

PODER JUDICIAL
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 193/2020, así como los Votos Concurrentes de los señores Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

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
193/2020
PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE
LOS DERECHOS HUMANOS

VISTO BUENO

SR. MINISTRO

PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA

COTEJÓ

SECRETARIA: JAQUELINE SÁENZ ANDUJO

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al diecisiete de mayo de dos mil veintiuno, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 193/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de los artículos 39 a 41, del Capítulo VI "Educación Indígena", y de los artículos 44 a 48, del Capítulo VIII "Educación Inclusiva", contenidos en la Ley de Educación del Estado de Zacatecas, expedida mediante Decreto 389 publicado en el suplemento número 49 del Periódico Oficial del Gobierno de dicha entidad federativa el diecisiete de junio de dos mil veinte.

I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de la demanda.** El tres de agosto de dos mil veinte, la presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad en contra de los artículos 39 a 41, del Capítulo VI "Educación Indígena", y de los artículos 44 a 48, del Capítulo VIII "Educación Inclusiva", contenidos en la Ley de Educación del Estado de Zacatecas, expedida mediante Decreto 389 publicado en el suplemento número 49 del Periódico Oficial del Gobierno de Zacatecas el diecisiete de junio de dos mil veinte.
2. **Conceptos de invalidez.** En su demanda, la promovente expuso los siguientes conceptos de invalidez:
 - a) El Capítulo VI, denominado "Educación Indígena", se integra por los artículos 39 a 41, donde el legislador expresamente reconoce que se garantizarán los derechos educativos, culturales y lingüísticos de las personas indígenas, enfatizando que las acciones estatales en la materia coadyuvarán a salvaguardar y promover la tradición oral y escrita indígena, así como sus lenguas, como objeto y fuente del conocimiento.
 - b) Además, no sólo reconoce el derecho a la educación de las personas indígenas, sino que establece que la educación que imparta el Estado contribuirá a preservar su cultura, conocimientos y tradiciones, lo cual también se considera una medida de protección a su patrimonio cultural y reconocimiento y tradiciones lo que también es una prerrogativa de los pueblos y comunidades.
 - c) Se considera que las normas claramente son susceptibles de afectarles, en virtud que se relacionan directa y estrechamente con la protección y garantía que busca que la educación que reciban sea acorde con las necesidades educativas de los pueblos indígenas y afromexicanos.
 - d) Ello, pese a que Zacatecas no tiene un gran número de habitantes indígenas en relación con su población total en comparación con otras entidades federativas, pero en su territorio se encuentran personas que se identifican como indígenas y afromexicanos, pues el criterio cuantitativo no puede ser un criterio válido para determinar cuándo sí y cuando no realizar dicho procedimiento de consulta.
 - e) De la revisión del procedimiento legislativo que dio origen a la expedición de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas, publicada a través del Decreto 389 de fecha 17 de junio de 2020, se desprende que no se llevó a cabo la consulta indígena de conformidad con los estándares nacionales e internacionales en la materia, atendiendo a la obligación de realizarla conforme al parámetro constitucional.

- f) Por otra parte, si bien las disposiciones de la ley, sobre personas indígenas y afroamericanas pudieran considerarse como positivas, pues establecen diversas obligaciones para las autoridades educativas en materia de educación de los pueblos y comunidades originarias, lo cierto es que el proceso no se apegó a los parámetros que exige una consulta previa en la materia. Además, porque la consulta debe permitir escuchar opiniones, necesidades y sugerencias de los pueblos y comunidades para llegar a un acuerdo con los pueblos y comunidades que habitan en el territorio de dicha entidad.
 - g) El Capítulo VII, denominado "Educación Inclusiva", artículos 44 a 48, de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas, prevé que la educación inclusiva es un conjunto de acciones orientadas a identificar, prevenir y reducir las barreras que limitan el acceso, permanencia, participación y aprendizaje de todos los educandos, al eliminar prácticas de discriminación, exclusión y segregación.
 - h) Se basa en la valoración de la diversidad y la necesidad de adaptar los sistemas para responder a las distintas necesidades. Se basa en los principios de equidad social y respeto, a través de la integración educativa, el apoyo psicopedagógico y la capacitación laboral de los alumnos con algún tipo de discapacidad. Como medidas para garantizar la educación inclusiva se encuentran facilitar el aprendizaje del sistema Braille u otros medios o formatos de comunicación, facilitar la adquisición y el aprendizaje de la Lengua de Señas, asegurar que los educandos ciegos, sordos o sordociegos reciban educación en los lenguajes, modos y medios de comunicación más apropiados. También se deben atender las disposiciones en materia de accesibilidad. El gobierno debe asignar presupuesto necesario para cumplir los objetivos de la educación especial.
 - i) Se advierte entonces que el legislador estableció normas encaminadas específicamente a garantizar la educación de las personas con discapacidad, con la finalidad de que se reduzcan las barreras o impedimentos que impiden el ejercicio de ese derecho de forma plena e incluyente.
 - j) El propósito de las medidas es impulsar la participación y el aprendizaje incluyente de las personas con alguna discapacidad para que ejerciten de manera integral su derecho humano a la educación por lo cual estableció algunas obligaciones a la autoridad educativa estatal. Sin embargo, el poder legislativo no cumplió con la obligación de realizar una consulta estrecha con personas con discapacidad a pesar de que se trataba de un proceso decisorio que les afecta directamente.
3. **Admisión y trámite.** Mediante acuerdo de diez de agosto de dos mil veinte, el presidente de esta Suprema Corte tuvo por recibida la demanda y ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 193/2020, así como su turno al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena para instruir el procedimiento correspondiente.
4. Por diverso acuerdo de ese mismo día, el Ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad. Tuvo como autoridades emisoras de la norma a los poderes legislativo y ejecutivo del Estado de Zacatecas y ordenó dar vista para que, dentro del plazo de quince días, rindieran los informes correspondientes.
5. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Zacatecas.** El coordinador General jurídico del Gobierno de Zacatecas, en representación del poder Ejecutivo de esa entidad, rindió su informe en los siguientes términos:
- a) El 15 de mayo de 2019 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia educativa. El artículo octavo transitorio de ese decreto señala que las legislaturas de los estados, en el ámbito de su competencia tendrán el plazo de un año para armonizar el marco jurídico en la materia, conforme al decreto.
 - b) En pleno cumplimiento al mandato constitucional del referido artículo transitorio, y en vista que la anterior Ley de Educación del Estado de Zacatecas publicada en el Periódico Oficial de la entidad de 2 de abril de 2014, se estimaba incompatible con las nuevas disposiciones constitucionales, se presentó la iniciativa con proyecto de decreto por el que se abroga la Ley y se expide la Nueva Ley de Educación del Estado de Zacatecas.
 - c) De una comparación entre las disposiciones impugnadas (artículos 39 a 41 y 44 a 48) y la Ley General de Educación (artículos 56 a 58 y 61 a 68), se observa que las normas cuya invalidez se pretende, fueron materia de armonización legal a cuyo cumplimiento quedó obligada la entidad federativa.

- d) Lejos de pretender menoscabar los derechos humanos de las personas indígenas, la única pretensión contenida en el proceso legislativo fue armonizar la legislación. En todo caso se debió impugnar la Ley General de Educación, pues la ley local únicamente homologó su contenido.
 - e) Se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución. Señala que, en el caso concreto, los artículos cuya invalidez se demanda subyacen a la obligación paralela de armonización que deriva de la obligación que nace de lo dispuesto en el artículo Sexto Transitorio de la Ley General de Educación, es decir que las reformas estatales únicamente obedecen al cumplimiento de una obligación primaria de armonización en la materia.
6. **Informe del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas.** El Secretario de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Sexagésima Tercera Legislatura de Zacatecas, en representación del poder Legislativo de esa entidad, rindió su informe en los siguientes términos:
- a) La distribución de la función social educativa ha correspondido al Congreso de la Unión y cada reforma de la materia ha significado una limitación en las facultades de las entidades federativas, lo que se ha acentuado con la emisión de leyes federales.
 - b) La reforma constitucional educativa de 15 mayo de 2019 precisó nuevos mecanismos para la evaluación del personal docente y diversas obligaciones para el Estado -federación, estados y municipios- tendientes a garantizar la educación en todos sus niveles. La distribución de la función social educativa de los artículos 3 y 73 de la Constitución permaneció prácticamente sin modificaciones. Esa modificación no mandató expresamente la emisión de una nueva Ley General en la materia, y ordenó en los transitorios séptimo y octavo que las legislaturas estatales realizaran reformas, en el ámbito de su competencia, en un plazo de un año para armonizar el marco jurídico en la materia conforme al decreto constitucional. Además, el Congreso de la Unión, debía realizar las reformas a la legislación secundaria correspondiente a más tardar en un plazo de 120 días.
 - c) Conforme a lo anterior, el Congreso de la Unión emitió la nueva Ley General de Educación publicada el 30 de septiembre de 2019, en cuyo artículo sexto transitorio mandató que, dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor, los estados armonizaran su marco jurídico conforme a ese decreto de la Ley General.
 - d) Para cumplir el mandato, el constituyente local publicó la Ley de Educación del Estado de Zacatecas el 17 de junio de 2020. La materia educativa es una facultad concurrente que puede ser regulada por la federación o las entidades federativas, sujetándose a las disposiciones que emita el Congreso de la Unión. Al momento de diseñar y configurar el articulado de la ley de educación local, se tuvieron presentes las limitaciones previstas tanto en la Ley General de Educación, con la finalidad de evitar la invasión de las facultades conferidas al Congreso de la Unión. De tal forma que se cumplió con la obligación contenida en los ya referidos artículos transitorios pues fue armonizada observando estrictamente el contenido de los artículos de la Ley General de Educación.
 - e) La Ley de Educación del Estado hizo casi una transcripción de las disposiciones contenidas en la Ley General de Educación; los preceptos impugnados son casi idénticos al de la Ley General, solo se agregaron algunas palabras para evitar la invasión de facultades competenciales del Congreso de la Unión. Las legislaturas estatales no pueden exceder los límites establecidos en las leyes generales pues derivan del ejercicio específico de un mandato constitucional.
 - f) En la controversia constitucional 209/2020, la Suprema Corte resolvió que las facultades legislativas de las entidades federativas estaban limitadas, pues si bien la materia educativa era una facultad concurrente, los órganos legislativos debían sujetarse a los parámetros fijados en la Ley general de Educación.
 - g) En la controversia constitucional 48/2014 relativa a la Ley de Educación del Estado de Zacatecas, vigente en ese momento, la Suprema Corte reiteró ese criterio. Por ende, la legislatura estatal estaba limitada en sus atribuciones legislativas, pues debía sujetarse estrictamente a las disposiciones establecidas en la Ley General de Educación en materia de educación indígena y educación inclusiva.
 - h) En el caso, la consulta previa, de haber sido necesaria, el Congreso de la Unión era la instancia competente para llevarla a cabo toda vez que la redacción original de los artículos que se impugnan le correspondió, pues el legislador local sólo decidió reproducir tales artículos.
 - i) Además, en vista de ser una materia concurrente, los órganos legislativos estatales tienen la posibilidad de aumentar las prohibiciones o deberes previstos, pero en ejercicio de las atribuciones la legislatura estatal decidió replicar en la entidad federativa las disposiciones de la Ley general relativas a la educación indígena y la educación inclusiva.

