

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 206/2020, así como los Votos Concurrentes de los señores Ministros Luis María Aguilar Morales 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
206/2020**

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

PONENTE: MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ

SECRETARIO DE ESTUDIO Y CUENTA: SANTIAGO JOSÉ VÁZQUEZ CAMACHO

**VISTO BUENO
SRA. MINISTRA**

Ciudad de México. Acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente a la sesión del día seis de junio de dos mil veintidós.

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la **acción de inconstitucionalidad 206/2020**, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante, "CNDH") en contra del Decreto número 107 que reforma diversas disposiciones de la Ley de Educación para el Estado de Sonora y de la Ley para Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad o en Situación de Discapacidad del Estado de Sonora, publicado el **veintisiete de abril de dos mil veinte** en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora (en adelante, "periódico oficial de la entidad").

I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Demanda de la CNDH.** La CNDH presentó un escrito de demanda de acción de inconstitucionalidad de manera física el tres de agosto de dos mil veinte ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La demanda se promovió a través de María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la CNDH en contra del Decreto número 107 que reforma diversas disposiciones de la Ley de Educación para el Estado de Sonora y de la Ley para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad o en Situación de Discapacidad del Estado de Sonora, publicado el veintisiete de abril de dos mil veinte en el en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora¹.
2. **Conceptos de invalidez.** Al respecto, la CNDH argumentó, esencialmente, lo siguiente en su escrito de demanda:
 - Consideró que las modificaciones acaecidas en la Ley para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad o en Situación de Discapacidad del Estado de Sonora abordan cuestiones que atañen directamente a las personas con discapacidad de la entidad, por lo que el Congreso del Estado de Sonora (en adelante, "Congreso local") tenía la obligación de celebrar una consulta previa, estrecha y de colaboración activa con las personas con discapacidad o con las asociaciones que fungen para tal efecto, de conformidad con las obligaciones contraídas por el Estado Mexicano al suscribir la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (en adelante, "la Convención sobre Personas con Discapacidad").
 - Estimó que el artículo segundo impugnado deviene inconstitucional, toda vez que, del análisis del procedimiento legislativo que dio origen al decreto referido, se advierte que las personas con discapacidad no fueron consultadas respecto de las medidas legislativas.
 - Precisó que el artículo primero del decreto referido no lo impugna debido a que la Ley de Educación para el Estado de Sonora fue abrogada mediante diverso Decreto número 163, publicado en el periódico oficial de la entidad el quince de mayo de dos mil veinte.

¹ Tomo CCV, Hermosillo, Sonora, número 34, secc. II, lunes 27 de abril de 2020.

- Luego de exponer lo que estima que constituye el parámetro de validez de las consultas a las personas con discapacidad² y los precedentes de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que considera aplicables³, explicó que la reforma impugnada consistió en agregar como una de las obligaciones de la autoridad educativa local el llevar a cabo programas de capacitación de manera permanente y gratuita en lengua de señas mexicana y escritura braille a efecto de fomentar la educación bilingüe-cultural en esas formas de comunicación y lectura en favor del personal docente y estudiantes tanto para instituciones públicas como privadas. Sin embargo, de la revisión del procedimiento legislativo, concluyó que el Congreso del Estado de Sonora 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 afectaba directamente.
- Alegó que, para determinar si las normas en materia de discapacidad cumplen o no con los parámetros de protección de las personas con discapacidad, éstas deben precisamente ser escuchadas, pues no debe soslayarse que la obligación de consultarles no es optativa sino obligatoria.
- Estimó que, si bien no existe una regulación específica relacionada con el procedimiento, o bien, algún manual sobre la forma en que deben llevarse a cabo las consultas, éstas deben ser previas, públicas, accesibles y adecuadas. Al respecto, concluyó que el Congreso local no celebró consultas previas, públicas y adecuadas a las personas con discapacidad o a las agrupaciones o asociaciones que los representen en México, lo que se traduce en la vulneración de su derecho humano a ser consultados y, por lo tanto, en la invalidez del precepto del decreto impugnado.
- Sostuvo que la única manera de lograr que las personas con discapacidad puedan disfrutar plenamente de sus derechos humanos es que las mismas sean escuchadas de manera previa a la adopción de las medidas legislativas que les atañen, pues son ellas quienes tienen conocimiento de las necesidades y especificidades de su condición. Al respecto, hizo referencia al capítulo cinco denominado “La legislación nacional y la Convención” del Manual para parlamentarios de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo.
- Enfatizó que para la CNDH la consulta previa a las personas con discapacidad no es una mera formalidad, sino que se erige como una garantía primaria de defensa de sus derechos, por lo que, si la Convención sobre Personas con Discapacidad tiene como finalidad la inclusión de un grupo social que históricamente ha sido excluido y marginado, este derecho es un medio de suma importancia para poder llegar a una sociedad realmente inclusiva.
- Finalmente, solicitó que en los efectos de la presente sentencia se extiendan a todas aquellas normas que estén relacionadas, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Ley Reglamentaria).

