita la Secretaría, para atender de manera adecuada a los educandos con capacidades, circunstancias, necesidades, estilos y ritmo de aprendizaje diversos, en un contexto educativo incluyente, que se debe basar en los principios de respeto, equidad, no discriminación, igualdad sustantiva y con perspectiva de género, por lo que se realizará lo siguiente:*

*I. Impartir educación especial de acuerdo a las condiciones que sean necesarias, previo análisis, valoración y decisión por parte de los educandos, madres y padres de familia o tutores, personal docente y capacitado, derivado de una condición de salud que garantice el derecho a la educación de los educandos que enfrentan barreras para el aprendizaje y la participación;*

*II. Procurar establecer formatos accesibles que ayuden a prestar educación especial, cuidando, en la medida de lo posible, la incorporación a los servicios educativos, sin que se cancele su posibilidad de acceder al servicio escolarizado;*

*III. Ofrecer y prestar educación especial que apoye a los educandos que tengan alguna discapacidad o aptitudes sobresalientes en los niveles de educación obligatoria;*

*IV. Formar un sistema que diagnostique tempranamente y con atención especializada la eliminación de barreras para el aprendizaje y la participación de los estudiantes;*

*V. Fortalecer y garantizar la formación de todo el personal docente en el Estado para que contribuyan a identificar y eliminar las barreras de aprendizaje y la participación, así como se presten los apoyos que los educandos requieran;*

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

*VII. Impulsar actitudes, prácticas y políticas incluyentes para eliminar las barreras del aprendizaje en todos los actores sociales involucrados en educación.*

*La Autoridad Educativa se sujetará a los lineamientos que emita la Secretaría en los cuales se determinen los criterios orientadores para la prestación de los servicios de educación especial a los que se refiere el presente artículo y se cumpla con el principio de inclusión.*

**Artículo 70.** *Para garantizar la educación inclusiva y para personas con discapacidad, la Autoridad Educativa ofrecerá las medidas pertinentes, entre ellas:*

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

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

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

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

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

**Artículo 71.** *Con base al Sistema Educativo Estatal, se atenderán las disposiciones en materia de accesibilidad señaladas en la presente Ley, la Ley para Personas con Discapacidad del Estado de Tlaxcala, la Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Estado de Tlaxcala y en las demás normas aplicables”.*

De la transcripción anterior se advierte que las disposiciones impugnadas regulan aspectos dirigidos a garantizar el derecho a la educación, cuyo ejercicio es necesario para alcanzar el bienestar de los habitantes del Estado de Tlaxcala, disposiciones que incluyen regulaciones específicas sobre educación indígena e inclusiva<sup>19</sup>.

De conformidad con el Capítulo VI de la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala, se advierte que regula las cuestiones relacionadas con la educación indígena entendida como aquella que debe atender las necesidades educativas de las personas, pueblos y comunidades indígenas con pertinencia cultural y lingüística; además, deberá basarse en el respeto, promoción y preservación del patrimonio histórico y de nuestras culturas en el Estado, en términos del artículo 62 de la ley impugnada.

Por su parte, en el artículo 63 de la ley referida se prevén las medidas que deben tomar en consideración las autoridades educativas para garantizar el derecho a la educación de las comunidades y pueblos indígenas del Estado de Tlaxcala, a saber, fortalecer las escuelas de educación indígena, desarrollar programas educativos que reconozcan la herencia cultural, elaborar materiales educativos en las diversas lenguas del territorio del Estado, fortalecer las instituciones públicas de formación docente e impulsar programas de formación y actualización de maestros en las lenguas de las regiones correspondientes, así como crear mecanismos para incentivar el acceso, permanencia y desarrollo de los educandos con un enfoque intercultural y plurilingüe.

---

<sup>19</sup> **Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala**

**Artículo 1.** Las disposiciones de esta Ley garantizan el derecho a la educación reconocido en el artículo 3o. de la Constitución Federal, los Tratados Internacionales de los que México sea parte, la Ley General, y en la Constitución Local, cuyo ejercicio es necesario para alcanzar el bienestar de todas las personas.

La presente Ley tendrá por objeto regular los servicios educativos que impartan las Autoridades Educativas, los Organismos Públicos Descentralizados y los que proporcionan los particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios, en el ámbito estatal.

Sus disposiciones son de orden público, interés social y de observancia general en el Estado de Tlaxcala.

El Estado tendrá la rectoría del servicio público educativo en términos de la Constitución Federal.

Por su parte, en el Capítulo VIII se reguló lo relativo a la educación inclusiva entendida como el conjunto de acciones dirigidas a identificar, prevenir y reducir las barreras que aminoran el acceso, permanencia, participación y aprendizaje de todos los estudiantes, para eliminar prácticas de discriminación, exclusión y segregación, en términos de lo previsto en el artículo 66 de la legislación combatida.

Mientras que los artículos 67, 68, 69 y 70 de la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala prevén las acciones que deben llevar a cabo las autoridades educativas, a fin de asegurar la educación inclusiva y favorecer el aprendizaje de todos los estudiantes que se encuentran excluidos, marginados o en riesgo de estarlo por su condición de discapacidad.

Asimismo, las acciones que debe realizar la autoridad educativa para atender de manera adecuada a los educandos con capacidades, circunstancias, necesidades, estilos y ritmo de aprendizaje diversas, en un contexto educativo incluyente.

En ese sentido, este Tribunal Pleno considera que el legislador del Estado de Tlaxcala estaba obligado a realizar las dos consultas identificadas, previamente a aprobar la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala, toda vez que en su contenido se incluyen medidas susceptibles de afectar directamente los intereses o derechos de las comunidades indígenas, y de incidir en los intereses y/o esfera jurídica de las personas con discapacidad, en la medida en que incluye disposiciones destinadas a garantizar el derecho a la educación de dichos sectores de la población.

Además, porque se relacionan directa y estrechamente con la protección y garantía de sus derechos, en la medida en que buscan que la educación que reciben sea acorde a sus necesidades educativas, y que contribuya a preservar su cultura, conocimientos y tradiciones.

Asimismo, atañen a las personas con discapacidad al contener normas encaminadas a garantizar que la educación sea inclusiva, con la finalidad de que se reduzcan aquellas limitaciones, barreras o impedimentos que hagan nugatorio el ejercicio de ese derecho de forma plena e incluyente, así como para eliminar las prácticas de discriminación o exclusión motivadas por su condición.

Lo anterior sin que sea necesario evaluar de fondo los méritos de esta impugnación, porque basta comprobar que las medidas contenidas en la ley actualizan los estándares jurisprudenciales de este Tribunal Pleno para tornar exigibles las referidas consultas previas, lo que debe tenerse como colmado en grado suficiente, ya que la ley combatida reglamenta las condiciones en que las comunidades y pueblos indígenas, así como las personas con discapacidad acceden y son destinatarios de la educación indígena e inclusiva en dicha entidad federativa, de ahí que es claro que resultaba necesario consultarlos previamente a tomar una decisión.

Ahora bien, de las constancias de autos se observa que en el procedimiento legislativo que dio origen a las normas impugnadas, se realizó lo siguiente:

- Luz Vera Díaz, en su carácter de Diputada de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado de Tlaxcala, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Encuentro Social, presentó la iniciativa con proyecto de decreto de la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala.

- Asimismo, Marco Antonio Mena Rodríguez, en su carácter de Gobernador del Estado de Tlaxcala, presentó iniciativa de la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala.
- La iniciativa presentada por la diputada fue turnada para su dictamen a la Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, así como a la de Puntos Constitucionales, Gobernación y Justicia y Asuntos Políticos de la LXIII Legislatura del Congreso del Estado de Tlaxcala. Por su parte, de la iniciativa presentada por el Gobernador, se dio cuenta durante la sesión celebrada el trece de mayo de dos mil veinte.
- En sesión de Comisiones Unidas celebrada el dieciocho de mayo de dos mil veinte, la Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, y la de Puntos Constitucionales, Gobernación y Justicia y Asuntos Políticos previa lectura del dictamen con proyecto de ley, derivado del expediente parlamentario LXIII017/2020, y tomando en consideración las propuestas de diversos diputados, así como la realización de la mesa de trabajo con el Secretario de Educación Pública y el Consejero Jurídico del Gobierno del Estado, aprobó el dictamen de mérito.
- En sesión extraordinaria pública electrónica celebrada el diecinueve de mayo de dos mil veinte, la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, previa lectura del dictamen con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala y aprobado el trámite de dispensa de segunda lectura, aprobó en lo general y en lo particular el dictamen referido, ordenándose su envío al Ejecutivo del Estado para la sanción y publicación correspondiente.
- El veintiséis de mayo de dos mil veinte se publicó en el Periódico Oficial No. Extraordinario el Decreto no. 208, por el que se expidió la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala.

De lo anterior se advierte que en las fases del proceso legislativo no se introdujeron las consultas exigidas constitucionalmente, pues solo consistió en la presentación de las iniciativas por parte del Gobernador del Estado y la Diputada del Partido Encuentro Social, su turno a las comisiones legislativas correspondientes, la aprobación del dictamen legislativo en el Pleno del Congreso local y, finalmente, su promulgación y publicación por parte del Gobernador del Estado. Por tanto, debe considerarse que dichas violaciones son suficientes por sí mismas para generar la invalidez de los artículos 62 y 63, y del 66 al 71 de la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala.

No constituye obstáculo alguno a la determinación de este Tribunal Constitucional el argumento del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala formulado al rendir su informe en el sentido de que la emisión de la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala era ineludible, en virtud de que el artículo sexto transitorio de la Ley General de Educación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de septiembre de dos mil diecinueve, estableció que dentro de los ciento ochenta días siguientes a su entrada en vigor, las legislaturas locales, en el ámbito de sus respectivas competencias, debían armonizar su marco jurídico a la referida Ley General; de tal manera que la emisión de los preceptos impugnados tuvo como finalidad cumplir con un mandato de armonización.

Lo anterior sobre la base de que es criterio de este Tribunal que todas las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultar a estos grupos vulnerables antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses, consulta que debe cumplir con los parámetros que ha determinado esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, incluso en el supuesto de legislación emitida en cumplimiento a un mandato de armonización ordenado por el legislador federal.

Aun considerando el supuesto de que la armonización de la legislación local con una ley general releva al legislador de realizar las consultas respectivas, ello requeriría, en principio, demostrar que la ley preexistente fue consultada y, en segundo lugar, que el legislador local replicó el contenido de la Ley General.