- j) De las porciones normativas impugnadas se advierte que tienen como objetivo precisar las obligaciones de las autoridades estatales y municipales para garantizar el respeto de los derechos humanos de los referidos grupos sociales; ninguno de los artículos establece una actividad que afecte la esfera jurídica de las comunidades y poblaciones indígenas o de las personas con discapacidad. La consulta no fue creada para someter a la consideración de la ciudadanía el cumplimiento de las obligaciones a cargo de la autoridad.
- k) Conforme al artículo 40 de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas, prevé que se debe efectuar una consulta previa a las comunidades y poblaciones indígenas o bien a las personas con discapacidad cada vez que se prevean medidas en materia educativa relacionados con estos grupos.
7. Por acuerdo del Ministro instructor, de diez de agosto de dos mil veinte, se dio vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que, hasta antes del cierre de instrucción manifestara lo que correspondiera. No obstante, no presentaron opinión alguna.
8. **Cierre de la instrucción.** Seguido el trámite legal correspondiente y la presentación de alegatos, por acuerdo de nueve de diciembre de dos mil veinte, se declaró cerrada la instrucción del asunto y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución.

II. COMPETENCIA

9. 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 Federal y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos planteó la posible contradicción entre los artículos 39 a 41 y 44 a 48 de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas y la Constitución General, así como diversos tratados internacionales.

III. NORMA RECLAMADA

10. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuestionó la validez de los artículos 39 a 41, del Capítulo VI "Educación Indígena", y de los artículos 44 a 48, del capítulo VIII "Educación Inclusiva", contenidos en la Ley de Educación del Estado de Zacatecas, expedida mediante Decreto 389 publicado en el suplemento número 49 del Periódico Oficial del Gobierno de Zacatecas, el diecisiete de junio de dos mil veinte, de contenido siguiente:

LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE ZACATECAS

Capítulo VI

Educación indígena

Objeto de la educación indígena

Artículo 39. Se garantizará en el Estado el ejercicio de los derechos educativos, culturales y lingüísticos a todas las personas, pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, migrantes y jornaleros agrícolas. Las acciones educativas de las autoridades respectivas contribuirán al conocimiento, aprendizaje, reconocimiento, valoración, preservación y desarrollo tanto de la tradición oral y escrita indígena, como de las lenguas indígenas de la entidad como medio de comunicación, de enseñanza, objeto y fuente de conocimiento.

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

Consulta previa a pueblos y comunidades indígenas

Artículo 40. Las autoridades educativas estatal y municipales consultarán de buena fe y de manera previa, libre e informada, de acuerdo con las disposiciones legales nacionales e internacionales en la materia, cada vez que prevea medidas en materia educativa, relacionadas con los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, respetando su autodeterminación en los términos del artículo 2o. de la Constitución Federal.

Acciones en materia de educación indígena

Artículo 41. En materia de educación indígena, las autoridades educativas estatal y municipales podrán realizar lo siguiente, entre otras acciones:

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

[...]

Capítulo VIII**Educación inclusiva*****Educación inclusiva***

Artículo 44. La educación inclusiva se refiere al conjunto de acciones orientadas a identificar, prevenir y reducir las barreras que limitan el acceso, permanencia, participación y aprendizaje de todos los educandos, al eliminar prácticas de discriminación, exclusión y segregación.

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

Finalidad de la educación inclusiva

Artículo 45. La educación inclusiva tiene como finalidad favorecer el aprendizaje de todos los educandos en los diferentes tipos y niveles educativos, con énfasis en los que están excluidos, marginados o en riesgo de estarlo. Para tal efecto, las acciones de la Secretaría en la materia buscarán:

- I. Favorecer el máximo logro de aprendizaje de los educandos con respeto a su dignidad, derechos humanos y libertades fundamentales, reforzando su autoestima y aprecio por la diversidad humana;
- II. Desarrollar al máximo la personalidad, los talentos y la creatividad de los educandos;
- III. Favorecer la plena participación de los educandos, su educación y facilitar la continuidad de sus estudios en la educación obligatoria;

- IV. Instrumentar acciones para que ninguna persona quede excluida del Sistema Educativo Estatal por motivos de origen étnico o nacional, creencias religiosas, convicciones éticas o de conciencia, sexo, orientación sexual o de género, así como por sus características, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje, entre otras;
- V. Realizar los ajustes razonables en función de las necesidades de las personas y otorgar los apoyos necesarios para facilitar su formación, y
- VI. Proporcionar a las personas con discapacidad la posibilidad de aprender y desarrollar habilidades para la vida que favorezcan su inclusión laboral, a fin de propiciar su participación plena y en igualdad de condiciones en la educación y en la sociedad.

Educación especial

Artículo 46. En la aplicación de esta Ley, se garantizará el derecho a la educación a los educandos que enfrenten barreras para el aprendizaje y la participación asociada a una discapacidad, así como a los que presenten aptitudes sobresalientes.

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

- I. Prestar educación especial en condiciones necesarias, previa decisión y valoración por parte de los educandos, madres y padres de familia o tutores, personal docente y, en su caso, derivados por una condición de salud, para garantizar el derecho a la educación de los educandos que enfrentan barreras para el aprendizaje y la participación;
- II. Ofrecer formatos accesibles para prestar educación especial, procurando en la medida de lo posible su incorporación a todos los servicios educativos, sin que esto cancele su posibilidad de acceder al servicio escolarizado;
- III. Prestar educación especial para apoyar a los educandos con alguna discapacidad o aptitudes sobresalientes en los niveles de educación obligatoria;
- IV. Establecer un sistema de diagnóstico temprano y atención especializada para la eliminación de barreras para el aprendizaje y la participación;
- V. Garantizar la formación de todo el personal docente para que, en el ámbito de sus competencias, contribuyan a identificar y eliminar las barreras para el aprendizaje y la participación, y preste los apoyos que los educandos requieran;
- VI. Garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje de los educandos con alguna discapacidad, su bienestar y máximo desarrollo para la autónoma inclusión a la vida social y productiva, y
- VII. Promover actitudes, prácticas y políticas incluyentes para la eliminación de las barreras del aprendizaje en todos los actores sociales involucrados en educación

Medidas para garantizar la educación inclusiva

Artículo 47. Para garantizar la educación inclusiva, la Secretaría, en el ámbito de su competencia, 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 y los modos y medios de comunicación más apropiados a las necesidades de cada persona y en entornos que permitan alcanzar su máximo desarrollo académico, productivo y social;

- IV. Asegurar que se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad, y
- V. Proporcionar a los educandos con aptitudes sobresalientes la atención que requieran de acuerdo con sus capacidades, intereses y necesidades.

Disposiciones de accesibilidad

Artículo 48. En el Sistema Educativo Estatal se atenderán las disposiciones en materia de accesibilidad señaladas en la presente Ley, la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y en las demás normas aplicables.

IV. OPORTUNIDAD

11. Conforme al artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, el plazo para promover acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, computados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el medio oficial correspondiente.
12. El Decreto 389 por el que se expidió la Ley de Educación del Estado de Zacatecas se publicó el diecisiete de junio de dos mil veinte, en el suplemento número 49 del Periódico Oficial del Gobierno del Estado. La demanda se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el tres de agosto de dos mil veinte.
13. 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.
14. 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, permitiendo habilitar días y horas sólo para acordar los escritos iniciales de las acciones de inconstitucionalidad que hubieren sido promovidas.
15. 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.
16. Bajo este contexto, se advierte que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en el presente asunto, impugna un decreto publicado en la fecha en 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.
17. 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.

V. LEGITIMACIÓN

18. La acción de inconstitucionalidad fue promovida por parte legitimada, pues presentó la demanda la presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, órgano facultado para promover acciones de inconstitucionalidad contra leyes federales y las emitidas por las entidades federativas que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución General y en los tratados internacionales de los que México sea parte, en términos del artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución¹.

¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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.

[...]

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;

[...]