3. **Admisión y requerimientos.** En relación con el trámite del asunto, se tiene que por acuerdo del once de agosto de dos mil veinte, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo por presentada y registrada la **acción de inconstitucionalidad 206/2020**; turnando los autos relativos a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández como instructora del procedimiento.

Consiguientemente, el trece de agosto de dos mil veinte la Ministra instructora dio cuenta de la demanda, la admitió a trámite y tuvo a los Poderes Legislativos y Ejecutivo del Estado de Sonora como las entidades que aprobaron, emitieron y promulgaron el decreto que contiene el artículo impugnado, por lo que les solicitó su informe en un plazo de quince días hábiles. Asimismo, se requirió a dichas autoridades para que señalaran su domicilio en la Ciudad de México para oír y recibir notificaciones y se requirió al Congreso local para que enviara copia certificada de los antecedentes legislativos de las normas impugnadas y al Poder Ejecutivo del Estado de Sonora (Poder Ejecutivo local) de la copia certificada del periódico oficial de la entidad donde se hubiera publicado el decreto referido.

² Artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y la Observación general núm. 7 (2018) sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y seguimiento de la Convención. CRPD/C/GC/7, 9 de noviembre de 2018.

³ Hace referencia a la **acción de inconstitucionalidad 101/2016**, resuelta el 27 de agosto de 2019; a la **acción de inconstitucionalidad 68/2018**, resuelta el 27 de agosto de 2019, y a la **acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018**, resuelta el 21 de abril de 2020.

También se le dio vista a la Fiscalía General de la República para la formulación del pedimento correspondiente, y se le dio vista a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que, si considerara que el medio de control trasciende sus funciones constitucionales, manifieste lo que en su esfera competencial le convenga.

4. **Informes y trámite.** Hecho lo anterior, se siguió la instrucción y trámite del asunto, en el que, entre otras cuestiones, se tuvieron por presentados los informes del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo del Estado de Sonora y desahogados parcialmente los documentos enviados por las dichas autoridades⁴. Por lo que hace a las opiniones e informes de las autoridades demandadas, se advierte lo siguiente:

4.1. Informe del Poder Ejecutivo local. El Subsecretario de lo Contencioso de la Secretaría de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora rindió su informe, el cual fue recibido el cuatro de septiembre de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y de Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En su informe alegó, esencialmente, que la acción de inconstitucionalidad no se planteó por actos del Poder Ejecutivo local, pues no se le atribuye una inconstitucionalidad formal o relativa a la promulgación dentro del procedimiento de creación de la norma. Estima que todos y cada uno de los argumentos se enderezan en contra del Poder Legislativo local y con motivo de cuestiones relativas a actos previos al procedimiento legislativo. Por lo tanto, concluyó que el señalamiento del Poder Ejecutivo local, como órgano que colaboró con la emisión y promulgación de la ley impugnada, sólo obedeció a un requisito enmarcado por la ley de la materia.