En el caso, el contraste entre la Ley General de Educación expedida por el Congreso de la Unión el treinta de septiembre de dos mil diecinueve, con la ley impugnada del Estado de Tlaxcala, evidencia que aun cuando la mayoría de sus disposiciones reiteran la norma general, no se trata de una réplica, pues, por mencionar un supuesto, a diferencia de la Ley General, la legislación local en materia educativa prevé en el artículo 12 que, tratándose de personas con características especiales que no puedan ser atendidas por el sistema escolarizado convencional, la Secretaría instrumentará modelos educativos complementarios o suplementarios que permitan ofrecer servicios educativos a habitantes de localidades pequeñas o dispersas; niñas, niños, adolescentes y jóvenes migrantes; que han desertado o no han tenido acceso a la educación obligatoria; con requerimientos de educación especial; indígenas, y niñas, niños y adolescentes en situación hospitalaria.

En este sentido, al tratarse de normas que regulan cuestiones relacionadas con la educación de personas indígenas y con discapacidad, el legislador local estaba obligado a practicar las consultas, previamente a su emisión, con independencia de que ello haya sido en cumplimiento a un mandato de armonización ordenado por el legislador federal.

La necesidad de que en este tipo de medidas sean consultadas directamente y conforme a los procedimientos de consulta que ha reconocido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en distintos precedentes, radica en que las personas indígenas y las personas con discapacidad constituyen grupos que históricamente han sido discriminados e ignorados, por lo que es necesario consultarlos para conocer si las medidas legislativas constituyen, real y efectivamente, una medida que les beneficie, pero sobre todo para escuchar las aportaciones y opiniones que el legislador no tuvo en cuenta para emitir las normas ahora impugnadas.

En consecuencia, este Tribunal Constitucional no puede acoger la pretensión del órgano parlamentario de validar la adopción de un cambio legislativo que incide en los derechos humanos de las comunidades indígenas y con discapacidad, producto de un procedimiento que representó una vulneración al derecho a la consulta previa.

En el mismo orden, tampoco es obstáculo a la determinación de este Tribunal el argumento del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala formulado en el sentido de que debe atenderse al contexto actual en el que se encuentra el mundo vinculado con la pandemia ocasionada por el virus SARS CoV2, de manera que no resultaba factible exigir al Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala efectuar una consulta previa a la población indígena y a las personas con discapacidad, pues tal exigencia, por sí misma, implicaría comprometer su derecho a la salud.

Lo anterior, toda vez que las medidas de emergencia sanitaria no pueden ser empleadas como una excusa para adoptar decisiones sin implementar un procedimiento de consulta en forma previa, eludiendo la obligación de realizar la consulta exigida por la Constitución Federal.

Al respecto, la Comisión Interamericana sobre Derechos Humanos formuló la recomendación 1/2020, de diez de abril de dos mil veinte, en la que indica a los Estados miembros:

*“57. Abstenerse de promover iniciativas legislativas y/o avances en la implementación de proyectos productivos y/o extractivos en los territorios de los pueblos indígenas durante el tiempo en que dure la pandemia, en virtud de la imposibilidad de llevar adelante los procesos de consulta previa, libre e informada (debido a la recomendación de la OMS de adoptar medidas de distanciamiento social) dispuestos en el Convenio 169 de la OIT y otros instrumentos internacionales y nacionales relevantes en la materia”.*

Por lo que, a efecto de no vulnerar el derecho a la consulta previa y proteger la vida, la salud y la integridad de los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanos, así como de las personas con discapacidad, era recomendable abstenerse de promover iniciativas legislativas y/o continuar con éstas, en los casos en que debía darse participación a sectores históricamente discriminados.

En ese sentido, se observa que derivado de la emergencia sanitaria, el Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala debió abstenerse de emitir disposiciones susceptibles de afectar a los pueblos y comunidades indígenas de dicha entidad federativa, así como a las personas con discapacidad, si no existían las condiciones necesarias para llevar a cabo un procedimiento de consulta previa, en el que se hubiera garantizado el derecho de protección a la salud y la propia vida de dichos sectores de la población.<sup>20</sup>

Por lo anteriormente expuesto, este Tribunal Pleno estima que se vulneraron en forma directa los artículos 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y, en consecuencia, a efecto de no generar un vacío legislativo, se **declara la invalidez parcial** de la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala, esto es, únicamente del Capítulo VI, denominado “De la educación indígena”, que se integra con los artículos 62 y 63; así como del Capítulo VIII “De la educación inclusiva”, que abarca los diversos 66 a 71 de la ley impugnada.

Para la mayoría de los integrantes de este Pleno, no cualquier medida legislativa que tenga vinculación con los pueblos y comunidades indígenas o con las personas con discapacidad exige la consulta previa, porque, en el supuesto del primer grupo, sólo deberán consultarse aquellas normas que sean susceptibles de afectación directa de sus intereses y/o derechos. Por su parte, tratándose de personas con discapacidad, la consulta debe practicarse cuando las disposiciones impugnadas tienen por objeto hacer efectiva la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, así como cuando derivan de procesos de adopción de decisiones relacionadas con ellos.

---

<sup>20</sup> En términos similares se pronunció este Tribunal Pleno al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 136/2020, en sesión celebrada el ocho de septiembre de dos mil veinte, por unanimidad de once votos.

Efectivamente, existe un criterio mayoritario y vinculante del Pleno de la Suprema Corte en el sentido de que los artículos 2° de la Constitución Federal<sup>21</sup> y 6 y 7 del Convenio 169 de la OIT<sup>22</sup> obligan a las autoridades mexicanas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas y tribales mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe a través de sus representantes, “cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente”<sup>23</sup>.

La Suprema Corte ha sostenido que el artículo 1° de la Constitución General y los diversos 6 y 7 del Convenio 169 de la OIT forman parte del parámetro de regularidad constitucional e imponen, por sí mismos, toda una serie de obligaciones a las autoridades mexicanas antes de tomar decisiones que pudieran afectar de manera directa a los grupos que protege el Convenio. Así, ha concluido que en los supuestos de una posible afectación directa a las comunidades indígenas que habitan en su territorio, las legislaturas locales están obligadas a prever una fase adicional en el procedimiento de creación de las leyes para consultar a los representantes de ese sector de la población.

Por su parte, en relación con la consulta a personas con discapacidad, este Tribunal ha sostenido de manera reiterada que las medidas legislativas que incidan directa o indirectamente en los derechos de las personas con discapacidad de una entidad federativa representan “decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad” en el sentido del artículo 4.3 de la Convención. En consecuencia, tales medidas deben ser consultadas con las personas con discapacidad antes de ser adoptadas independientemente de que a juicio del legislador puedan resultarles benéficas.

Al respecto, este Tribunal ha retomado en buena medida la interpretación realizada por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en relación con el artículo 4.3 de la Convención para efectos del ámbito interno mexicano, específicamente, en relación con la porción normativa “cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad”, respecto de la que el Comité sostuvo que esta expresión “abarca toda la gama de medidas legislativas, administrativas y de otra índole que puedan afectar de forma directa o indirecta a los derechos de las personas con discapacidad”<sup>24</sup>.

Así, al menos desde que el Comité aprobó la Observación General Número 7, el Tribunal Pleno ha sostenido de manera reiterada que la obligación de las autoridades del país de consultar de manera estrecha a las personas con discapacidad opera, entre otros supuestos, cuando las medidas legislativas sean susceptibles de afectar directa o indirectamente a las personas con discapacidad. Esto sucede cuando una decisión tendrá consecuencias visibles sobre estos grupos sociales en una proporción distinta a la que las tendrá en el resto de la población.

La condición de aplicación relevante es que en el procedimiento legislativo se discuta y eventualmente se apruebe una medida que reglamente una actividad relacionada con dichos intereses y/o derechos de estos colectivos.

---

<sup>21</sup> Véase *supra* nota 40.

<sup>22</sup> Véase *supra* nota 41.

<sup>23</sup> Controversia constitucional 32/2012, pág. 72.

<sup>24</sup> Véase la Observación general núm. 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, aprobada por el Comité en su vigésimo período de sesiones (veintisiete de agosto a veintiuno de septiembre de dos mil dieciocho), documento número CRPD/C/GC/7, página 6, disponible en el sitio web: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/ConventionRightsPersonsWithDisabilities.aspx>.

Así, el Pleno ha sido consistente en sostener que la consulta tanto a comunidades indígenas como a personas con discapacidad constituye una etapa del proceso legislativo susceptible de viciar todo el ordenamiento cuando está específicamente relacionado con estos grupos vulnerables, lo que ha conllevado la invalidez total de la ley respectiva. Así sucedió al resolver las acciones de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017<sup>25</sup>, 41/2018<sup>26</sup> y 123/2020<sup>27</sup>, cuando se invalidaron en su totalidad la Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí,<sup>28</sup> la Ley para la Atención Integral de Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México y la Ley de Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León, respectivamente.

Por el contrario, la mayoría de este Tribunal Pleno ha sostenido que en el supuesto de leyes que no son exclusivas o específicas en regular los intereses y/o derechos de personas con discapacidad o de pueblos y comunidades indígenas, la falta de consulta previa no ha implicado la invalidez de la norma. Así lo resolvió, por ejemplo, en las controversias constitucionales 38/2019, 28/2019 y 39/2019<sup>29</sup>, en las que los Municipios de Contla de Juan Cuamatzi, Yauhquemehcan y Tlaxco impugnaron diversos preceptos de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala; y, de manera más reciente, en la acción de inconstitucionalidad 61/2019<sup>30</sup>, en la que si bien se declaró la invalidez de la Ley número 248 de Comunicación Social Para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, la invalidez no atendió a la falta de consulta previa a las comunidades indígenas.

Sin embargo, una evolución del criterio de este Tribunal Constitucional permite sostener que en los supuestos en que no se lleve a cabo la consulta referida, respecto de legislación que no es específica o exclusiva para estos grupos, el vicio en el proceso legislativo que le da origen no tiene potencial invalidante de la totalidad de la ley, pero sí de determinados artículos.

La determinación de si el vicio de ausencia de consulta tiene el potencial de invalidar toda la ley o solamente determinados preceptos legales, dependerá de si las normas que regulan a las comunidades indígenas y personas con discapacidad tienen un impacto en el ordenamiento en su integridad, que permitan considerar que la ley tiene como objeto específico su regulación.

---

<sup>25</sup> Fallada en sesión celebrada el veinte de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de los párrafos veintiocho y veintinueve, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán separándose de los párrafos del veintiocho al treinta y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales.

<sup>26</sup> Resuelta en sesión de veintiuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>27</sup> Fallada el veintitrés de febrero de dos mil veintiuno, por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose del estándar mínimo, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar mínimo, Piña Hernández con consideraciones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>28</sup> Asimismo, se invalidaron por extensión los Decretos 0609 y 0611 que reformaron la Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí.

<sup>29</sup> Resueltas el tres de noviembre de dos mil veinte. Las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, así como los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán estimaron que no era necesaria la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

<sup>30</sup> Fallada el doce de enero de dos mil veintiuno, por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo a favor solamente por una de las razones de invalidez, Piña Hernández por consideraciones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek a favor solamente por una de las razones de invalidez, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por falta de consulta a las personas con discapacidad, así como indígena y afromexicana, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, denominada "Dispensa del trámite legislativo".