19. Además, en el caso se impugnaron diversas disposiciones -relacionadas con la educación indígena y la educación inclusiva- alegando la invalidez de las mismas por falta de consulta previa a pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas así como la falta de consulta a personas con discapacidad.
20. Conforme al artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el 18 de su reglamento interno, corresponde a su presidente la representación legal. La demanda fue presentada por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 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 la presidenta y el secretario de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura de dicho órgano legislativo.

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

21. El Poder Ejecutivo local, alegó que se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19² de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución. Señala que, en el caso concreto, los artículos cuya invalidez se demanda subyacen a la obligación paralela de armonización que deriva de la obligación que nace de lo dispuesto en el artículo Sexto Transitorio de la Ley General de Educación, es decir que las reformas estatales únicamente obedecen al cumplimiento de una obligación primaria de armonización en la materia.
22. Sin embargo, ese argumento resulta infundado ya que se relaciona directamente con el estudio de fondo sobre si era necesaria o no la realización de una consulta previa.
23. Este Pleno, de oficio, tampoco advierte que se actualice alguna, por lo que procede realizar el estudio de fondo.

VII. ESTUDIO DE FONDO

24. Corresponde a este Pleno determinar si las disposiciones impugnadas, de Ley de Educación del Estado de Zacatecas, son constitucionales o de lo contrario determinar la invalidez de éstas, en virtud de la omisión del Congreso local de llevar una consulta en materia de pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas y una consulta a personas con discapacidad.
25. Para ello, el estudio se dividirá en tres apartados: 1) parámetro de regularidad constitucional del derecho a la consulta para pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas; 2) parámetro de regularidad constitucional del derecho a la consulta de las personas con discapacidad; 3) estudio de los artículos impugnados (39 a 41 y 44 a 48 de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas).

1. Parámetro de regularidad constitucional del derecho a la consulta para pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas

26. Bajo el criterio de este Tribunal Pleno, el derecho a la consulta se advierte de una interpretación de los artículos 2 de la Constitución Federal y 6 del Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Así, las autoridades legislativas, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas antes de adoptar una acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses, la cual debe ser previa, libre, informada, culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales, y de buena fe.
27. El derecho a la consulta ha sido desarrollado por este Tribunal Pleno de manera consistente en múltiples asuntos. Primero, al resolver la **controversia constitucional 32/2012**³ donde el municipio indígena de Cherán demandó la invalidez de una reforma a la Constitución del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo realizada el 16 de marzo de 2012.
28. Ahí se estableció que el municipio actor contaba con el derecho a la consulta previa, libre e informada por parte del Poder Legislativo local y procedió a analizar si tal derecho fue respetado en el proceso legislativo que precedió a la reforma de la Constitución local impugnada. El municipio actor denunció que se realizaron unos "foros de consulta", en los que no se tuvo el cuidado de instaurar procedimientos

² ARTICULO 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

[...]

VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley.

En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio.

³ Resuelta el **veintinueve de mayo de dos mil catorce**. Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores 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 cuanto 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 señor Ministro Franco González Salas votó en contra. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández y Sánchez Cordero de García Villegas reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

adecuados con los representantes del municipio; además, que dichos foros fueron suspendidos y reanudados sin el quórum suficiente y sin cumplir con el objetivo auténtico de consultarles. El Tribunal Pleno determinó que no constaba en juicio que el Municipio de Cherán haya sido consultado –de manera previa, libre e informada mediante un procedimiento adecuado y de buena fe, a través de las instituciones que lo representaban, por lo que era claro que el proceder del Poder Legislativo demandado había violado su esfera de competencia y sus derechos, por lo que se declaró la invalidez de las normas impugnadas.

29. Luego, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015**⁴ se decretó la inconstitucionalidad de la totalidad de la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca, al haber sido emitido sin una consulta previa.
30. Por su parte, en la **acción de inconstitucionalidad 31/2014**⁵, promovida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de San Luis Potosí, se solicitó la invalidez del quinto párrafo del artículo 27⁶ de la Ley para el Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de San Luis Potosí por violación del derecho de la comunidad indígena a ser consultada previo a la emisión del acto legislativo impugnado. El Tribunal Pleno declaró la invalidez de la porción del precepto impugnado al considerar que el procedimiento mediante el cual se adoptó la medida legislativa es contrario a lo establecido en la Constitución Federal y los tratados internacionales.
31. Posteriormente, este Tribunal Pleno, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017**⁷ decretó la **validez** de la Constitución Política de la Ciudad de México, porque previo a su emisión y durante el procedimiento legislativo se llevó a cabo una consulta con los pueblos y comunidades indígenas que acreditó los requisitos materiales de ser previa, culturalmente adecuada, informada y de buena fe. El Pleno de esta Corte concluyó que la consulta llevada a cabo por los órganos de la Asamblea Constituyente en materia de pueblos y comunidades indígenas cumplió con los extremos requeridos por el Convenio 169, ya que se realizó de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento de las medidas propuestas.
32. Por su parte, esta Suprema Corte, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 84/2016**⁸ se pronunció sobre la invalidez de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Intercultural de Sinaloa. Se estimó que puede afectar a los pueblos indígenas ese Estado por crear y regular una institución estatal

⁴ Resuelta el **diecinueve de octubre de dos mil quince**. Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y 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.

⁵ Resuelta el **ocho de marzo de dos mil dieciséis**. Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos séptimo y octavo relativos, respectivamente, al estudio de fondo y al análisis del precepto impugnado, consistentes en declarar la invalidez del artículo 27, párrafo quinto, de la Ley para el Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de San Luis Potosí. Los señores Ministros Medina Mora I. y Laynez Potisek votaron en contra. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro Pardo Rebolledo reservó su derecho de formular voto concurrente.

⁶ Artículo 27. El Consejo Consultivo se integrará de la siguiente forma:

Por ciudadanos o ciudadanas con conocimientos y experiencia en materia de derechos y cultura indígena propuestos por las comunidades indígenas mediante el procedimiento siguiente: en cada uno de los municipios con presencia indígena acreditada mediante el padrón de comunidades existente, se convocará a mujeres y hombres propuestos mediante asamblea comunitaria, jueces auxiliares y comisariados ejidales de las comunidades indígenas para que en una sesión libre y de conformidad a sus procedimientos, elijan a un representante titular y un suplente, uno debe ser hombre y otro mujer y nunca del mismo género; para ser propuesto al nombramiento como integrante al Consejo Consultivo del Instituto, lo cual será definido por la Junta Directiva, de conformidad a la convocatoria que al efecto se expida en términos del reglamento interior del Instituto.

El número total de integrantes del Consejo Consultivo será determinado por la Junta Directiva, pero en ningún caso podrá ser menor a 24 miembros.

Si el representante titular del Instituto es hombre, el suplente de éste será mujer, y viceversa.

(ADICIONADO P.O. 29 DE MAYO DE 2014)

Además, se integrará al Consejo Consultivo, a los diputados de la Comisión de Asuntos Indígenas del Honorable Congreso del Estado de San Luis Potosí.

⁷ Resuelto el **diecisiete de agosto de dos mil diecisiete**. Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. con reservas, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 1, denominado "Obligación de consultar a las personas con discapacidad y los pueblos y comunidades indígenas", consistente en reconocer la validez del procedimiento legislativo que dio origen a la Constitución Política de la Ciudad de México, en razón de que se realizó la consulta a los pueblos y comunidades indígenas. Los señores Ministros Piña Hernández y Presidente Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes. Ver párrafos 58 a 65 de la sentencia.

⁸ Resuelto el **veintiocho de junio de dos mil dieciocho**. Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores 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, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, consistente en declarar la invalidez de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Intercultural de Sinaloa. Los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Cossío Díaz reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

destinada a la atención gratuita de las necesidades de educación superior de los pueblos y comunidades indígenas dentro del territorio estatal y, por ende, el Congreso local tenía la obligación de consultarles directamente a los mismos, previo a la emisión de la norma impugnada.

33. Además, este Tribunal Pleno, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 151/2017**⁹ declaró la invalidez total del Decreto 534/2017 que contenía las reformas a diversos artículos de la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya y la Ley del Sistema de Justicia Maya, ambos del Estado de Yucatán, ya que no se respetó el derecho a la consulta previa con el que cuentan las comunidades mayas de la entidad referida. Ello pues las normas eran susceptibles de afectar directamente a las comunidades indígenas de la comunidad, ya que no se trataba de meras modificaciones legales de forma, sino cambios legislativos que, valorados de manera sistemática, inciden o pueden llegar a incidir en los derechos de los pueblos y comunidades.
34. Este Alto Tribunal, al fallar la **acción de inconstitucionalidad 108/2019**¹⁰ invalidó el Decreto Número 203 que reforma, deroga y adiciona diversos artículos del Código Electoral del Estado de Hidalgo, el cual configuraba, entre otras cuestiones, un procedimiento para la migración del modelo de elección actual bajo el sistema de partidos, a uno que permitiera la selección a través del sistema normativo interno de los pueblos y comunidades indígenas. En ese caso, 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.
35. Finalmente, durante el año dos mil veinte, este Tribunal Pleno continuó el desarrollo de este derecho realizando pronunciamientos destacados en la materia al fallar las acciones de inconstitucionalidad **116/2019**¹¹, **81/2018**¹², **136/2020**¹³, **164/2020**¹⁴ y **127/2019**¹⁵.
36. En ese sentido, se advierte que el derecho a la consulta de pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, tratándose de medidas legislativas que les afectan, ha sido reconocido y consolidado a través de la jurisprudencia constante de este Tribunal Pleno.
37. El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes¹⁶, el cual, entre otras cuestiones, prevé:

Artículo 6

1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;

⁹ Resuelta el **veintiocho de junio de dos mil dieciocho**. Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldivar 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, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto 534/2017 por el que se modifica la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya del Estado de Yucatán y la Ley del Sistema de Justicia Maya del Estado de Yucatán, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete. Los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldivar Lelo de Larrea, Piña Hernández y Medina Mora I. anunciaron sendos votos concurrentes.