Respecto a la inconstitucionalidad del artículo segundo del Decreto número 107 argumentó, esencialmente, lo siguiente:

- Estimó que los conceptos de invalidez resultan inoperantes, ya que no se plantea contradicción alguna de la norma impugnada con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución General) y no resultan trascendentes al no haberse expresado cómo los vicios manifestados repercuten en la validez de la norma impugnada.
- Sostuvo que en el Estado Mexicano no existe un ordenamiento legal específico que detalle el proceso formalmente establecido a efecto de llevar a cabo una consulta ni que enuncie cuáles son las características que debe reunir la misma, por lo que el Congreso de la Unión tiene la obligación, como la máxima autoridad legislativa del país, de promover reformas con el objeto de establecer claramente todos los derechos de las personas con discapacidad de acuerdo con las disposiciones internacionales vigentes y la reglamentación de lo dispuesto en el artículo 4.3 de la Convención sobre Personas con Discapacidad.
- Alegó que la norma combatida no implica una limitación para las personas con discapacidad, pues su único objetivo es que las personas con discapacidad alcancen una integración social y productiva, salvaguardando su derecho a la educación, sin causar ningún tipo de vulneración a los derechos consagrados en la Constitución General. Por el contrario, sostuvo que la norma es favorable para las personas con discapacidad, toda vez que la autoridad educativa estatal garantizará para ellos una educación inclusiva, con personal capacitado a fin de satisfacer las necesidades específicas que éstos requieran.
- Contrario a lo aducido por el accionante, y haciendo referencia a algunas tesis de la Segunda Sala de este Alto Tribunal sobre educación inclusiva⁵, argumentó que la promulgación del artículo segundo del decreto impugnado tiene como objeto brindar un sistema educativo capaz de satisfacer las necesidades específicas de las personas con discapacidad para con ello poder erradicar los problemas a los que se enfrentan, por lo que no debe considerarse dicha norma como una limitación a sus derechos, al no ponerlas en desventaja, no discriminarlas y no contradecir el modelo social.

⁴ El plazo para presentar los informes transcurrió del jueves 27 de agosto al lunes 21 de septiembre de 2020, conforme a la certificación de la Secretaría de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de la Subsecretaría General de Acuerdos de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

⁵ Tesis 2ª. IV/2019 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 63, febrero de 2019, tomo I, página 1091, de rubro "EDUCACIÓN INCLUSIVA. ESTE DERECHO HUMANO NO SÓLO DEMANDA IGUALDAD, SINO TAMBIÉN EQUIDAD EN EL ENTORNO EDUCATIVO", y tesis 2ª. VIII/2019 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 63, febrero de 2019, tomo I, página 1089, de rubro "EDUCACIÓN. CONFORME A LA LEY GENERAL RELATIVA, LA EDUCACIÓN INCLUSIVA ABARCA LA CAPACITACIÓN DE TODOS LOS PARTICIPANTES ACTIVOS EN EL CUIDADO DE LOS ALUMNOS".

4.2. Informe del Poder Legislativo local. El Poder Legislativo de la entidad, por escrito recibido en la Oficina de Certificación Judicial y de Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el dieciocho de septiembre de dos mil veinte, rindió su informe a través del presidente de dicho Congreso.

Al respecto, afirmó la existencia del acto reclamado, pero sostuvo que éste no era violatorio de los derechos previstos en el artículo 1 de la Constitución General. Además, solicitó el sobreseimiento del asunto conforme a lo previsto en los artículos 20 y 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Carta Magna.

En cuanto a los conceptos de invalidez, señaló que no le asistía la razón al accionante debido a que los representantes en el Congreso local de las personas con alguna discapacidad o en situación de discapacidad, así como de las personas que no padecen alguna discapacidad, son los diputados locales que fueron elegidos popularmente. Además, estimó que el procedimiento legislativo se desarrolló conforme a la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora.