Esta determinación, que constituye una evolución en el criterio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, precisa que en el supuesto de que una norma o un ordenamiento general no esté específicamente relacionado con los grupos vulnerables que deben ser privilegiados con una consulta, esto es, que no se refieran única y exclusivamente a ellos, sino que, en el contexto general, estén inmiscuidos, las normas por invalidar son precisamente las que les afecten, pero sin alcanzar a invalidar toda la norma. Por el contrario, cuando las normas se dirijan específicamente a estos grupos vulnerables, la falta de consulta invalida todo ese ordenamiento.

En el asunto que se resuelve, es claro que sólo se impugnaron los Capítulos VI y VIII de la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala, en los que el legislador local reguló la educación indígena y la inclusiva; sin embargo, la determinación de invalidar parcialmente la ley impugnada tiene sustento en una consideración sustantiva y más importante: la ley tiene un ámbito material y personal más amplio, que desborda la regulación de comunidades originarias y personas con discapacidad, puesto que, aunque las atañe, esta ley no tiene por objeto central o específico una regulación que les sea exclusiva.

Efectivamente, la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala se emitió en cumplimiento al deber de armonización del marco jurídico en la entidad en materia educativa, establecido por el legislador federal en el artículo sexto del régimen transitorio de la Ley General de Educación<sup>31</sup>, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de septiembre de dos mil diecinueve.

Así, la legislación local tiene como objeto garantizar el derecho a la educación que reconoce el artículo 3º de la Constitución General, los Tratados Internacionales de los que México es parte, la mencionada Ley General y la Constitución de la entidad; así como regular los servicios educativos que impartan las Autoridades en la materia, los Organismos Públicos Descentralizados y los que proporcionan los particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios, en todo el Estado de Tlaxcala.<sup>32</sup>

En ese sentido, en el asunto en concreto, el vicio de la falta de consulta como etapa del proceso legislativo que dio origen a la ley impugnada no tiene un impacto en toda la ley local en materia educativa, debido a que dicha ley no tiene como objeto específico y exclusivo la regulación de la educación indígena y la inclusiva, sino diversos aspectos vinculados con todo el sistema educativo estatal.

Esta evolución del criterio que ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación encuentra sustento en que, como Tribunal Constitucional, cuenta con la facultad de establecer y fijar los alcances de sus sentencias para, por una parte, lograr la mayor efectividad de sus decisiones y, por otra, a efecto de evitar que se generen daños a la sociedad mayores que la permanencia de la inconstitucionalidad decretada.

---

<sup>31</sup> Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala.

**Sexto.** Dentro de los ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, las Legislaturas de los Estados, en el ámbito de su competencia, deberán armonizar el marco jurídico de conformidad con el presente Decreto.

<sup>32</sup> Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala.

**Artículo 1.** Las disposiciones de esta Ley garantizan el derecho a la educación reconocido en el artículo 3o. de la Constitución Federal, los Tratados Internacionales de los que México sea parte, la Ley General, y en la Constitución Local, cuyo ejercicio es necesario para alcanzar el bienestar de todas las personas.

La presente Ley tendrá por objeto regular los servicios educativos que impartan las Autoridades Educativas, los Organismos Públicos Descentralizados y los que proporcionan los particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios, en el ámbito estatal.

Sus disposiciones son de orden público, interés social y de observancia general en el Estado de Tlaxcala.

El Estado tendrá la rectoría del servicio público educativo en términos de la Constitución Federal.

Como se ha determinado en el caso concreto, una declaratoria de invalidez total generaría un vacío normativo con daños graves a la sociedad mayores que los generados con la permanencia de los preceptos declarados inconstitucionales, porque dejaría al Estado sin Ley de Educación, impactando en los derechos de toda la sociedad del Estado de Tlaxcala.

Con base en estas consideraciones, se determina la invalidez de los artículos 62, 63 y del 66 al 71 de la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala.

**SEXTO. EFECTOS.** En términos de los artículos 41, fracción IV, 45, párrafo primero, y 73 de la de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal<sup>33</sup>, las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas o actos respecto de los cuales opere, y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda; así como invalidar por extensión todas aquellas normas cuya validez dependa de la norma invalidada.

**1. PRECEPTOS DECLARADOS INVÁLIDOS.** Conforme a lo resuelto en el considerando quinto de este fallo, se declara la invalidez de los artículos 62, 63 y del 66 al 71 de la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala, expedida mediante Decreto No. 208, publicado en el Periódico Oficial dicha entidad federativa el veintiséis de mayo de dos mil veinte, por ser contrarios a lo dispuesto en el artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como, en lo particular, a los artículos 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

**2. EFECTOS ESPECÍFICOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ.** Atendiendo a la facultad de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para determinar los efectos de las sentencias estimatorias que emite, conforme a lo dispuesto en los citados artículos 41 y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que conforme a jurisprudencia P./J. 84/2007, cuyo rubro es: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUENTA CON AMPLIAS FACULTADES PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS.”**<sup>34</sup>

<sup>33</sup> **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

(...)

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

(...).

**Artículo 73.** Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.

<sup>33</sup> Similar determinación fue tomada por el Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 84/2016 fallada el 28 de junio de 2018 bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora I. En ese asunto, se declaró la invalidez de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Intercultural de Sinaloa, ante la falta de una consulta indígena, determinación que surtiría efectos a los doce meses siguientes a su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

<sup>34</sup> El texto de la jurisprudencia P./J.84/2007, es el siguiente: *De conformidad con el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional, las facultades del Máximo Tribunal del país para determinar los efectos de las sentencias estimatorias que emite, por un lado, comprenden la posibilidad de fijar “todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda”; por otro lado, deben respetar todo el sistema jurídico constitucional del cual derivan. Ese estado de cosas implica que el Alto Tribunal cuenta con un amplio margen de apreciación para equilibrar todos los principios, competencias e institutos que pudieran verse afectados positiva o negativamente por causa de la expulsión de la norma declarada inconstitucional en el caso de su conocimiento, de tal suerte que a través de los efectos que imprima a su sentencia debe salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada, evitando, al mismo tiempo, generar una situación de mayor inconstitucionalidad o de mayor incertidumbre jurídica que la ocasionada por las normas impugnadas, o invadir injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de otros poderes públicos (federales, estatales y/o municipales)”. Datos de localización; Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, Diciembre de 2007, pág. 777, registro 170879.*

En esa jurisprudencia se sostiene que los efectos que este Tribunal Constitucional imprima a sus sentencias estimatorias en la vía de acción de inconstitucionalidad deben, de manera prioritaria, salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada, aunque al mismo tiempo se debe evitar generar una situación de mayor incertidumbre jurídica que la ocasionada por las normas impugnadas, así como afectar injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de otros poderes públicos (federales, estatales y/o municipales).

Lo anterior determina que este Tribunal Pleno cuenta con un amplio margen de apreciación para salvaguardar eficazmente la norma constitucional o convencional violada. Por ello, este Tribunal Pleno ha tomado decisiones en que el efecto consistió únicamente en la expulsión de las porciones normativas que presentaban vicios de inconstitucionalidad; en otros casos, el efecto ha consistido en la expulsión de todo un conjunto armónico de normas dentro del ordenamiento legal impugnado; e, inclusive, se han expulsado del orden jurídico nacional leyes u ordenamientos completos por existir violaciones muy graves a las normas que rigen el procedimiento para su creación. Asimismo, en ocasiones, el efecto de la sentencia se ha postergado por un lapso razonable y, en otros casos, el efecto ha consistido en la reviviscencia de las normas vigentes con anterioridad a las que han sido expulsadas del ordenamiento jurídico, para garantizar un mínimo indispensable de certeza jurídica.

Cabe puntualizar que, si bien en diversos precedentes<sup>35</sup> esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido un plazo de seis meses para que los congresos locales den cumplimiento a las declaraciones de invalidez derivadas de la falta de consulta de los pueblos y comunidades indígenas, o de doce meses, tal como se determinó en las acciones de inconstitucionalidad 84/2016<sup>36</sup>, 81/2018 y 201/2020,<sup>37</sup> e incluso, de ciento ochenta días naturales para el surtimiento de efectos de la declaración de invalidez de actos legislativos respecto de los cuales se omitió la consulta previa a las personas con discapacidad,<sup>38</sup> lo cierto es que, tomando en consideración las serias dificultades y riesgos que implicaría celebrar las consultas respectivas durante la pandemia por el virus SARS-COV2, y el desarrollo de un número significativo de elecciones que se han celebrado o están por celebrarse en el país y que, consecuentemente, tendrán implicaciones en el relevo de las

---

<sup>35</sup> Por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 68/2018, 1/2017 y 80/2017 y su acumulada 81/2017, resueltas el veintisiete de agosto y uno de octubre, ambos de dos mil diecinueve, y veinte de abril de dos mil veinte, respectivamente.

<sup>36</sup> Resuelta el veintiocho de junio de dos mil dieciocho, por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz apartándose de las consideraciones y con razones adicionales, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, *consistente en determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos doce meses después a la publicación de esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, plazo dentro del cual el Congreso del Estado de Sinaloa deberá legislar para subsanar el vicio advertido, esto es, realizar la consulta a los indígenas*. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra y reservó su derecho de formular voto particular.

<sup>37</sup> Resuelta el diez de noviembre de dos mil veinte, por mayoría de nueve votos de las señoras ministras y los señores ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Indicándose que *“la declaración de invalidez de los decretos impugnados surtirá efectos a los doce meses siguientes a la notificación de los resolutivos de la presente sentencia al Congreso del Estado de Chihuahua. El motivo de este plazo es que no se prive a los pueblos y comunidades indígenas, ni a las personas con discapacidad incluidos en los decretos que se declaran inválidos, de los posibles efectos benéficos de las normas sin permitir al Congreso de Chihuahua emitir una nueva medida que atienda a las consideraciones dispuestas en la presente ejecutoria. Similares decisiones se tomaron en la acción de inconstitucionalidad 68/2018, la acción de inconstitucionalidad 1/2017 y la acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada. Sin embargo, en vista de las serias dificultades y riesgos que implicaría celebrar las consultas respectivas durante la pandemia por el virus SARS-COV2-COVID19 en el plazo de seis meses establecido en dichos precedentes, esta Suprema Corte considera pertinente duplicar el plazo referido, tal como se hizo en la acción de inconstitucionalidad 81/2018. Al igual que se aclaró en este último precedente, el establecimiento del plazo de doce meses para que surta sus efectos la invalidez de los decretos impugnados no representa impedimento alguno para que el Congreso del Estado de Chihuahua realice las consultas requeridas bajo las condiciones que le impone el parámetro de regularidad constitucional y expida una nueva ley en un tiempo menor.”*

<sup>38</sup> Por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017, así como 41/2018 y su acumulada 42/2018, resueltas el 20 y 21 de abril de este dos mil veinte.

autoridades; con fundamento en lo previsto en el artículo 45, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se determina que la declaración de invalidez de los artículos 62, 63 y del 66 al 71 de la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala, relativos a sus capítulos *VI De la Educación Indígena* y *VIII De la Educación Inclusiva*, debe postergarse por dieciocho meses con el objeto de que la regulación respectiva continúe vigente en tanto el Congreso del Estado Tlaxcala cumple con los efectos vinculatorios precisados en el siguiente apartado de este considerando, lo que permitirá, incluso, la eficacia de los derechos humanos a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, así como a la de las personas con discapacidad.