¹⁰ Acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019 fallada por el Tribunal Pleno el cinco de diciembre de dos mil diecinueve. Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa (ponente), 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 Zaldivar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio, consistente en declarar la invalidez del Decreto Núm. 203 que reforma, deroga y adiciona diversos artículos del Código Electoral del Estado de Hidalgo, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el nueve de septiembre de dos mil diecinueve. El señor Ministro Laynez Potisek votó en contra y anunció voto particular. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

¹¹ Acción de inconstitucionalidad 116/2019 y su acumulada 117/2019 fallada el 12 de marzo de 2020 bajo la ponencia del Ministro Aguilar Morales, donde se declaró la invalidez, por nueve votos, del Decreto Número 204 que reforma el artículo 5º de la Constitución Política del Estado de Hidalgo, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa, el 19 de septiembre de 2019.

¹² Acción de inconstitucionalidad 81/2018 fallada el 20 de abril de 2020 bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

¹³ Acción de inconstitucionalidad 136/2020 fallada el 8 de septiembre de 2020 bajo la ponencia del Ministro Aguilar Morales.

¹⁴ Acción de inconstitucionalidad 164/2020 fallada el 5 de octubre de 2020 bajo la ponencia del Ministro Aguilar Morales.

¹⁵ Acción de inconstitucionalidad 127/2019 fallada el 13 de octubre de 2020 bajo la ponencia del Ministro González Alcántara Carrancá.

¹⁶ Adoptado el veintisiete de junio de mil novecientos ochenta y nueve, en Ginebra Suiza, y aprobado por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, el once de julio de mil novecientos noventa (publicado en el Diario oficial de la Federación el tres de agosto de ese año).

b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;

c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

Artículo 7

1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en la que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

2. El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento.

3. Los gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.

4. Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan.

38. Así, este Tribunal Pleno ha concluido de manera reiterada que, en términos de lo dispuesto por los artículos 1º, párrafo primero y 2, de la Constitución Federal y 6 y 7 del Convenio 169 de la OIT, los pueblos indígenas tienen el derecho humano a ser consultados.
39. Esa consulta a los pueblos indígenas debe realizarse mediante procedimientos culturalmente adecuados, libres, informados y de buena fe con la finalidad de llegar a un acuerdo, a través de sus representantes, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.¹⁷
40. El criterio de este Tribunal Pleno ha sido consistente en señalar que la consulta indígena se activa cuando los cambios legislativos son susceptibles de afectar directamente a los pueblos y/o comunidades indígenas, reconociendo que, en parte, el objetivo de esa consulta es valorar qué es o qué no es lo que más les beneficia. Se ha considerado entonces que basta que se advierta que la normativa impugnada contiene reformas o modificaciones legislativas que inciden en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas para exigir constitucionalmente como requisito de validez que se haya celebrado una consulta indígena.

¹⁷En términos similares, el derecho a la consulta previa de las comunidades indígenas también está reconocido en el artículo 19 de la **Declaración de las Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas**, aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 13 de septiembre de 2007; México votó a favor de esta declaración.

Por su parte, la **Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas**, aprobada el 14 de junio de 2016 por la asamblea General de la Organización de Estados Americanos dispone:

Artículo XXIII. Participación de los pueblos indígenas y aportes de los sistemas legales y organizativos indígenas

[...]

2. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.

También da sustento a esta consideración, lo determinado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos del *Pueblo Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador* y de los *Doce clanes Saramaka vs. Surinam*; así como la resolución de la Primera Sala de este Alto Tribunal en el amparo en revisión 631/2012, promovido por la Tribu Yaqui, tal como fue aludido expresamente en la citada acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas.

41. Esa consulta debe cumplirse bajo las características reconocidas en el parámetro de regularidad constitucional siguiente:
- a. **La consulta debe ser previa.** Antes de adoptar y aplicar las medidas legislativas que les afecten, por lo que las comunidades afectadas deben ser involucradas lo antes posible en el proceso.¹⁸ Debe realizarse durante las primeras etapas del plan o proyecto de desarrollo o inversión o de la concesión extractiva y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad.¹⁹
 - b. **Libre**²⁰. Busca asegurar condiciones de seguridad y transparencia durante la realización de los procesos de consulta. Ello implica llevarse a cabo sin coerción, intimidación ni manipulación.²¹
 - c. **Informada.** Los procesos de otorgamiento exigen la provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto a las comunidades consultadas, previo y durante la consulta. Debe buscarse que tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluidos los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto, de forma voluntaria.
 - d. **Culturalmente adecuada.** El deber estatal de consultar a los pueblos indígenas debe cumplirse de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, a través de procedimientos culturalmente adecuados y teniendo en cuenta sus métodos tradicionales para la toma de decisiones. Lo anterior, exige que la representación de los pueblos sea definida de conformidad con sus propias tradiciones.
 - e. **De buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo.** Se debe garantizar, a través de procedimientos claros de consulta, que se obtenga su consentimiento previo, libre e informado para la consecución de dichos proyectos. La obligación del Estado es asegurar que todo proyecto en área indígena o que afecte su hábitat o cultura, sea tramitado y decidido con participación y en consulta con los pueblos interesados con vistas a obtener su consentimiento y eventual participación en los beneficios.
42. Así, las legislaturas locales tienen el deber de prever una fase adicional en el proceso de creación de las leyes para consultar a los representantes de ese sector de la población, cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.
43. El Pleno ha considerado que los procedimientos de consulta deben preservar las especificidades culturales y atender a las particularidades de cada caso según el objeto de la consulta. Si bien deben ser flexibles, lo cierto es que deben prever necesariamente algunas fases que –concatenadas– impliquen 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.
44. Por lo tanto, **los procesos de consulta de medidas legislativas** susceptibles de afectar a pueblos y comunidades indígenas deben observar, como mínimo, las siguientes características y fases:
- a) **Fase preconsultiva** que permita la identificación de la medida legislativa que debe ser objeto de consulta, la identificación de los pueblos y comunidades indígenas a ser consultados, así como la determinación de la forma de llevar a cabo el proceso, la forma de intervención y la formalización de acuerdos lo cual se deberá definir de común acuerdo entre autoridades gubernamentales y representantes de las comunidades indígenas.

¹⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso del Pueblo indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, Sentencia de Fondo y Reparaciones de 27 de junio de 2012.

¹⁸1. Al respecto, el Comité de Expertos de la OIT ha establecido, al examinar una reclamación en que se alegaba el incumplimiento por Colombia del Convenio N° 169 de la OIT, que el requisito de consulta previa implica que ésta debe llevarse a cabo antes de tomar la medida o realizar el proyecto que sea susceptible de afectar a las comunidades, incluyendo medidas legislativas y que las comunidades afectadas sean involucradas lo antes posible en el proceso.

Nota: La Corte IDH cita a su vez "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 (N° 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), GB.276/17/1; GB.282/14/3 (1999), párr. 90. Asimismo, OIT, Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR), Observación Individual sobre el Convenio N° 169 de la OIT, Argentina, 2005, párr. 8. Asimismo, Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, 5 de octubre de 2009, A/HRC/12/34/Add.6, Apéndice A, párrafos 18 y 19.

¹⁹ Tribunal Pleno, acción de inconstitucionalidad 83/2015, página 89.

²⁰ Este Tribunal Pleno, al resolver la controversia constitucional 32/2012 estableció que el municipio actor de Cherán contaba con el derecho a la consulta previa, libre e informada por parte del Poder Legislativo Local. Ver página 73 de la sentencia. Sin que pase desapercibido que este Tribunal Pleno no ha desarrollado esta característica de la consulta de forma específica, por lo cual se retoma en el desarrollo de este apartado.

También debemos tomar en cuenta, como aspecto orientador, que en el artículo 19 de la Declaración de Naciones Unidas, se regula el deber de la consulta como sigue: "Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento, libre, previo e informado."

²¹ Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, Informe del Seminario internacional sobre metodologías relativas al consentimiento libre, previo e informado y los pueblos indígenas, E/C.19/2005/3, párrafo 46. Disponible en: <<http://www.cbd.int/doc/meetings/abs/absqtle-03/information/absqtle-03-inf-03-es.pdf>>

- b) **Fase informativa** de entrega de información y difusión del proceso de consulta, con la finalidad de contar con información completa, previa y significativa sobre las medidas legislativas. Ello puede incluir, por ejemplo, la entrega por parte de las autoridades de un análisis y evaluación apropiada de las repercusiones de las medidas legislativas.
 - c) **Fase de deliberación interna.** En esta etapa –que resulta fundamental- los pueblos y comunidades indígenas, a través del diálogo y acuerdos, evalúan internamente la medida que les afectaría directamente.
 - d) **Fase de diálogo** entre los representantes del Estado y representantes de los pueblos indígenas con la finalidad de generar acuerdos.
 - e) **Fase de decisión**, comunicación de resultados y entrega de dictamen.
45. Además, las comunidades y pueblos afromexicanos también deben ser consultados pues conforme al apartado C, del artículo 2 constitucional, se les reconoce como parte de la composición pluricultural de la Nación. Tendrán los derechos señalados en los apartados A y B del citado artículo, en los términos que establezcan las leyes, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social.