Finalmente, sostuvo que se respetó el derecho de participación de todas las fuerzas políticas; se siguió correctamente el proceso de votaciones; y la deliberación y votación fue pública, ya que todas las sesiones de este Poder Legislativo son de carácter público y se transmiten en vivo.

- 5. Requerimiento posterior.** Por acuerdo del veintidós de septiembre de dos mil veinte, la Ministra instructora tuvo por rendidos los informes del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo de la entidad. Sin embargo, se tuvo como parcialmente cumplido el requerimiento formulado y se les dio un plazo de tres días hábiles contados a partir de que surtiera efectos la notificación del proveído para que remitieran copia certificada del periódico oficial donde se contiene el decreto referido y del trabajo legislativo.

Por acuerdo del veintinueve de octubre, la Ministra instructora tuvo por cumplido el requerimiento y concedió un plazo de cinco días hábiles contados a partir del siguiente al en que surta efectos la notificación del proveído, para que las partes formulen sus alegatos.

- 6. Pedimento del Fiscal General de la República.** El Fiscal General de la República no formuló pedimento en el presente asunto.
- 7. Alegatos y cierre de instrucción.** En acuerdo de veinticuatro de noviembre de dos mil veinte, por una parte, se tuvieron por recibidos, respectivamente, el escrito y el oficio a través de los cuales la CNDH y el Poder Ejecutivo local formularon alegatos relacionados con la presente acción de inconstitucionalidad, y, por otra, se declaró cerrada la instrucción del asunto.

II. COMPETENCIA

- 8.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁶ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación⁷, en relación con el punto Segundo, fracción II, del Acuerdo General número 5/2013⁸ de trece de mayo de dos mil trece, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promueve este medio de control constitucional contra normas generales de carácter estatal, al considerar que su contenido es violatorio de derechos humanos.

⁶ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

[...]

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

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

[...]

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

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

[...]

⁷ **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

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

[...]

⁸ **Segundo.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

[...]

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

[...]

III. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

9. El Decreto Número 107 que reforma diversas disposiciones de la Ley de Educación para el Estado de Sonora y de la Ley para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad o en Situación de Discapacidad del Estado de Sonora, publicado el veintisiete de abril de dos mil veinte en el periódico oficial de la entidad (en adelante “el Decreto 107”), dispone lo siguiente:

ARTÍCULO PRIMERO.- Se reforma la fracción X del artículo 24 y el párrafo cuarto del artículo 37 de la Ley de Educación para el Estado de Sonora, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 24.- ...

I a la IX.- ...

X.- Garantizar que las instituciones educativas públicas y privadas cuenten con el personal docente capacitado para impartir educación especial para personas con alguna discapacidad de las previstas en la Ley Para la Inclusión y Desarrollo de las Personas Con Discapacidad o en Situación de Discapacidad del Estado de Sonora, así como las condiciones necesarias para su inclusión en la comunidad escolar; a cuyo efecto llevará a cabo programas de capacitación de manera permanente y gratuita en Lengua de Señas Mexicana y el sistema de Lectoescritura Braille, dirigido a personal docente y estudiantes tanto para instituciones públicas como privadas;

XI a la XXXVI.- ...

ARTÍCULO 37.- ...

...

...

Asimismo, la educación especial incluirá programas de capacitación, asesoría y apoyo a los maestros que atiendan alumnos con discapacidad y con aptitudes sobresalientes, incluyendo capacitación en lenguaje de señas y escritura braille.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Se reforman las fracciones IV y V del artículo 25 de la Ley Para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad o en Situación de Discapacidad del Estado de Sonora, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 25.- ...

I a la III.- ...