**EFFECTOS VINCULANTES PARA EL CONGRESO DEL ESTADO DE TLAXCALA.** Tomando en cuenta que el Congreso del Estado de Tlaxcala, en ejercicio de su libertad de configuración y considerando lo establecido en los artículos 1, 4 y del 56 al 58, así como del 61 al 68 de la Ley General de Educación, determinó regular en los artículos 62, 63 y del 66 al 71 de la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala aspectos relacionados con la educación indígena y la educación inclusiva, debe estimarse que la invalidez de dicha regulación, derivada de la ausencia de consulta a los pueblos y comunidades indígenas, así como la de las personas con discapacidad, ha de traducirse en una consecuencia acorde a la eficacia de esos derechos humanos, por lo que se impone concluir que la declaración de invalidez de la referida regulación no se limita a su expulsión del orden jurídico, sino que conlleva la obligación constitucional de que el referido órgano legislativo desarrolle las consultas correspondientes cumpliendo con los parámetros establecidos en el considerando quinto de esta determinación y, dentro del plazo de postergación de los efectos de invalidez antes precisado, con base en los resultados de dichas consultas, emita la regulación que corresponda en materia de educación indígena, así como de educación inclusiva.

Por lo expuesto, se vincula al Congreso del Estado de Tlaxcala<sup>39</sup> para que, dentro de los dieciocho meses siguientes a la notificación que se le haga de los puntos resolutive de esta resolución, fecha en que surtirá efectos la declaración de invalidez decretada, lleve a cabo, conforme a los parámetros fijados en el considerando quinto de esta decisión, la consulta a los pueblos y comunidades indígenas, así como la de las personas con discapacidad y, posteriormente, emita la regulación correspondiente en materia de educación indígena y de educación inclusiva.

Lo anterior, en el entendido de que las consultas no deben limitarse a los artículos declarados inconstitucionales, sino que deberán tener un carácter abierto, a efecto de otorgar la posibilidad de que se facilite el diálogo democrático y busque la participación de los grupos involucrados en relación con cualquier aspecto regulado en la Ley de Educación para el Estado que esté relacionado directamente con su condición indígena o de discapacidad.

El plazo establecido, además, permite que no se prive a los pueblos y comunidades indígenas ni a las personas con discapacidad de los posibles efectos benéficos de las normas y, al mismo tiempo, permite al Congreso del Estado de Tlaxcala atender lo resuelto en la presente ejecutoria. Sin perjuicio de que en un tiempo

---

<sup>39</sup> En términos similares se pronunció este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 63/2017 y sus acumuladas 65/2017, 66/2017, 67/2017, 68/2017, 70/2017, 71/2017, 72/2017, 74/2017 y 75/2017, el veintiuno de septiembre de dos mil diecisiete, en la cual se determinó “*Por otro lado, al haberse declarado fundada la omisión atribuida a la Asamblea Legislativa en cuanto al establecimiento en el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México de mecanismos político-electorales específicos relacionados con el acceso a cargos de elección popular de las personas integrantes de los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes, atendiendo a los principios de proporcionalidad y equidad; ésta deberá emitir, previa consulta a los pueblos y comunidades indígenas de la entidad, el acto legislativo que subsane dicha omisión, el cual deberá entrar en vigor antes del proceso electoral siguiente al que inicie en esa localidad en el mes de octubre de dos mil diecisiete.*”

menor la legislatura local pueda legislar en relación con los preceptos declarados inconstitucionales, bajo el presupuesto ineludible de que efectivamente se realicen las consultas en los términos fijados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

**PRIMERO.** Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

**SEGUNDO.** Se declara la invalidez de los artículos 62, 63 y del 66 al 71 de la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala, expedida mediante el Decreto No. 208, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de mayo de dos mil veinte, en los términos del considerando quinto de esta decisión.

**TERCERO.** La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a los dieciocho meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Tlaxcala, en la inteligencia de que, dentro del referido plazo, previo desarrollo de las respectivas consultas a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, así como a las personas con discapacidad, ese Congreso deberá legislar en las materias de educación indígena y de educación inclusiva, en los términos precisados en el considerando sexto de esta determinación.

**CUARTO.** Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

**Notifíquese**, haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

**En relación con el punto resolutivo primero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

**En relación con el punto resolutivo segundo:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 62, 63 y del 66 al 71 de la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala, expedida mediante el Decreto No. 208, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de mayo de dos mil veinte. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y González Alcántara Carrancá anunciaron sendos votos concurrentes. La señora Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto aclaratorio.

**En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con precisiones, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta sus efectos a los dieciocho meses siguientes a la notificación de los puntos resolutivos de la presente sentencia al Congreso del Estado de Tlaxcala, obligándolo a que, dentro de dicho plazo, consulte a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, así como a las personas con discapacidad con los parámetros establecidos en esta resolución y, posteriormente, emita la regulación correspondiente en materia de educación indígena y de educación inclusiva, en la inteligencia de que las consultas no deben limitarse a los artículos declarados inconstitucionales. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. La señora Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto concurrente.

**En relación con el punto resolutivo cuarto:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

Firman los Ministros Presidente y el Ponente con el Secretario General de Acuerdos que da fe.

**MINISTRO PRESIDENTE**

**ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA**

**MINISTRO PONENTE**

**JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA**

\* \* \* \* \*

En el encabezado un Escudo Nacional que dice Estados Unidos Mexicanos. Poder Judicial de la Federación. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Al margen un sello con el Escudo Nacional que dice Estados Unidos Mexicanos. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Secretaría General de Acuerdos.

## V O T O   C O N C U R R E N T E

### **QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 212/2020, RESUELTO POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN DE UNO DE MARZO DE DOS MIL VEINTIUNO.**

1. En la presente acción de inconstitucionalidad 212/2020 el Tribunal Pleno, por unanimidad de once votos, determinó la invalidez de los artículos 62 y 63 (Capítulo IV denominado “De la Educación Indígena”) y los artículos 66 a 71 (Capítulo VIII, denominado “De la Educación Inclusiva”) de la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala. Lo anterior por encontrar un vicio legislativo relativo a que el Congreso local no realizó las consultas dirigidas a personas con discapacidad, así como a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.
2. Si bien voté a favor de la propuesta, mediante este voto concurrente quisiera expresar algunas consideraciones sobre mi criterio en relación con el tema del derecho a la consulta previa de estos grupos.<sup>1</sup>
3. El Tribunal Pleno ha consolidado un criterio unánime respecto del deber de las legislaturas de realizar una consulta previa frente a medidas legislativas susceptibles de afectar directamente a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como a personas con discapacidad, cuando la legislación se refiere específicamente a esa materia. En consecuencia, se ha determinado la invalidez total de las leyes o decretos donde, en su proceso legislativo, no se ha habilitado una fase adicional a fin de llevar a cabo una consulta en la materia;<sup>2</sup> o no se ha realizado conforme a los requisitos de ser previa, libre,

---

<sup>1</sup> Nota: en los siguientes párrafos se hará referencia a diversos precedentes del Tribunal Pleno, los cuales son con fines ejemplificativos para sustentar las afirmaciones del presente voto, sin que constituya una referencia exhaustiva ya que existe un gran número de asuntos donde este Alto Tribunal se ha pronunciado sobre el tema de consulta previa.

<sup>2</sup> **Acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018**, fallada el 21 de abril de 2020 bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales. Por unanimidad de 11 votos se determinó la invalidez total de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México.

**Acción de inconstitucionalidad 123/2020**, fallada el 23 de febrero de 2021 bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Por unanimidad de 10 votos (ausente el Ministro Alberto Pérez Dayán) se determinó la invalidez total de la Ley de los Derechos Indígenas, ahora Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León.

informada, culturalmente adecuada, de buena fe y con la finalidad de llegar a un acuerdo;<sup>3</sup> o no se observaron determinadas fases o etapas para considerarla válida.<sup>4</sup>

4. Asimismo, una mayoría de Ministros y Ministras del Tribunal Pleno -e inclusive en ocasiones por unanimidad- ha estimado que se debe decretar la invalidez total de las leyes o decretos respectivos cuando, a pesar de que la materia de la legislación no se refiera expresamente a cuestiones indígenas, afromexicanas o de discapacidad, se dirigen a regular la materia de manera directa o la regula integralmente.<sup>5</sup> Igualmente, cuando, a pesar de que no todos los preceptos de una ley se refieran o tengan relación con la materia indígena, sí se articule un sistema integral, como en cuestiones de seguridad pública estatal, que incida en las formas de organización de los pueblos o comunidades indígenas.<sup>6</sup>
5. Por otra parte, algunos integrantes del Máximo Tribunal han estimado que, cuando un decreto o ley contiene artículos dispersos en su ordenamiento, que inciden en la materia de discapacidad o de pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, existe igualmente un deber de consulta por parte de las legislaturas, aún y cuando no regule la materia integralmente o no se dirija específicamente a estos grupos. Esto, pues la falta de consulta sí tiene un efecto invalidante en todo el ordenamiento. Yo he

---

<sup>3</sup> **Acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019**, fallada el 5 de diciembre de 2019 bajo la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa. Por mayoría de 9 votos se determinó la invalidez del Decreto Número 203 que reforma, deroga y adiciona diversos artículos del Código Electoral del Estado de Hidalgo, debido a que, en resumen, se realizó una consulta que incurrió en diversas deficiencias que obligaron a reponerla en su totalidad: no garantizó una efectiva participación de los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Hidalgo; la información correspondiente no se realizó en todas las lenguas indígenas del Estado, y los medios tampoco resultaron idóneos para garantizar una participación culturalmente adecuada y completa de la consulta que se pretendía realizar. En consecuencia, no se pudo acreditar un verdadero diálogo con el Congreso del Estado de Hidalgo en relación con la consulta indígena en materia político-electoral.

<sup>4</sup> **Acción de inconstitucionalidad 81/2018**, fallada el 20 de abril de 2020, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Se determinó la invalidez del Decreto 778 por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero (por unanimidad de 11 votos) y el Decreto por el que se expidió la Ley 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero (por mayoría de 9 votos).

El Tribunal Pleno estimó que los procedimientos de consulta indígena deben ser flexibles, pero observar como mínimo, las siguientes características y fases:

I. 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.

II. 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.

III. Fase de deliberación interna. En esta etapa —que resulta fundamental— los pueblos y comunidades indígenas, a través del diálogo y acuerdos, evalúan internamente la medida que les afectaría directamente.