2. Parámetro de regularidad constitucional del derecho a la consulta de las personas con discapacidad

46. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad establece como un principio general, entre otros, la libertad de tomar las propias decisiones, así como la participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad.²² Además, dispone como obligaciones generales de los Estados tomar medidas legislativas pertinentes; en la elaboración y aplicación de la legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, los Estados deberán celebrar 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.²³
47. Este Tribunal Pleno ha desarrollado el derecho a la consulta previa en materia de discapacidad a través de sus precedentes mediante los cuales se ha pronunciado sobre esta obligación convencional.
48. Al fallar la **acción de inconstitucionalidad 101/2016**²⁴, el Tribunal Pleno invalidó la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down para el Estado de Morelos al determinar que existió una ausencia absoluta de consulta a las personas con discapacidad. En el caso no se efectuó una consulta estrecha en la que participaran activamente las personas con discapacidad en torno a una legislación que les afecta directamente.
49. En ese precedente, se señaló el deber convencional del derecho a la consulta de las personas con discapacidad. Además, refirió que incluso con anterioridad a la Convención, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, en la Observación General Número 5, adoptada el nueve de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, se pronunció respecto de la necesidad de consultar a grupos representativos de las personas con discapacidad sobre decisiones que les conciernen²⁵. En el mismo sentido, en el ámbito interamericano, la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad dispone la participación de representantes de organizaciones de personas con discapacidad que trabajan en el campo o en su caso de personas con discapacidad.²⁶

²² Artículo 3. Principios generales. Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

²³ Artículo 4. Obligaciones generales. Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

²⁴ Acción de inconstitucionalidad 101/2016, fallado el 27 de agosto de 2019 por unanimidad de diez votos. Ausente el Ministro Pardo Rebolledo.

²⁵ A/C.3/46/4, anexo I. También está en el informe sobre la Reunión Internacional sobre el papel y las funciones de los comités nacionales de coordinación en la esfera de la discapacidad en los países en desarrollo, Beijing, 5 a 11 de noviembre de 1990 (CSDHA/DDP/NDC/4). Véase también la resolución 1991/8 del Consejo Económico y Social, y la resolución 46/96 de la Asamblea General, de 16 de diciembre de 1991.

¹⁴ Además, la comunidad internacional ha reconocido en todo momento que la adopción de decisiones y la aplicación de programas en esta esfera deben hacerse a base de estrechas consultas con grupos representativos de las personas interesadas, y con la participación de dichos grupos. Por esa razón las Normas Uniformes recomiendan que se haga todo lo posible por facilitar el establecimiento de comités nacionales de coordinación, o de órganos análogos, para que actúen como puntos de convergencia respecto de las cuestiones relativas a la discapacidad. De esta manera los gobiernos tendrían en cuenta las Directrices de 1990 para el establecimiento y desarrollo de comités nacionales de coordinación en la esfera de la discapacidad u órganos análogos

²⁶ la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.

“ARTÍCULO V

1. Los Estados parte promoverán, en la medida en que sea compatible con sus respectivas legislaciones nacionales, la participación de representantes de organizaciones de personas con discapacidad, organizaciones no gubernamentales que trabajan en este campo o, si no existieren dichas organizaciones, personas con discapacidad, en la elaboración, ejecución y evaluación de medidas y políticas para aplicar la presente Convención. (...)”

50. Después, al fallar la **acción de inconstitucionalidad 68/2018**²⁷, el Tribunal Pleno invalidó unos preceptos de la Ley para la Inclusión de Personas con Discapacidad en el Estado y Municipios de San Luis Potosí al considerar que existió una ausencia absoluta.
51. En ese precedente se destacaron algunas cuestiones del contexto en el que surge la obligación de consulta a personas con discapacidad y su importancia en la lucha del movimiento de personas con discapacidad por exigir sus derechos. Se señaló que parte de las razones de esa exigencia consiste en superar un modelo rehabilitador de la discapacidad -donde las personas con estas condiciones son sujetos pasivos a la ayuda que se les brinda- favoreciendo un modelo social en el que la causa de discapacidad es el contexto que la general. Entonces, la ausencia de una consulta en cuestiones relacionadas con discapacidad significaría no considerarlas en la definición de sus propias necesidades volviendo, de alguna forma, a un modelo rehabilitador o asistencialista.
52. También se señaló que el derecho a la consulta se relaciona estrechamente con los principios generales de autonomía e independencia que rigen la Convención (artículo 3.a), su derecho de igualdad ante la ley (artículo 12 de la misma Convención) y su derecho a la participación (artículo 3.c y artículo 29) que se plasmó en el lema del movimiento de personas con discapacidad: “Nada de nosotros sin nosotros”. El derecho a la consulta es uno de los pilares de la Convención, puesto que el proceso de creación de dicho tratado fue justamente uno de participación genuina y efectiva, colaboración y consulta estrecha con las personas con discapacidad. La Convención fue resultado de todas las opiniones ahí vertidas. Ello aseguró la calidad de la Convención y su pertinencia para esas personas.²⁸
53. Posteriormente, al fallar la **acción de inconstitucionalidad 1/2017**,²⁹ el Tribunal Pleno invalidó la Ley para la Atención y Protección de las Personas con la Condición del Espectro Autista y/o Trastornos del Neurodesarrollo del Estado de Nuevo León. Sin bien en este caso existió un proceso de mesas de diálogo con organizaciones que se especializan en el tema, ésta fue deficiente pues no se ajustó a todos los requisitos que deben cumplir las consultas previas a las personas con discapacidad.
54. En ese asunto, el Tribunal señaló que: a) no se realizó una convocatoria abierta, pública, incluyente y accesible que sería necesaria para procurar la participación de las personas con discapacidad -en ese caso personas con condición del espectro autista y sus organizaciones; b) no se fijó un procedimiento para recibir y procesar las participaciones de las personas con dicha condición, ni que éste se les haya comunicado mediante la convocatoria; c) con independencia de la insuficiente convocatoria, tampoco se verificó la participación de las personas con tal condición ni sus organizaciones en las mesas de trabajo.
55. Al resolver la **acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018**³⁰, esta Suprema Corte invalidó la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México al no haberse celebrado una consulta a las personas con Síndrome de Down, a las organizaciones que conforman ni a las que las representan.
56. En este precedente, el Tribunal Pleno se pronunció sobre los elementos mínimos para cumplir con la obligación convencional sobre consulta a personas con discapacidad, por lo que determinó que 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, deben contar con la asesoría necesaria para participar sin que se sustituya su voluntad, es decir, que puedan hacerlo tanto de forma individual, como por conducto de las organizaciones de personas con discapacidad, además de que también se tome en cuenta a las niñas y niños con discapacidad, así como a las organizaciones que representan a las personas con discapacidad.

²⁷ Acción de inconstitucionalidad 68/2018, fallada el 27 de agosto de 2019 por mayoría de nueve votos en contra del emitido por la Ministra Esquivel Mossa. Ausente el Ministro Pardo Rebolledo

²⁸ Comité sobre los Derechos de Personas con Discapacidad, *Observación General Número 7 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*, nueve de noviembre de dos mil dieciocho, párrafo 1.

²⁹ Acción de inconstitucionalidad 1/2017, fallada el 1° de octubre de 2019, por mayoría de ocho votos en contra del emitido por el Ministro González Alcántara Carrancá. Ausentes la Ministra Piña Hernández y el Ministro Franco González Salas.

³⁰ Acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018, fallada el 21 de abril de 2020 por unanimidad de once votos.

- **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 a ésta como durante el proceso legislativo.

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

- **Informada.** 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.
- **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, resulta importante puntualizar 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.

57. El Tribunal Pleno destacó que la consulta debe suponer un ajuste en los procesos democráticos y representativos corrientes, los cuales no suelen bastar para atender a las preocupaciones particulares de las personas con discapacidad, que por lo general están marginados en la esfera política, por lo que es necesario que el órgano legislativo establezca previamente la manera en la que dará cauce a esa participación. En consecuencia, la consulta a personas con discapacidad constituye un requisito procedimental de rango constitucional, lo cual implica que su omisión constituye un vicio formal, invalidante del procedimiento legislativo y, consecuentemente, del producto legislativo.

3. Estudio de los artículos impugnados

58. Una vez precisado lo anterior, se analiza si las disposiciones impugnadas regulan aspectos dirigidos a las comunidades y pueblos indígenas y fromexicanos, así como a las personas con discapacidad. De ser así, también se verificará si, en el proceso legislativo del decreto impugnado, se respetó el derecho a la consulta previa con el que cuentan.

59. Las disposiciones impugnadas sí regulan aspectos dirigidos a garantizar el derecho a la educación de estos grupos. Textualmente establecen:

Capítulo VI

Educación indígena

Objeto de la educación indígena

Artículo 39. Se garantizará en el Estado el ejercicio de los derechos educativos, culturales y lingüísticos a todas las personas, pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, migrantes y jornaleros agrícolas. Las acciones educativas de las autoridades respectivas contribuirán al conocimiento, aprendizaje, reconocimiento, valoración, preservación y desarrollo tanto de la tradición oral y escrita indígena, como de las lenguas indígenas de la entidad como medio de comunicación, de enseñanza, objeto y fuente de conocimiento.

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

Consulta previa a pueblos y comunidades indígenas

Artículo 40. Las autoridades educativas estatal y municipales consultarán de buena fe y de manera previa, libre e informada, de acuerdo con las disposiciones legales nacionales e internacionales en la materia, cada vez que prevea medidas en materia educativa, relacionadas con los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, respetando su autodeterminación en los términos del artículo 2o. de la Constitución Federal.

Acciones en materia de educación indígena

Artículo 41. En materia de educación indígena, las autoridades educativas estatal y municipales podrán realizar lo siguiente, entre otras acciones:

- II. 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;
- III. Desarrollar programas educativos que reconozcan la herencia cultural de los pueblos indígenas y comunidades indígenas o afromexicanas, y promover la valoración de distintas formas de producir, interpretar y transmitir el conocimiento, las culturas, saberes, lenguajes y tecnologías;
- IV. Elaborar, editar, mantener actualizados, distribuir y utilizar materiales educativos, entre ellos, libros de texto gratuitos, en las diversas lenguas de la entidad;
- V. 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;
- VII. Tomar en consideración, en las opiniones que emitan para la elaboración de los planes y programas de estudio, los sistemas de conocimientos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, para favorecer la recuperación cotidiana de las diferentes expresiones y prácticas culturales de cada pueblo en la vida escolar;
- VIII. Crear mecanismos y estrategias para incentivar el acceso, permanencia, tránsito, formación y desarrollo de los educandos con un enfoque intercultural y plurilingüe, y
- VIII. Establecer esquemas de coordinación entre las diferentes instancias de gobierno para asegurar que existan programas de movilidad e intercambio, nacional e internacional, dando especial apoyo a estudiantes de los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, en un marco de inclusión y enriquecimiento de las diferentes culturas.

[...]

Capítulo VIII

Educación inclusiva

Educación inclusiva

Artículo 44. La educación inclusiva se refiere al conjunto de acciones orientadas a identificar, prevenir y reducir las barreras que limitan el acceso, permanencia, participación y aprendizaje de todos los educandos, al eliminar prácticas de discriminación, exclusión y segregación.

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

Finalidad de la educación inclusiva

Artículo 45. La educación inclusiva tiene como finalidad favorecer el aprendizaje de todos los educandos en los diferentes tipos y niveles educativos, con énfasis en los que están excluidos, marginados o en riesgo de estarlo. Para tal efecto, las acciones de la Secretaría en la materia buscarán:

- II. 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;
- III. Desarrollar al máximo la personalidad, los talentos y la creatividad de los educandos;
- 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;
- VI. Realizar los ajustes razonables en función de las necesidades de las personas y otorgar los apoyos necesarios para facilitar su formación, y
- VII. Proporcionar a las personas con discapacidad la posibilidad de aprender y desarrollar habilidades para la vida que favorezcan su inclusión laboral, a fin de propiciar su participación plena y en igualdad de condiciones en la educación y en la sociedad.

Educación especial

Artículo 46. En la aplicación de esta Ley, se garantizará el derecho a la educación a los educandos que enfrenten barreras para el aprendizaje y la participación asociada a una discapacidad, así como a los que presenten aptitudes sobresalientes.

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

- II. Prestar educación especial en condiciones necesarias, previa decisión y valoración por parte de los educandos, madres y padres de familia o tutores, personal docente y, en su caso, derivados por una condición de salud, para garantizar el derecho a la educación de los educandos que enfrentan barreras para el aprendizaje y la participación;
- III. Ofrecer formatos accesibles para prestar educación especial, procurando en la medida de lo posible su incorporación a todos los servicios educativos, sin que esto cancele su posibilidad de acceder al servicio escolarizado;

- IV. Prestar educación especial para apoyar a los educandos con alguna discapacidad o aptitudes sobresalientes en los niveles de educación obligatoria;
- V. Establecer un sistema de diagnóstico temprano y atención especializada para la eliminación de barreras para el aprendizaje y la participación;
- VI. Garantizar la formación de todo el personal docente para que, en el ámbito de sus competencias, contribuyan a identificar y eliminar las barreras para el aprendizaje y la participación, y preste los apoyos que los educandos requieran;
- VII. 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
- VIII. Promover actitudes, prácticas y políticas incluyentes para la eliminación de las barreras del aprendizaje en todos los actores sociales involucrados en educación

Medidas para garantizar la educación inclusiva

Artículo 47. Para garantizar la educación inclusiva, la Secretaría, en el ámbito de su competencia, ofrecerá las medidas pertinentes, entre ellas:

- II. 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;
- III. 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;
- IV. Asegurar que los educandos ciegos, sordos o sordociegos reciban educación en los lenguajes y los modos y medios de comunicación más apropiados a las necesidades de cada persona y en entornos que permitan alcanzar su máximo desarrollo académico, productivo y social;
- V. Asegurar que se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad, y
- VI. Proporcionar a los educandos con aptitudes sobresalientes la atención que requieran de acuerdo con sus capacidades, intereses y necesidades.

Disposiciones de accesibilidad

Artículo 48. En el Sistema Educativo Estatal se atenderán las disposiciones en materia de accesibilidad señaladas en la presente Ley, la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y en las demás normas aplicables.

60. Es evidente que las disposiciones impugnadas regulan aspectos dirigidos a garantizar el derecho a la educación en el Estado de Zacatecas, lo cual incluye regulaciones específicas sobre el derecho a la educación indígena e inclusiva.
61. El capítulo VI se refiere a la educación indígena. Dispone que se deberá garantizar los derechos educativos, culturales y lingüísticos de las personas, pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas. Se deben atender las necesidades educativas con pertinencia cultural y lingüística, a fin de preservar el patrimonio histórico de las culturas. Además, establece las acciones que las autoridades podrán realizar en materia de educación indígena.
62. Por otra parte, el capítulo VIII regula la educación inclusiva. Se entiende por ésta el conjunto de acciones orientadas a identificar, prevenir y reducir las barreras que limitan el acceso, permanencia, participación y aprendizaje de todos los educandos, al eliminar prácticas de discriminación, exclusión y segregación. Tiene como finalidad favorecer el aprendizaje y establece las acciones que podrá realizar la secretaría, así como las medidas para garantizar la educación inclusiva.
63. Además, establece que se garantizará la educación de los educandos que enfrenten barreras para el aprendizaje y participación asociada a una discapacidad, así como a los que presenten aptitudes sobresalientes. Igualmente, deberá atenderse las disposiciones en materia de accesibilidad.

64. Así, en vista que las disposiciones se encuentran dirigidas a regular aspectos relativos a la educación indígena e inclusiva, el legislador del Estado de Zacatecas sí estaba obligado a realizar las dos consultas identificadas, de manera previa a aprobar la Ley de Educación para el Estado de Zacatecas. El contenido de las disposiciones se configura como medidas susceptibles de afectar los intereses o derechos de los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas; igualmente inciden en los intereses o la esfera jurídica de las personas con discapacidad ya que se regularon ámbitos del derecho a la educación para esos sectores de la población.
65. Tal y como fue considerado por este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 212/2020³¹, donde se analizó la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala, de similar contenido a la aquí analizada, las disposiciones, 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.
66. 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.
67. 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 resultaba necesario consultarlos previamente a tomar una decisión.
68. De las constancias del expediente se observa que el procedimiento legislativo que dio origen a las disposiciones impugnadas se desarrolló de la siguiente forma³²:
- El 19 de marzo de 2020, en el punto 9 del orden del día, se dio lectura a la iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Zacatecas.
 - En esa misma fecha, el diputado presidente de la mesa directiva de la LXIII Legislatura del Estado de Zacatecas remitió para su trámite a la presidenta de la Comisión de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación, la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Zacatecas presentada por los Diputados Héctor Adrián Menchaca Medrano, Jesús Padilla Estrada y Gabriela Evangelina Pinedo Morales el cual fue dado a conocer en la Sesión Ordinaria de esa misma fecha.
 - El 15 de mayo de 2020, en la sesión primera, punto 3 del orden del día, se dio lectura al dictamen de la iniciativa de Ley de Educación del Estado de Zacatecas.
 - Ese mismo día, en la sesión segunda, se dio la discusión y aprobación del Dictamen de la Iniciativa referida.
 - El 17 de junio de 2020, se publicó en el Periódico Oficial Número 49, del Gobierno del Estado de Zacatecas, el decreto 389 por el que se expidió la Ley de Educación de esa entidad.
69. Se advierte entonces que, en las fases del proceso legislativo, no se introdujeron las consultas exigidas constitucionalmente, pues solo consistió en la presentación de la iniciativa, la lectura del dictamen, su discusión y aprobación y finalmente la promulgación y publicación por parte del Gobernador del Estado.
70. Por lo tanto, debe considerarse que dichas violaciones son suficientes por sí mismas para generar la invalidez de los artículos 39, 40, 41 y 44 a 48 de la Ley de Educación para el Estado de Zacatecas.
71. Por otra parte, existe una admisión de la falta de consulta previa. En el presente caso, el Poder Legislativo local argumenta esencialmente que no llevó una consulta previa por los siguientes motivos: a) al legislar en materia educativa local se realizó casi una transcripción de las disposiciones contenidas en la Ley General de Educación, los preceptos impugnados son casi idénticos; b) el legislador local no podía exceder los límites establecidos en las leyes generales pues derivan del ejercicio específico de un mandato constitucional; c) si bien podía aumentar las prohibiciones o deberes por ser una materia concurrente, en ejercicio de sus atribuciones decidió replicar las disposiciones de la ley general; d) la

³¹ Acción de inconstitucionalidad 212/2020, fallada por unanimidad de 11 votos del Tribunal Pleno el 1° de marzo de 2021, bajo la ponencia del Ministro Franco González Salas.

³² Ver el anexo relativo al Informe de la LXIII Legislatura de Estado de Zacatecas en la presente acción de inconstitucionalidad.