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

V. Fase de decisión, comunicación de resultados y entrega de dictamen.

<sup>5</sup> **Acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017**, fallada el 20 de abril de 2020, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek. Por unanimidad de once votos se determinó la invalidez total de la Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí. Lo anterior por falta de consulta previa a personas con discapacidad.

**Acción de inconstitucionalidad 158/2020 y sus acumuladas 159/2020, 161/2020, 224/2020 y 227/2020**, fallada el 3 de diciembre de 2020, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas. Por mayoría de nueve votos se determinó la invalidez del Decreto 237, por el que se expide la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Chiapas. Lo anterior por falta de consulta previa a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

<sup>6</sup> **Acción de inconstitucionalidad 81/2018**, fallada el 20 de abril de 2020, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Se determinó la invalidez del Decreto 778 por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero (por unanimidad de 11 votos) y el Decreto por el que se expidió la Ley 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero (por mayoría de 9 votos).



votado con este criterio, sin embargo, al no existir una mayoría calificada de ocho integrantes del Tribunal Pleno, se ha desestimado ese argumento.<sup>7</sup>

6. En el presente caso, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos accionante, impugnó dos capítulos de la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala relativos a la educación indígena y a la educación inclusiva. Una vez debatido el asunto por el Tribunal Pleno, aun cuando la legislación no regula integral o específicamente la materia de discapacidad o de pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, se logró unificar el criterio en torno a la invalidez de los capítulos específicamente impugnados por la accionante -y no de todo el ordenamiento en su integridad-. Se estimó que el vicio de invalidez no tenía el potencial de invalidar toda la ley por lo que ésta fue declarada inconstitucional sólo de manera parcial. Adicionalmente, en los efectos se precisó que la sentencia vincula al Congreso estatal en el sentido que deberá realizar las consultas en relación con toda la ley y no únicamente sobre las normas estimadas inválidas.
7. Así, mi voto fue en el sentido ya referido en vista de la urgente necesidad de generar consensos pues, como ya señalé, en un gran número de casos los argumentos de invalidez por falta de consulta previa frente a leyes que no regulaban directa o integralmente la materia, eran desestimados y la norma continuaba surtiendo efectos.
8. La materia educativa resulta de primordial importancia para diversos grupos y colectivos, como en este caso las personas indígenas y afromexicanas y personas con discapacidad. En consecuencia, era preponderante que se lograra activar el derecho a la consulta a fin de que, en una construcción dialógica y participativa, sean estos grupos quienes señalen qué es lo que más les beneficia.

---

<sup>7</sup> **Acción de inconstitucionalidad 40/2018**, fallada el 2 de abril de 2019, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas. En este asunto a propuesta del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, el Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea consultó al Tribunal Pleno si el decreto impugnado (Ley de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes) requería o no de consulta previa a las personas con discapacidad, ante lo cual se expresó una mayoría de siete votos integrada por la Ministra Esquivel Mossa y los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora Icaza, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que el decreto respectivo, para su validez, no requería ser sometido a consulta. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que dicho decreto sí requería, para su validez, de la consulta respectiva.

**Acción de inconstitucionalidad 45/2018 y su acumulada 46/2018**, fallada el 18 de junio de 2020, bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. En el proyecto se proponía establecer, que del análisis del procedimiento legislativo de la ley impugnada (Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios), se advertía que no se había realizado una consulta previa a las personas con discapacidad, pero que, conforme al criterio mayoritario del Tribunal Pleno no resultaba obligatorio realizarla. Una mayoría de seis Ministros (conformada por los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea) votó por considerar que sí debió haberse realizado la consulta a las personas con discapacidad. La Ministra Esquivel Mossa y los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán consideraron que no era necesaria la consulta referida.

**Acción de inconstitucionalidad 61/2019**, fallada el 12 de enero de 2021, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. En el proyecto se proponía declarar la invalidez de la Ley Número 248 de la Ley de Comunicación Social para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, al considerar que era necesario realizar una consulta previa a personas con discapacidad a así como a comunidades indígenas y afromexicanas toda vez que en su contenido se incluyen medidas susceptible de afectar directamente los intereses o derechos de las comunidades indígenas y de incidir en los intereses y/o esfera jurídica de las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron a favor del deber del legislativo de realizar las consultas. Sin embargo, se desestimó el argumento por mayoría de seis votos de las Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat así como los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán.

9. El derecho a la educación de los pueblos y comunidades indígenas -conforme a los artículos 2° y 3° constitucional- debe garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural. Lo cual va en estrecha relación con el deber de preservar el uso de las lenguas indígenas como elemento identitario fundamental y el reconocimiento de la diversidad cultural.
10. El derecho a la educación, en el contexto de la educación indígena, tiene una dimensión colectiva muy relevante que permite a las comunidades indígenas –como sujeto colectivo- preservar su identidad cultural mediante un modelo de educación que sea capaz de responder a las diversas manifestaciones culturales, usos, creencias, costumbres y formas de vida de la comunidad.
11. El *Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*, ha señalado que el derecho a la educación es clave para que millones de indígenas en todo el mundo no solo puedan salir de la exclusión y discriminación que han sufrido históricamente, sino también para el disfrute, mantenimiento y respeto de sus culturas, idiomas, tradiciones y conocimientos.<sup>8</sup> Destacó que la principal forma de discriminación en materia de educación ha sido la tendencia de usar la escuela como un instrumento privilegiado para promover la asimilación de los pueblos indígenas al modelo cultural de la mayoría o de la sociedad dominante.<sup>9</sup>
12. Por ello, las propuestas interculturales buscan tender puentes que permitan reformular las posiciones de cada uno en la estructura social, establecidas a través de procesos históricos; además de mirar la relación de la diferencia cultural con la desigualdad.<sup>10</sup> La educación intercultural es un diálogo entre diferentes culturas, idiomas y conceptos del conocimiento en el que se respetan sin discriminación alguna los derechos y las necesidades de los diversos grupos de población en materia de educación. La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y la Cultura (UNESCO) ha reconocido la educación intercultural como medio para promover el respeto de la diversidad cultural y lingüística, fomentar el entendimiento entre los distintos grupos de población y erradicar el racismo.<sup>11</sup>
13. La educación indígena –con las características de ser intercultural y bilingüe- es un medio para preservar la vida de la misma comunidad, pues una educación ajena a sus tradiciones implica la transformación y destrucción de su identidad. Así, el reconocimiento a la diversidad étnica y cultural implica aceptar la multiplicidad de formas de vida y comprensión del mundo diferente a la cultura occidental.<sup>12</sup>
14. Respecto al derecho a la educación de las personas con discapacidad, la Convención para las Personas con Discapacidad lo desarrolla ampliamente en su artículo 24<sup>13</sup>, y dispone que el mismo se debe hacer

---

<sup>8</sup> Informe del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen. E/CN.4/2005/88 de 6 de enero de 2005, párr.14.

<sup>9</sup> Informe del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen. E/CN.4/2005/88 de 6 de enero de 2005, párr.41.

<sup>10</sup> Corbetta Silvina y otros, *Educación intercultural bilingüe y enfoque de interculturalidad en los sistemas educativos latinoamericanos. Avances y desafíos*. Cepal y Unicef, 2018. Pag. 28

<sup>11</sup> King Linda y Schielmann, Sabine, *El reto de la educación indígena: experiencias y perspectivas*. UNESCO 2004. Pág. 28

<sup>12</sup> Similares consideraciones sostuvo la Corte Constitucional Colombiana al fallar el asunto T-557/12.

<sup>13</sup> **Artículo 24. Educación**

1. Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a la educación. Con miras a hacer efectivo este derecho sin discriminación y sobre la base de la igualdad de oportunidades, los Estados Partes asegurarán un sistema de educación inclusivo a todos los niveles así como la enseñanza a lo largo de la vida, con miras a:

efectivo sin discriminación, sobre la base de la igualdad de oportunidades asegurando un sistema inclusivo.

15. En la Observación General Número 4 (2016), sobre el derecho a la educación inclusiva, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, destacó que “la educación es fundamental para la efectividad plena de otros derechos...La educación inclusiva debe basarse en la creación de entornos inclusivos en toda sociedad. Esto requerirá la aprobación del modelo de la discapacidad basado en los derechos humanos...”<sup>14</sup>. Además, el Comité se pronunció ampliamente sobre los elementos fundamentales que debe abordar el marco legislativo y normativo para la educación inclusiva.
16. Así, el derecho a la consulta permitirá a estos grupos colocar diversas preocupaciones y exigir determinadas medidas a fin de lograr que el derecho a la educación incorpore miradas diferenciadas para los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, así como personas con discapacidad.

\*

\* \* \*

17. Finalmente, estimo que podrá haber otros casos en los que tendrá de ampliarse el efecto invalidante a todo el ordenamiento, o que, aunque no se regulen capítulos específicos, sino que contengan disposiciones aisladas, sea igualmente necesario activar el derecho a la consulta previa.

- 
- a) Desarrollar plenamente el potencial humano y el sentido de la dignidad y la autoestima y reforzar el respeto por los derechos humanos, las libertades fundamentales y la diversidad humana;
  - b) Desarrollar al máximo la personalidad, los talentos y la creatividad de las personas con discapacidad, así como sus aptitudes mentales y físicas;
  - c) Hacer posible que las personas con discapacidad participen de manera efectiva en una sociedad libre.

2. Al hacer efectivo este derecho, los Estados Partes asegurarán que:

- a) Las personas con discapacidad no queden excluidas del sistema general de educación por motivos de discapacidad, y que los niños y las niñas con discapacidad no queden excluidos de la enseñanza primaria gratuita y obligatoria ni de la enseñanza secundaria por motivos de discapacidad;
- b) Las personas con discapacidad puedan acceder a una educación primaria y secundaria inclusiva, de calidad y gratuita, en igualdad de condiciones con las demás, en la comunidad en que vivan;
- c) Se hagan ajustes razonables en función de las necesidades individuales;
- d) Se preste el apoyo necesario a las personas con discapacidad, en el marco del sistema general de educación, para facilitar su formación efectiva;
- e) Se faciliten medidas de apoyo personalizadas y efectivas en entornos que fomenten al máximo el desarrollo académico y social, de conformidad con el objetivo de la plena inclusión.

3. Los Estados Partes brindarán a las personas con discapacidad la posibilidad de aprender habilidades para la vida y desarrollo social, a fin de propiciar su participación plena y en igualdad de condiciones en la educación y como miembros de la comunidad. A este fin, los Estados Partes adoptarán las medidas pertinentes, entre ellas:

- a) Facilitar el aprendizaje del Braille, la escritura alternativa, otros modos, medios y formatos de comunicación aumentativos o alternativos y -20- habilidades de orientación y de movilidad, así como la tutoría y el apoyo entre pares;
- b) Facilitar el aprendizaje de la lengua de señas y la promoción de la identidad lingüística de las personas sordas;
- c) Asegurar que la educación de las personas, y en particular los niños y las niñas ciegos, sordos o sordociegos se imparta en los lenguajes y los modos y medios de comunicación más apropiados para cada persona y en entornos que permitan alcanzar su máximo desarrollo académico y social.

4. A fin de contribuir a hacer efectivo este derecho, los Estados Partes adoptarán las medidas pertinentes para emplear a maestros, incluidos maestros con discapacidad, que estén cualificados en lengua de señas o Braille y para formar a profesionales y personal que trabajen en todos los niveles educativos. Esa formación incluirá la toma de conciencia sobre la discapacidad y el uso de modos, medios y formatos de comunicación aumentativos y alternativos apropiados, y de técnicas y materiales educativos para apoyar a las personas con discapacidad.

5. Los Estados Partes asegurarán que las personas con discapacidad tengan acceso general a la educación superior, la formación profesional, la educación para adultos y el aprendizaje durante toda la vida sin discriminación y en igualdad de condiciones con las demás. A tal fin, los Estados Partes asegurarán que se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad.

<sup>14</sup> Observación general número 4 (2016), sobre el derecho a la educación inclusiva, del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, párrafo 44.

**MINISTRO**

**ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**LIC. RAFAEL COELLO CETINA**

\* \* \* \* \*

En el encabezado un Escudo Nacional que dice Estados Unidos Mexicanos. Poder Judicial de la Federación. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Al margen un sello con el Escudo Nacional que dice Estados Unidos Mexicanos. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Secretaría General de Acuerdos.

## **VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 212/2020, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS**

En sesión de uno de marzo de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 212/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que se declaró la invalidez de diversas disposiciones contenidas en los capítulos VI, denominado “De la Educación Indígena” y VIII, denominado “De la Educación Inclusiva” de la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala<sup>1</sup>, expedida mediante Decreto No. 208, publicado el veintiséis de mayo

### **<sup>1</sup>Lev de Educación para el Estado de Tlaxcala**

“**Artículo 62.** Es responsabilidad de las Autoridades Educativas en el ámbito de sus competencias garantizar el ejercicio de los derechos educativos, culturales y lingüísticos a todas las personas, pueblos y comunidades indígenas, migrantes y jornaleros agrícolas. De igual manera facilitará el conocimiento aprendizaje, reconocimiento, valoración, preservación y desarrollo tanto de la tradición oral y escritura indígena, así como de las lenguas indígenas, costumbres, recursos y formas específicas de organización de los pueblos, así como de las lenguas indígenas de la entidad, como medio de comunicación, de enseñanza, objeto y fuente de conocimiento.

La educación indígena debe atender las necesidades educativas de las personas, pueblos y comunidades indígenas con pertinencia cultural y lingüística; además deberá basarse en el respeto, promoción y preservación del patrimonio histórico y de nuestras culturas en el Estado.”

“**Artículo 63.** La Autoridad Educativa consultará de buena fe y de manera previa, libre e informada, de acuerdo con las disposiciones legales nacionales e internacionales en la materia, cada vez que prevea medidas en materia educativa, relacionadas con los pueblos y comunidades indígenas, respetando su autodeterminación en los términos del artículo 2o. de la Constitución Federal.

Para efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto en este Capítulo, las Autoridades Educativas realizarán lo siguiente:

- I. Fortalecer las escuelas de educación indígena, los centros educativos integrales y albergues escolares indígenas, en especial en lo concerniente a la infraestructura escolar, los servicios básicos y la conectividad;
- II. Desarrollar programas educativos que reconozcan la herencia cultural de los pueblos indígenas y comunidades indígenas, y promover la valoración de distintas formas de producir, interpretar y transmitir el conocimiento, las culturas, saberes, lenguajes y tecnologías;
- III. Elaborar, editar, mantener actualizados, distribuir y utilizar materiales educativos, entre ellos libros de texto gratuitos, en las diversas lenguas del territorio del Estado;
- IV. Fortalecer las instituciones públicas de formación docente, en especial las normales bilingües interculturales, la adscripción de los docentes en las localidades y regiones lingüísticas a las que pertenecen, así como impulsar programas de formación, actualización y certificación de maestras y maestros en las lenguas de las regiones correspondientes;
- V. Tomar en consideración, en la elaboración de los planes y programas de estudio, los sistemas de conocimientos de los pueblos y comunidades indígenas, para favorecer la recuperación cotidiana de las diferentes expresiones y prácticas culturales de cada pueblo en la vida escolar;
- VI. Crear mecanismos y estrategias para incentivar el acceso, permanencia, tránsito, formación y desarrollo de los educandos con un enfoque intercultural y plurilingüe, y
- VII. Establecer esquemas de coordinación entre las diferentes instancias de gobierno para asegurar que existan programas de movilidad e intercambio, nacional e internacional, dando especial apoyo a estudiantes de los pueblos y comunidades indígenas, en un marco de inclusión y enriquecimiento de las diferentes culturas.”

“**Artículo 66.** La educación inclusiva es el conjunto de acciones dirigidas a identificar, prevenir y reducir las barreras que aminoran el acceso, permanencia, participación y aprendizaje de todos los estudiantes para eliminar prácticas de discriminación, exclusión y segregación.

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

“**Artículo 67.** Las Autoridades Educativas asegurarán la educación inclusiva en todos los tipos y niveles, favoreciendo el aprendizaje de todos los estudiantes, con énfasis en los que están excluidos, marginados o en riesgo de estarlo, por lo cual buscarán:

- I. Favorecer el máximo logro de aprendizaje de los educandos con respeto a su dignidad, derechos humanos y libertades fundamentales, reforzando su autoestima y aprecio por la diversidad humana;
- II. Brindar atención educativa interdisciplinaria que propicie la integración de individuos con discapacidad a los planteles de educación básica regular;
- III. Desarrollar al máximo la personalidad, los talentos, la creatividad y la inteligencia de los educandos con aptitudes sobresalientes;
- IV. Favorecer la plena participación de los educandos, su educación y facilitar la continuidad de sus estudios en la educación obligatoria;
- V. Instrumentar acciones para que ninguna persona quede excluida del Sistema Educativo Estatal por motivos de origen étnico o nacional, creencias religiosas, convicciones éticas o de conciencia, sexo, orientación sexual o de género, así como por sus características, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje, entre otras, procurando la satisfacción de necesidades básicas de aprendizaje para la autónoma convivencia social y productiva;
- VI. Realizar los ajustes razonables en función de las necesidades de las personas y otorgar los apoyos necesarios para facilitar su formación;

de dos mil veinte en el periódico oficial de dicha entidad federativa, toda vez que se violaron los derechos a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, así como de las personas con discapacidad, previstos en los artículos 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales; y, 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

La relevancia de este fallo radica en que constituye una evolución en el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues a pesar de que para la mayoría de los integrantes del Pleno, la falta de consulta no había implicado la invalidez de la norma cuando se impugnaban leyes que no regulaban de manera específica los intereses y/o derechos de personas con discapacidad o de pueblos y comunidades indígenas,<sup>2</sup> se avanza en

---

VII. Orientar a los padres o tutores, a los maestros y al personal de escuelas de educación básica y media superior que integran y enseñan a alumnos con necesidades educativas especiales;

VIII. Para la atención educativa de los alumnos con capacidades y aptitudes sobresalientes, la Autoridad Educativa, con base en sus facultades y la disponibilidad presupuestal, establecerá los lineamientos para los métodos pedagógicos y mecanismos de acreditación y certificación necesarios en los niveles de educación media básica, educación normal, así como la media superior y superior en el ámbito de su competencia, y

IX. La educación especial deberá incorporar los principios de inclusión e igualdad sustantiva.

Las instituciones de educación superior autónomas por ley, podrán establecer convenios con la Autoridad Educativa a fin de homologar criterios para la atención, evaluación, acreditación y certificación dirigidos a alumnos con capacidad y aptitudes sobresalientes.”

“**Artículo 68.** Las Autoridades Educativas promoverán y proporcionarán a las personas con discapacidad la posibilidad de aprender y desarrollar habilidades para la vida que favorezcan su inclusión laboral, a fin de propiciar su participación plena y en igualdad de condiciones en la educación y en la sociedad, así como la continuidad de sus estudios en los niveles de educación media superior y superior.”

“**Artículo 69.** Conforme a la presente Ley, se garantizará el derecho a la educación a los educandos en circunstancias especiales o que enfrenten problemas para el aprendizaje y la participación.

La Autoridad Educativa, en el ámbito de su competencia y de conformidad a los criterios orientadores para la prestación de los servicios de educación especial que emita la Secretaría, para atender de manera adecuada a los educandos con capacidades, circunstancias, necesidades, estilos y ritmo de aprendizaje diversos, en un contexto educativo incluyente, que se debe basar en los principios de respeto, equidad, no discriminación, igualdad sustantiva y con perspectiva de género, por lo que se realizará lo siguiente:

I. Impartir educación especial de acuerdo a las condiciones que sean necesarias, previo análisis, valoración y decisión por parte de los educandos, madres y padres de familia o tutores, personal docente y capacitado, derivado de una condición de salud que garantice el derecho a la educación de los educandos que enfrentan barreras para el aprendizaje y la participación;

II. Procurar establecer formatos accesibles que ayuden a prestar educación especial, cuidando, en la medida de lo posible, la incorporación a los servicios educativos, sin que se cancele su posibilidad de acceder al servicio escolarizado;

III. Ofrecer y prestar educación especial que apoye a los educandos que tengan alguna discapacidad o aptitudes sobresalientes en los niveles de educación obligatoria;

IV. Formar un sistema que diagnostique tempranamente y con atención especializada la eliminación de barreras para el aprendizaje y la participación de los estudiantes;

V. Fortalecer y garantizar la formación de todo el personal docente en el Estado para que contribuyan a identificar y eliminar las barreras de aprendizaje y la participación, así como se presten los apoyos que los educandos requieran;

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

VII. Impulsar actitudes, prácticas y políticas incluyentes para eliminar las barreras del aprendizaje en todos los actores sociales involucrados en educación.

La Autoridad Educativa se sujetará a los lineamientos que emita la Secretaría en los cuales se determinen los criterios orientadores para la prestación de los servicios de educación especial a los que se refiere el presente artículo y se cumpla con el principio de inclusión.”

“**Artículo 70.** Para garantizar la educación inclusiva y para personas con discapacidad, la Autoridad Educativa ofrecerá las medidas pertinentes, entre ellas:

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

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

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

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

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

“**Artículo 71.** Con base al Sistema Educativo Estatal, se atenderán las disposiciones en materia de accesibilidad señaladas en la presente Ley, la Ley para Personas con Discapacidad del Estado de Tlaxcala, la Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Estado de Tlaxcala y en las demás normas aplicables.”