- consulta no fue creada para someter a la consideración de la ciudadanía el cumplimiento de las obligaciones a cargo de la autoridad; e) ninguno de los artículos establece una actividad que afecte la esfera jurídica de las comunidades y poblaciones indígenas, y f) el artículo 40 de la Ley de Educación de Zacatecas prevé que se debe efectuar una consulta previa a las comunidades y poblaciones indígenas cada vez que se prevean medidas en materia educativa relacionados con estos grupos.
72. Este Tribunal Pleno estima infundados los argumentos del Poder Legislativo por los cuales intenta justificar la falta de una consulta previa.
 73. Respecto del argumento del Poder Legislativo, que señala que únicamente se transcribieron los preceptos de la ley general a la ley local, y en todo caso era el Congreso de la Unión quien se encontraba obligado a llevar una consulta en materia indígena al emitir la ley local, esta Suprema Corte no puede aceptar tal razonamiento.
 74. El hecho de que el Congreso local emitiera las normas relativas a la educación indígena para armonizar ese cuerpo normativo con la ley general en materia educativa, no les exime de consultar a los pueblos y comunidades indígenas y/o afromexicanas antes de emitir las normas que se dirigen a regular diversos aspectos que pueden afectar su esfera de derechos. Más aún cuando, como ya se dio cuenta en el apartado anterior, existe un deber constitucional y convencional de regular aspectos relativos a la educación indígena intercultural y bilingüe.
 75. Al fallar **la acción de inconstitucionalidad 116/2019** este Tribunal Pleno sostuvo que la consulta indígena en la vía legislativa se activa cuando los cambios legislativos son susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas y/o afromexicanas por lo que no se puede realizar una valoración *a priori* sobre qué es lo que más les beneficia, cuando precisamente es el objetivo de una consulta indígena. En este sentido, la consulta previa es una garantía de protección del principio de autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas pues les permite participar en la toma de decisiones que puedan afectar los intereses de la comunidad, evitando con ello, una vulneración de su derecho a la no asimilación cultural.
 76. Así, el legislador local estaba obligado a realizar una consulta previa en materia indígena a fin de respetar el derecho a la autodeterminación de los pueblos y comunidad. A través de esa consulta pueden participar sobre un tema que es susceptible de impactar su cosmovisión, por lo que vedar esa oportunidad puede implicar una forma de asimilación cultural.
 77. Por ejemplo, este Tribunal ya ha señalado que no basta con reproducir lo previsto en el artículo 2 de la Constitución ya que sus alcances son mucho más amplios: exigen que el legislador local desarrolle y dé contenido a los principios constitucionales, adaptándolo a la realidad particular de los estados y ello únicamente se logra en colaboración con los pueblos originarios.
 78. De esta manera, la necesidad de implementar una consulta indígena tiene una doble justificación: por una parte, es necesaria para impedir que se genere una medida o una carga que pueda perjudicarles; pero por la otra, permite escuchar las voces de un colectivo históricamente discriminado y enriquecer el diálogo con propuestas que, posiblemente el legislador no habría advertido unilateralmente.
 79. Además, resulta desacertada la afirmación del legislativo cuando sostiene que esos artículos no establecen nada que afecten la esfera jurídica de las comunidades y poblaciones indígenas. No es el Estado central ni el legislador de forma unilateral quienes pueden disponer sobre lo que es mejor para los pueblos y comunidades indígenas. Ese razonamiento se inserta inclusive en una forma de colonialismo -que indirectamente legitima las asimetrías que históricamente han sufrido los pueblos indígenas- no solo del derecho, sino también del ejercicio del poder al pretender determinar -y dominar- a los pueblos originarios estableciendo sin consulta algunas normas que, aparentemente, les favorecen.
 80. Por otra parte, este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 212/2020, reiteró el criterio de 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.
 81. 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.

82. No basta tampoco con el argumento de que el artículo 40 de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas prevé que se debe efectuar una consulta previa a las comunidades y poblaciones indígenas cada vez que se prevean medidas en materia educativa relacionados con estos grupos. Puesto que esa disposición no fue consultada y se establece *a priori*, formas, métodos y límites sobre un derecho, cuyo entendimiento debe ser sometido a consulta.
83. Por ende, resulta evidente que el Poder Legislativo de Zacatecas debía efectuar una consulta previa con personas con discapacidad y colectivos que las representan a fin de propiciar un debate sobre un derecho que les afecta directamente, así como a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas. Ante la omisión de llevarla a cabo -omisión que las autoridades reconocen- se declara la invalidez parcial la Ley de Educación del Estado de Zacatecas, expedida mediante Decreto 389 publicado en el suplemento número 49 del Periódico Oficial del Gobierno de dicha entidad federativa el diecisiete de junio de dos mil veinte.
84. Ante la vulneración en forma directa de 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, a efecto de no generar un vacío legislativo, se declara la invalidez únicamente del Capítulo VI, denominado "De la educación indígena", que se integra con los artículos 39 a 41; así como del Capítulo VIII "De la educación inclusiva", que abarca las disposiciones del 44 al 48 de la ley impugnada.
85. Lo anterior, ya que, conforme al criterio sostenido por este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 212/2020³³, en una evolución de criterio, este Tribunal Pleno considera invalidar, exclusivamente los artículos referidos, que regulan aspectos concernientes a los derechos de los pueblos y/o comunidades indígenas y/o afromexicanas, así como a las personas con discapacidad.
86. Conforme al nuevo criterio, su ausencia, en muchos casos, no tendrá el potencial de invalidar toda la ley sino, solamente, determinados artículos. Es decir, el vicio de invalidez por falta de consulta indígena o afromexicana o a las personas con discapacidad no afecta todo el ordenamiento, sino sólo las disposiciones que guardan estrecha relación con la materia del deber de consulta.
87. Es importante destacar que, por votación unánime de las Ministras y Ministros integrantes del Tribunal Pleno, aunque la invalidez del ordenamiento sea parcial -es decir sólo sobre determinados artículos- la consulta, como un mandato constitucional y convencional, deberá efectuarse sobre toda la ley. Porque al realizarse se espera que los grupos a quienes va dirigida -personas con discapacidad o pueblos y comunidades indígenas y/o afromexicanas- puedan identificar cualquier nueva necesidad o requerimientos específicos en la regulación, que se dejaron de lado y pudieran trascender a todo el ordenamiento.
88. Esto, porque la ley impugnada tiene sustento en una consideración sustantiva: 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. Esta legislación tiene por objeto garantizar el derecho a la educación reconocido en el artículo 3° de la Constitución General, los tratados internacionales de los que México es parte, la Ley General y la Constitución de la entidad. Además, tiene por objeto regular los servicios educativos que impartan las autoridades respectivas o los particulares.
89. 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.

VIII. EFECTOS DE LA SENTENCIA

90. De conformidad con los artículos 41, fracción IV y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal³⁴, las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos, fijando con precisión, las normas o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.

³³ Acción de inconstitucionalidad 212/2020 fallada el 1° de marzo de 2021, por unanimidad de once votos, bajo la ponencia del Ministro Franco González Salas.

³⁴ **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.

91. De acuerdo con la parte considerativa de este fallo, se declara la invalidez del Capítulo VI Educación Indígena, artículos 39 a 41, y Capítulo VIII Educación Inclusiva, artículos 44 a 48, de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas, expedida mediante Decreto 389 publicado en el suplemento número 49 del Periódico Oficial del Gobierno de dicha entidad federativa el diecisiete de junio de dos mil veinte.
92. Además, siguiendo los efectos fijados en la acción de inconstitucionalidad 212/2020 este Tribunal estima que, ante las serias dificultades y riesgos que implica celebrar los procesos de consulta durante la pandemia por el virus SARS-CoV-2³⁵ y el desarrollo del mayor número de elecciones en el país que se han celebrado y que, consecuentemente, tendrán implicaciones en el relevo de las autoridades, debe postergarse por dieciocho meses el efecto de la resolución, con el objeto de que los artículos continúen vigentes en tanto el Congreso del Estado de Zacatecas cumple con los efectos vinculatorios que se precisan a continuación.
93. Se vincula al Congreso del Estado de Zacatecas para que, dentro de los dieciocho meses siguientes a que se le haga la notificación de los puntos resolutive, lleve a cabo, conforme a los parámetros fijados en esta sentencia, la consulta a las personas con discapacidad y consulta a los pueblos y comunidades indígenas y/o afroamericanas.
94. Dentro del mismo plazo, previa realización de las consultas señaladas, deberá emitir la regulación correspondiente, en el entendido de que la consulta no debe limitarse a los artículos declarados inconstitucionales sino que deberá 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 del Estado de Zacatecas, susceptibles de afectar a los pueblos y comunidades indígenas y/o afroamericanas o personas con discapacidad.
95. 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 Zacatecas atender lo resuelto en la presente ejecutoria. Sin perjuicio de que en un tiempo 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.

IX. DECISIÓN

Por lo antes expuesto y fundado, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

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

SEGUNDO. Se declara la invalidez de los artículos del 39 al 41 y del 44 al 48 de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas, expedida mediante el Decreto 389, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de junio de dos mil veinte, de conformidad con lo establecido en el apartado VII de esta decisión.

TERCERO. La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a los dieciocho meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Zacatecas, 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, dicho Congreso deberá legislar en las materias de educación indígena y de educación inclusiva, en los términos precisados en el considerando VIII de esta determinación.

CUARTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Zacatecas, 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.

³⁵ 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".

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 apartados I, II, III, IV, V y VI relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite de la demanda, a la competencia, a la norma reclamada, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

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, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos del 39 al 41 y del 44 al 48 de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas, expedida mediante el Decreto 389, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de junio de dos mil veinte.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales por la invalidez adicional a otros preceptos, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos de la sentencia, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a los dieciocho meses siguientes a la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Zacatecas. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Piña Hernández votaron en contra. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Laynez Potisek reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

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 por la invalidez adicional a otros preceptos, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos de la sentencia, consistente en: 2) vincular al Congreso del Estado de Zacatecas a que lleve a cabo las consultas de mérito y emita la regulación correspondiente, en el entendido de que la consulta no debe limitarse a los artículos declarados inconstitucionales, sino que deberá tener un carácter abierto. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Laynez Potisek reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

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.