<sup>2</sup> Por ejemplo, en las controversias constitucionales 38/2019, 28/2019 y 39/2019, resueltas el tres de noviembre de dos mil veinte, en las que diversos Municipios del Estado de Tlaxcala impugnaron preceptos de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala. Las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, así como los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán estimaron que no era necesaria la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, de manera que la falta de consulta no implicó la invalidez de la norma.

una “*decisión de Corte*” para precisar que cuando una ley no esté específicamente relacionada con tales grupos vulnerables, las normas por invalidar sean precisamente las que les afecten, sin que ello alcance a invalidar todo el ordenamiento. Por el contrario, cuando las normas se dirijan específicamente a estos grupos vulnerables, la falta de consulta invalida todo ese ordenamiento.

Coincido plenamente con el sentido de la resolución y comparto gran parte de las consideraciones de la sentencia. No obstante, estimo que es necesario fortalecer el contenido y alcance del derecho a la consulta indígena, así como el estándar de análisis respecto de la consulta a las personas con discapacidad, con la inclusión expresa del principio de igualdad entre el hombre y la mujer.

En función de lo anterior, me referiré a cada uno de estos temas por separado.

#### **A. Contenido y alcance del derecho de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas a la consulta previa, libre e informada.**

La sentencia retoma los criterios internacionales que deben seguir las consultas a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos<sup>3</sup>. Sin embargo, considero que también deben retomarse las consideraciones, tanto de esta Corte como de diversos organismos internacionales, que sustentan la necesidad de dichos criterios.

En este sentido, es pertinente definir cuáles son las condiciones para que una consulta pueda considerarse efectiva, –lo cual debe ser determinado a la luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de diversos precedentes de esta Suprema Corte–.

El alcance y sentido del derecho a la consulta previa debe ser leído a la luz de los criterios derivados de los casos de “Pueblo de Saramaka vs Surinam” de 28 de noviembre de 2007, y “Yatama vs Nicaragua”, de 23 de junio de 2005, ya que conforme a lo resuelto por este Tribunal Pleno en la Contradicción de Tesis 293/2011, los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos son vinculantes con independencia de que el Estado Mexicano haya sido parte en el litigio ante dicho tribunal<sup>4</sup>.

Además, son de particular relevancia los informes del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos y comunidades indígenas,

---

De igual forma, en la acción de inconstitucionalidad 61/2019, fallada el doce de enero de dos mil veintiuno, una mayoría de seis de los integrantes del Pleno (Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán y las Ministras Ríos Farjat y Esquivel Mossa) votaron en contra de la propuesta de invalidar la totalidad del ordenamiento por falta de consulta indígena y a las personas con discapacidad (los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron a favor de esta propuesta).

<sup>3</sup> Es preciso señalar que el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) aplica también a los pueblos tribales y la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido -en diversos casos como en “Pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam”, “Pueblo Saramaka Vs. Surinam”, “Comunidad Garífuna de Punta de Piedra y sus miembros Vs. Honduras”, y “Comunidad Garífuna Triunfo de La Cruz y sus miembros Vs Honduras”- que las personas afrodescendientes se amparan bajo el concepto de pueblos tribales. En ese sentido, dicha Corte ha sido consistente en señalar que los estándares sobre los derechos de los pueblos indígenas también son aplicables a los pueblos tribales.

<sup>4</sup> Tesis con número de identificación P./J. 21/2014 (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación el veinticinco de abril de dos mil catorce, Décima Época, de título y subtítulo: “**JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA**”.

en los cuales se han desarrollado los principios internacionales que rigen la comprensión del derecho a la consulta previa<sup>5</sup>.

(i) **En qué consiste el derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas y afromexicanos.**

El derecho a la consulta previa, libre e informada es un derecho de participación de los pueblos indígenas en los asuntos que afectan sus derechos e intereses<sup>6</sup>. Se concibe como un derecho que salvaguarda los derechos que de manera especial les corresponden a estos pueblos, de manera fundamental, el derecho a la autodeterminación, pero también los demás derechos protegidos tanto por la Constitución General como por los tratados internacionales<sup>7</sup>.

De acuerdo con el Relator de Naciones Unidas, los procedimientos especiales y diferenciados de consultas, *se justifican por la naturaleza de esos intereses particulares, que derivan del carácter distinto de los modelos e historias culturales de los pueblos indígenas*, y porque los procesos democráticos y representativos corrientes no suelen bastar para atender a las preocupaciones particulares de los pueblos indígenas, que por lo general están marginados en la esfera política. El deber de los Estados de celebrar consultas con los pueblos indígenas, se basa en el reconocimiento generalizado de las características distintivas de los pueblos indígenas y de la necesidad de medidas especiales que permitan corregir sus condiciones desfavorecidas<sup>8</sup>.

Así, el derecho a la consulta previa, libre e informada puede concebirse como *un derecho instrumental o de participación*, en aquellos asuntos que incidan en sus derechos como pueblos indígenas.

(ii) **Alcance del derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas y afromexicanos.**

El derecho a la consulta previa *merece una protección diferenciada dependiendo de la medida que se pretenda instaurar*; esto es, si trata de medidas legislativas, o bien, de políticas que afecten directamente el uso y goce de sus recursos. Su alcance también se determina *dependiendo de los derechos indígenas que se pudieran afectar*.

---

<sup>5</sup> Informe A/HRC/12/34 supra nota 15. Informe A/HRC/21/47 del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas James Anaya. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas James Anaya, sobre Principios Internacionales Aplicables a la Consulta en Relación con la Reforma Constitucional en Materia de Derechos de los Pueblos Indígenas en Chile.

<sup>6</sup> Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 135; y Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 259.

<sup>7</sup> Los principios de consulta y consentimiento son fundamentales para los derechos de participación y libre determinación, y constituyen salvaguardias de todos los derechos de los pueblos indígenas que podrían verse afectados por actores externos, incluidos los derechos que asisten a los pueblos indígenas con arreglo al derecho interno o a los tratados a los que se han suscrito, o los derechos reconocidos y protegidos por fuentes internacionales autorizadas como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y los diversos tratados multilaterales ampliamente ratificados. (véase Informe A/HRC/21/47, supra nota 18, párr. 50).

<sup>8</sup> Informe A/HRC/12/34 del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas James Anaya, párr. 42.



Así, se ha señalado que: “*Las características específicas del proceso de consultas requerido por el deber de celebrar consultas variará necesariamente en función de la naturaleza de la medida propuesta y del alcance de su impacto sobre los pueblos indígenas. Las **medidas de reforma constitucional o legislativa** que interesan o afectan a todos los pueblos indígenas de un país requerirán mecanismos consultivos y representativos apropiados que estén de alguna manera abiertos a todos ellos y a su alcance. En cambio, las **medidas que afecten a pueblos o comunidades indígenas particulares**, como las iniciativas para la actividad de extracción de recursos naturales en sus territorios, requerirán procesos de consulta que garanticen la participación activa de los grupos particularmente afectados y presten atención especial a sus intereses (énfasis añadido)”<sup>9</sup>.*

Incluso, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que en determinadas circunstancias, **los Estados deben obtener el consentimiento** de los pueblos tribales e indígenas. Tal nivel de protección se ha reconocido especialmente tratándose de planes de desarrollo o inversión a grande escala con un impacto significativo en el derecho al uso y goce de sus territorios ancestrales<sup>10</sup>.

En el presente caso, la medida consiste en la inclusión del Capítulo VI, “*De la Educación Indígena*” en el Título Tercero, “*Del Sistema Educativo*” de la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala, disposiciones que son susceptibles de afectar directamente los intereses o derechos de dichas comunidades, ya que se relacionan directa y estrechamente con el derecho a la educación de tal sector.

Así, los alcances del derecho a la consulta previa deben ser ponderados e instrumentalizados en ese contexto. En este asunto, dicho derecho tiene un alcance amplio: pretende atender a las necesidades y características de las comunidades indígenas, busca propiciar un verdadero diálogo entre éstas y los poderes de la entidad que tienen la facultad de emitir normas que les afecten directamente, y tiene como finalidad llegar a un acuerdo acerca de las medidas propuestas.

**(iii) Criterios internacionales para que el ejercicio al derecho a la consulta previa pueda considerarse efectivo.**

Los órganos internacionales de derechos humanos han señalado que el ejercicio del deber de consultar a los pueblos indígenas debe ser interpretado de forma flexible, dependiendo de la medida objeto de la consulta y de las circunstancias específicas de cada país.

Asimismo, el artículo 34 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo establece que “*La naturaleza y el alcance de las medidas que se adopten para dar efecto al presente Convenio deberán determinarse con flexibilidad, teniendo en cuenta las condiciones propias de cada país*”.

No obstante, **existen a nivel internacional una serie de criterios mínimos para que el ejercicio al derecho a la consulta previa pueda considerarse efectivo**. Los cuales se pueden desprender del propio texto del artículo 6º del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del

---

<sup>9</sup> Informe A/HRC/12/34 supra nota 15, párr. 45.

<sup>10</sup> Cfr. *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam*, supra nota 19, párr. 136

Trabajo, y de los numerales 18 y 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

En efecto, tales preceptos señalan que las consultas **deberán efectuarse de manera previa, 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.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos reiteradamente ha sostenido que las consultas deben satisfacer el principio de buena fe, ser apropiadas a las costumbres y valores de los pueblos, así como ser efectivas, en el sentido de permitir el ejercicio real de dicho derecho<sup>11</sup>.

En esa línea, y a propósito de la reforma constitucional en materia indígena en Chile de 2009, el Relator Especial de Naciones Unidas, desarrolló el contenido de los principios internacionales aplicables a la consulta previa, libre e informada<sup>12</sup> los cuales, si bien no pueden trasladarse automáticamente al caso que ahora se analiza sí resultan particularmente orientadores.

1. **La consulta debe realizarse con carácter previo.** En el sentido de que dicha consulta se realice “lo antes posible”.<sup>13</sup> Tratándose de medidas legislativas, los pueblos indígenas deberán ser consultados previamente en todas las fases del proceso de producción normativa<sup>14</sup>.
2. **La consulta no se agota con la mera información.** No basta con que se informe a los pueblos indígenas sobre el contenido de la medida propuesta, sino que debe pretender fomentar un verdadero diálogo con ellos<sup>15</sup>.
3. **La consulta debe ser de buena fe, dentro de un procedimiento que genere confianza entre las partes.** Se debe buscar generar consensos, propiciando un clima de confianza y respeto entre comunidades y gobierno<sup>16</sup>.
4. **La consulta debe ser adecuada y a través de las instituciones representativas indígenas.** Lo anterior significa que se debe dar en el marco del respeto a las formas de decisión internas, a través de sus

---

<sup>11</sup> Cfr. *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*, supra nota 19, párr. 136: “Asimismo, se debe consultar con el pueblo Saramaka, de conformidad con sus propias tradiciones, en las primeras etapas del plan de desarrollo o inversión y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad, si éste fuera el caso. El aviso temprano proporciona un tiempo para la discusión interna dentro de las comunidades y para brindar una adecuada respuesta al Estado. El Estado, asimismo, debe asegurarse que los miembros del pueblo Saramaka tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluido los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto con conocimiento y de forma voluntaria. Por último, la consulta debería tener en cuenta los métodos tradicionales del pueblo Saramaka para la toma de decisiones.”

<sup>12</sup> *Informe sobre Principios Internacionales Aplicables a la Consulta en Relación con la Reforma Constitucional en Materia de Derechos de los Pueblos Indígenas en Chile*, supra nota 18.

<sup>13</sup> *Informe del Comité establecido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Colombia del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Central Unitaria de Trabajadores (CUT)*, (en adelante “*Reclamación Colombia*”) GB.276/17/1; GB.282/14/3 (1999), párr. 90; y Cfr. *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*, supra nota 19, párr. 134.

<sup>14</sup> *Informe sobre Principios Internacionales Aplicables a la Consulta en Relación con la Reforma Constitucional en Materia de Derechos de los Pueblos Indígenas en Chile*, supra nota 18, párr. 20.

<sup>15</sup> *Reclamación Colombia*, supra nota 27, párr. 90.

<sup>16</sup> *Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Guatemala del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Federación de Trabajadores del Campo y la Ciudad (FTCC)*, GB.294/17/1; GB.299/6/1 (2005), párr. 53; e *Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por México del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por el Frente Auténtico del Trabajo (FAT)*, (en adelante “*Reclamación México*”) GB.283/17/1; GB.289/17/3 (2001), párr. 107.

instituciones representativas y mediante procedimientos apropiados. Un procedimiento es apropiado dependiendo del ámbito o alcance de la medida específica.<sup>17</sup>

5. **La consulta debe ser sistemática y transparente.** Esto es, las consultas deben responder a procedimientos transparentes y previamente definidos, lo anterior, con el objeto de dotar de seguridad jurídica a los pueblos indígenas sobre sus mecanismos de participación. En caso de que estos mecanismos no existan formalmente, deberán adoptarse provisionalmente regímenes transitorios o *ad hoc* con miras al ejercicio efectivo de las consultas.<sup>18</sup>

Dichos principios también fueron retomados por la Primera Sala en el amparo en revisión 631/2012, los cuales se ven reflejados en la tesis de título y subtítulo: **“COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS. TODAS LAS AUTORIDADES, EN EL ÁMBITO DE SUS ATRIBUCIONES, ESTÁN OBLIGADAS A CONSULTARLOS, ANTES DE ADOPTAR CUALQUIER ACCIÓN O MEDIDA SUSCEPTIBLE DE AFECTAR SUS DERECHOS E INTERESES”**<sup>19</sup>.

Es además necesario observar, la **opinión que emitió el Comité Tripartita de la Organización Internacional del Trabajo en el caso sobre la reforma constitucional al artículo 2° de nuestra Constitución General**,<sup>20</sup> en la que se señaló que el contenido de las consultas a los pueblos indígenas no es jurídicamente vinculante. Sin embargo, dichas **consultas deben efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias de los pueblos, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas**<sup>21</sup>.

## **B. Derecho a la consulta previa a personas con discapacidad.**

El fallo recoge los lineamientos y estándares constitucionales y convencionales que he venido sosteniendo en los votos que he formulado desde el primer asunto en el que se discutió este tema, por lo que no puedo estar más de acuerdo con las consideraciones torales en las que se apoya la determinación del Pleno.

No obstante, me parece que **dicho estándar pudo haberse robustecido aún más** con la inclusión expresa de uno de los principios rectores de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad a los que me he referido con anterioridad y que son retomados por la sentencia, aunque no como parte del parámetro mínimo para la consulta previa en materia de discapacidad: me refiero a la **igualdad entre el hombre y la mujer**.

---

<sup>17</sup> Cfr. *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*, supra nota 19, párr. 134; *Reclamación México*, supra nota 29, párr. 101, 105 y 109; y *Reclamación Colombia*, supra nota 27, párr. 79.

<sup>18</sup> *Reclamación Colombia*, supra nota 27, párr. 79, 95 y 105.

<sup>19</sup> Tesis con número de identificación 1a. CCXXXVI/2013 (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, de texto: “La protección efectiva de los derechos fundamentales de los pueblos y las comunidades indígenas requiere garantizar el ejercicio de ciertos derechos humanos de índole procedimental, principalmente el de acceso a la información, el de la participación en la toma de decisiones y el de acceso a la justicia. En ese sentido, todas las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultarlos antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses, consulta que debe cumplir con los siguientes parámetros: a) debe ser previa; b) culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales; c) informada; y, d) de buena fe. En el entendido que el deber del Estado a la consulta 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.”

<sup>20</sup> *Reclamación México*, supra nota 29, párr. 105: “[...] tanto el Congreso Nacional como las legislaturas de los Estados no ignoraban las opiniones de los indígenas respecto a las reformas, pero no estaban obligados a aceptarlas”.

<sup>21</sup> *Informe sobre Principios Internacionales Aplicables a la Consulta en Relación con la Reforma Constitucional en Materia de Derechos de los Pueblos Indígenas en Chile*, supra nota 18, párr. 38; y Tribunal Constitucional de Chile, Sentencia Rol 309, 4 de Agosto 2000, Considerando 7°.

En efecto, en el preámbulo de la citada Convención se reconoce que **“las mujeres y las niñas con discapacidad suelen estar expuestas a un riesgo mayor, dentro y fuera del hogar, de violencia, lesiones o abuso, abandono o trato negligente, malos tratos o explotación”**. Así, dicho instrumento dedica los artículos 3, inciso g), y 6, a la protección de esa minoría en el ámbito de las personas con discapacidad:

### **Artículo 3 Principios generales**

Los principios de la presente Convención serán:

[...]

g) La igualdad entre el hombre y la mujer;

[...].

### **Artículo 6 Mujeres con discapacidad**

1. Los Estados Partes reconocen que las mujeres y niñas con discapacidad están sujetas a múltiples formas de discriminación y, a ese respecto, adoptarán medidas para asegurar que puedan disfrutar plenamente y en igualdad de condiciones de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.
2. Los Estados Partes tomarán todas las medidas pertinentes para asegurar el pleno desarrollo, adelanto y potenciación de la mujer, con el propósito de garantizarle el ejercicio y goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales establecidos en la presente Convención.

En ese sentido, dada la innegable situación de desigualdad y vulnerabilidad en la que se encuentran las mujeres y niñas (especialmente tratándose de aspectos tan delicados como lo es la discapacidad), en un contexto como el de México, en el que dicha circunstancia se acentúa aún más por diversos factores histórico-sociales, considero que era de suma importancia visibilizar esta situación y garantizar la participación de las mujeres en los mecanismos de consulta, incluyéndola dentro del estándar mínimo de validez constitucional en esta materia. Máxime que tal protección ya está prevista en la propia Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

**MINISTRO PRESIDENTE**

**ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA**

\* \* \* \* \*

En el encabezado un Escudo Nacional que dice Estados Unidos Mexicanos. Poder Judicial de la Federación. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Al margen un sello con el Escudo Nacional que dice Estados Unidos Mexicanos. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Secretaría General de Acuerdos.

### **VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 212/2020.**

1. En sesión pública ordinaria celebrada a distancia el uno de marzo de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno resolvió, por unanimidad de once votos, declarar la invalidez de los artículos 62, 63 y del 66 al 71 de la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala, por falta de consulta a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas y a personas con discapacidad.
2. Si bien compartí las declaratorias de invalidez y la mayoría de los efectos propuestos, difiero únicamente de la prórroga en el surtimiento de los efectos.

#### **I. Razones de la mayoría**

3. El Pleno declaró la invalidez de los artículos precisados de la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala, derivado de que regulaban cuestiones atinentes a la educación indígena e inclusiva, sin que del proceso legislativo se advirtiera que se hubieren llevado a cabo las consultas a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas ni a personas con discapacidad, transgrediendo así lo dispuesto en los artículos 2 de la Constitución Federal, 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
4. En cuanto a los efectos, la mayoría consideró que la declaratoria de invalidez de los artículos se postergara por dieciocho meses, con el objeto de que la regulación respectiva continuara vigente en tanto el Congreso del Estado de Tlaxcala desarrollara las consultas correspondientes con un carácter abierto, es decir, que no se limitaran a las disposiciones invalidadas. Se consideró que dicho plazo permitía que no se privara a los pueblos y comunidades indígenas ni a las personas con discapacidad de los posibles efectos benéficos de las normas.

#### **II. Razones de la concurrencia**

5. Si bien concuerdo con las declaraciones de invalidez por ausencia de consulta a pueblos y comunidades indígenas y a personas con discapacidad, así como los efectos vinculantes al Congreso del Estado de Tlaxcala, no comparto la prórroga en el surtimiento de efectos.
6. Como lo he manifestado en precedentes<sup>1</sup>, considero que una vez que el Tribunal Pleno invalida una disposición por ausencia de consulta a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como a

---

<sup>1</sup> Entre ellos, las acciones de inconstitucionalidad 1/2017 y 68/2018, resueltas el primero de octubre de dos mil diecinueve y veintisiete de agosto de dos mil diecinueve, respectivamente.

personas con discapacidad, lo hace en el entendido de que existe una obligación internacional para darles voz y voto a las personas interesadas y sobre las cuales se regula. Además, lo hace asumiendo que son ellas las únicas capaces de definir sus necesidades.

7. Por ello, si la obligación de consultar a los pueblos y a las comunidades indígenas y afroamericanas, y a las personas con discapacidad, viene dada convencionalmente y en ella subyace la convicción de que ambos grupos deben participar en la definición de sus propias necesidades, considero que, *a priori* y sin consulta, no se pueden tomar en cuenta objetivamente los posibles efectos benéficos de esta ley inconvencional, y nuevamente, se invisibiliza a los interesados.
8. No paso por alto que en la sentencia únicamente se establece que la ley impugnada tiene posibles efectos benéficos, con lo que se pretende evitar juzgar de antemano, sin tomar en cuenta la opinión de las comunidades indígenas y afroamericanas y de las personas con discapacidad, si la ley realmente las beneficia. Sin embargo, diferir los efectos de la declaratoria de invalidez para evitar que se prive a los interesados de efectos benéficos únicamente tiene sentido si éstos son mayores a los efectos perjudiciales de la ley impugnada. Para realizar este balance es insuficiente señalar que podrían existir efectos benéficos y perjudiciales, ya que necesariamente se requiere realizar un cálculo de éstos y, como ya se mencionó, ello no puede hacerse sin tomar en cuenta la opinión informada de los interesados.

**MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ**

**LIC. RAFAEL COELLO CETINA**  
**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

Rúbrica

\* \* \* \* \*

## **PUBLICACIONES OFICIALES**

\* \* \* \* \*

El Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala es integrante activo de la Red de Publicaciones Oficiales Mexicanas (REPOMEX) y de la Red de Boletines Oficiales Americanos (REDBOA).