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

Presidente, Ministro **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Ponente, Ministro **Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de veintiséis fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 193/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del diecisiete de mayo de dos mil veintiuno. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintiuno de septiembre de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENT E

QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 193/2020, RESUELTA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN DE DIECISIETE DE MAYO DE DOS MIL VEINTIUNO.

1. En la presente acción de inconstitucionalidad 193/2020 el Tribunal Pleno, por unanimidad de once votos, determinó la invalidez de los artículos 39 a 41 (Capítulo VI denominado “De la Educación Indígena”) y los artículos 44 a 48 (Capítulo VIII, denominado “De la Educación Inclusiva”) de la Ley de Educación para el Estado de Zacatecas. 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 afroamericanas.
2. La propuesta inicial, presentada bajo mi ponencia, se modificó para ajustarse a la acción de inconstitucionalidad 212/2020¹. Por lo tanto, si bien voté a favor de la misma, quisiera expresar algunas consideraciones sobre mi criterio en relación con el tema del derecho a la consulta previa de estos grupos.²
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 afroamericanas, 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;³ o no se ha realizado conforme a los requisitos de ser previa, libre, informada, culturalmente adecuada, de buena fe y con la finalidad de llegar a un acuerdo;⁴ o no se observaron determinadas fases o etapas para considerarla válida.⁵
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,

¹ Fallada el 1 de marzo de 2021 por unanimidad de votos del Tribunal Pleno, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas.

² 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 Tribunal se ha pronunciado sobre el tema de consulta previa.

³ **Acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018**, falladas el 21 de abril de 2020 bajo la ponencia del Ministro 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 González Alcántara Carrancá. Por unanimidad de 10 votos (ausente el Ministro Pérez Dayán) se determinó la invalidez total de la Ley de los Derechos Indígenas, ahora Ley de los Derechos de los Indígenas y Afroamericanas para el Estado de Nuevo León.

⁴ **Acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019**, falladas el 5 de diciembre de 2019 bajo la ponencia de la Ministra 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.

⁵ **Acción de inconstitucionalidad 81/2018**, fallada el 20 de abril de 2020, bajo la ponencia del Ministro 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.

afromexicanas o de discapacidad, se dirigen a regular la materia de manera directa o la regula integralmente.⁶ 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.⁷

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 votado con este criterio, sin embargo, al no existir una mayoría calificada de ocho integrantes del tribunal, se ha desestimado ese argumento.⁸
6. En el presente caso, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos accionante, impugnó dos capítulos de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas 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.⁹

⁶ **Acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017**, falladas el 20 de abril de 2020, bajo la ponencia del Ministro 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, falladas el 3 de diciembre de 2020, bajo la ponencia del Ministro 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.

⁷ **Acción de inconstitucionalidad 81/2018**, fallada el 20 de abril de 2020, bajo la ponencia del Ministro 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).

⁸ **Acción de inconstitucionalidad 40/2018**, fallada el 2 de abril de 2019, bajo la ponencia del Ministro Franco González Salas. En este asunto a propuesta del Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, el Ministro Presidente 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, falladas el 18 de junio de 2020, bajo la ponencia del Ministro 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 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 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, al considerar que era necesario realizar una consulta previa a personas con discapacidad así como a comunidades indígenas y afromexicanas 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. La Ministra Piña Hernández y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y 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 Estas mismas consideraciones se ven reflejadas en el voto concurrente que emití en la acción de inconstitucionalidad 212/2020.

8. La materia educativa resulta de primordial importancia para diversos grupos y colectivos, como en este caso las personas indígenas y afroamericanas 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.
9. Por otra parte, la propuesta que inicialmente presenté señalaba de manera destacada la importancia del derecho a la educación para los pueblos y comunidades indígenas y o afroamericanas, así como para las personas con discapacidad. Esto con la finalidad de robustecer las consideraciones respecto a que las normas impugnadas son susceptibles de afectar a estas personas y colectivos, tal y como lo manifiesto en los siguientes párrafos.
10. 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.
11. 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.
12. 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 para que 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.¹⁰ 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.¹¹
13. 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.¹² 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.¹³
14. 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.¹⁴

¹⁰ 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.

¹¹ 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.

¹² Corbetta Silvina y otros, *Educación intercultural bilingüe y enfoque de interculturalidad en los sistemas educativos latinoamericanos. Avances y desafíos*. Cepal y Unicef, 2018. Pág. 28

¹³ King Linda y Schielmann, Sabine, *El reto de la educación indígena: experiencias y perspectivas*. UNESCO 2004. Pág. 28

¹⁴ Similares consideraciones sostuvo la Corte Constitucional Colombiana al fallar el asunto T-557/12.

15. Respecto al derecho a la educación de las personas con discapacidad, la Convención para las Personas con Discapacidad lo desarrolla ampliamente en su artículo 24¹⁵, y dispone que el mismo se debe hacer efectivo sin discriminación, sobre la base de la igualdad de oportunidades asegurando un sistema inclusivo.
16. 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..."¹⁶. Además, el Comité se pronunció ampliamente sobre los elementos fundamentales que debe abordar el marco legislativo y normativo para la educación inclusiva.
17. 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.

*

* * *

18. Finalmente, estimo que podrá haber otros casos en los que tendrá que 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.

Ministro **Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de cinco fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente del señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en relación con la sentencia del diecisiete de mayo de dos mil veintiuno, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 193/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintiuno de septiembre de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

15 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:

- 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.

¹⁶ Observación general número 4 (2016), sobre el derecho a la educación inclusiva, del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, párrafo 44.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 193/2020.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión virtual de diecisiete de mayo de dos mil veintiuno, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, donde se determinó declarar la invalidez de los artículos 39 al 41 y 44 al 48 la Ley de Educación del Estado de Zacatecas.

Lo anterior, al considerar que se vulneró el derecho a la consulta previa de las personas pertenecientes a comunidades indígenas, así como de las personas con discapacidad.

Si bien comparto el sentido de la resolución, me separo del estándar rígido propuesto para tener por constitucional una consulta a las comunidades indígenas; puesto que como he expresado, sostengo que los méritos de cada proceso deben analizarse en cada caso concreto, ya que un estándar inflexible y único para todos los casos podría resultar inadecuado para las particularidades de cada situación, lo que será un desincentivo para los esfuerzos que llevan a cabo las autoridades para realizar cualquier acción en beneficio de las comunidades indígenas.

Ello incluso, pues es posible que en un caso concreto se cumpla con el parámetro de regularidad constitucional señalado en precedentes, relativo a que la consulta debe ser previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe; pero no cumplirse con el estándar específico señalado en la sentencia, lo cual llevaría a la declaratoria de invalidez de la norma de manera innecesaria, con la consecuente afectación a los propios derechos e intereses indígenas.

Así, por las razones expresadas, es que comparto las determinaciones tomadas en este asunto, separándome de la consideración que se precisa en el cuerpo del presente voto.

Ministro **Jorge Mario Pardo Rebolledo**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de dos fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente del señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en relación con la sentencia del diecisiete de mayo de dos mil veintiuno, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 193/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintiuno de septiembre de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 193/2020, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En sesión de diecisiete de mayo de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 193/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que se declaró la invalidez de los artículos 39 a 41, del Capítulo VI "Educación Indígena", y de los artículos 44 a 48, del Capítulo VIII "Educación Inclusiva", contenidos en la Ley de Educación del Estado de Zacatecas, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno de dicha entidad el diecisiete de junio de dos mil veinte, 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.

Al igual que el precedente sentado en la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 212/2020, resuelta en sesión del Tribunal Pleno de uno de marzo de dos mil veintiuno, este fallo resulta relevante en razón de 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,¹ se avanza en una "*decisión de Corte*" para precisar

¹ 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.

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).

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 afroamericanas 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 afroamericanos². 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 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 tribunal³.

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, en los cuales se han desarrollado los principios internacionales que rigen la comprensión del derecho a la consulta previa⁴.

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

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 intereses⁵. 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 internacionales⁶.

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

² 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.

³ 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**”.

⁴ 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.

⁵ 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.

⁶ 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).

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 desfavorecidas⁷.

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 afroamericanos.**

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**.

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 afectan 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)**”⁸.

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 ancestrales⁹.

En el presente caso, la medida consiste en la inclusión de los artículos 39 a 41, del Capítulo VI “Educación Indígena”, de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas, 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 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.

⁷ 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.

⁸ Informe A/HRC/12/34 supra nota 15, párr. 45.

⁹ Cfr. Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam, supra nota 19, párr. 136

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 derecho¹⁰.

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 informada¹¹ 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".¹² Tratándose de medidas legislativas, los pueblos indígenas deberán ser consultados previamente en todas las fases del proceso de producción normativa¹³.
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 ellos¹⁴.
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 gobierno¹⁵.
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 instituciones representativas y mediante procedimientos apropiados. Un procedimiento es apropiado dependiendo del ámbito o alcance de la medida específica.¹⁶
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.¹⁷

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**"¹⁸.

¹⁰ 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."

¹¹ *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.

¹² *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.

¹³ *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.

¹⁴ *Reclamación Colombia*, supra nota 27, párr. 90.

¹⁵ *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.

¹⁶ 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.

¹⁷ *Reclamación Colombia*, supra nota 27, párr. 79, 95 y 105.

¹⁸ Tesis con número de identificación 1a. CCXXVI/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."

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**,¹⁹ 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**²⁰.

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**.

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**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de siete fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente del señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en relación con la sentencia del diecisiete de mayo de dos mil veintiuno, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 193/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintiuno de septiembre de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

¹⁹ *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”.

²⁰ *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°.