IV.- Proporcionar a las personas con discapacidad o en situación de discapacidad que así lo requieran, educación especial, de acuerdo a sus necesidades específicas, tendiendo en todo momento a potenciar y desarrollar sus habilidades, su capacidad cognoscitiva. La educación inclusiva tendrá (*sic*) a ser de naturaleza variable y tendrá por objetivo la inclusión de los alumnos con discapacidad al sistema de educación regular, garantizando que los maestros que interactúen con alumnos sordos o ciegos, estén capacitados en Lengua de Señas Mexicana o el sistema de Lectoescritura Braille, respectivamente;

V.- Crear y operar centros educativos escolarizados y abiertos, así como fomentar y promover la creación de grupos en las instituciones educativas existentes en el Estado, en los que se instruya a la población en educación bilingüe-cultural, la Lengua de Señas Mexicana, y el sistema de Lectoescritura Braille, y tecnología adaptada a la discapacidad;

VI a la XXII.- ...

TRANSITORIO

ARTÍCULO ÚNICO.- El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial del Estado de Sonora.

10. En el capítulo de la demanda denominado “*Norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó*”⁹, la CNDH precisó que impugnaba el **artículo segundo** del Decreto 107. Enseguida, en el capítulo intitulado “*Concepto de invalidez*”, previo a explicar los motivos particulares por los que el organismo garante estima que la parte efectivamente impugnada del Decreto 107 resulta contraria a la Constitución General, aclara que no se incluye en la impugnación al **artículo primero** que reformó la fracción X del artículo 24 y el párrafo cuarto del artículo 37 de la Ley de Educación para el Estado de Sonora, toda vez que ese ordenamiento fue abrogado mediante Decreto número 163, publicado el quince de mayo de dos mil veinte en el periódico oficial de la entidad¹⁰.
11. En efecto, conforme al régimen transitorio de la Ley número 163 de Educación del Estado de Sonora, publicada en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora el **quince de mayo de dos mil veinte**¹¹, la ley anterior fue abrogada:
- Artículo Segundo.-** Se aboga la Ley de Educación del Estado de Sonora, publicada en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora Número 4 sección III, de fecha 14 de Julio de 2016, y se derogan todas las disposiciones contenidas en las leyes secundarias y quedan sin efectos los reglamentos, acuerdos y disposiciones de carácter general contrarias a la presente Ley.
12. Dado que la nueva Ley de Educación del Estado de Sonora abrogó a la ley anterior (incluyendo todas sus modificaciones)¹², el contenido material de los artículos reformados por el artículo primero del Decreto 107 fue derogado.
13. En este sentido, aunque en algunas partes de la demanda parece impugnarse la totalidad del Decreto 107¹³, este Pleno considera que dichas menciones genéricas deben entenderse referidas al apartado que previa y razonadamente se delimitó como el objeto de impugnación en este medio de control constitucional, por lo que se concluye que la pretensión real de la CNDH es **invalidar** la parte del decreto que **materialmente sigue produciendo efectos jurídicos** y, por lo tanto, únicamente se tendrá como impugnado el **artículo segundo** del Decreto 107 que reformó las fracciones IV y V del artículo 25 de la Ley para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad o en Situación de Discapacidad del Estado de Sonora.

IV. OPORTUNIDAD

14. El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal¹⁴ (en adelante, “la Ley Reglamentaria”) dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial, precisando que en materia electoral todos los días y horas son hábiles.
15. En el caso, como se adelantó, la CNDH combate el **artículo segundo** del Decreto 107 que fue publicado el **veintisiete de abril de dos mil veinte** en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora¹⁵. Al respecto, este Alto Tribunal estima que la acción de inconstitucionalidad presentada contra dicho artículo resulta **oportuna**.
16. En primer lugar, para poder determinar si la presentación de las demandas resulta oportuna, debe tomarse en cuenta que a través del **Acuerdo General 3/2020** del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se determinó que, debido al brote de neumonía denominado como la enfermedad

⁹ Visible en la página 3 de la propia numeración del escrito de demanda.

¹⁰ Cfr. tercer párrafo de la página 9 del escrito de demanda.

¹¹ Tomo CCV Hermosillo, Sonora, Edición Especial, viernes 15 de mayo del 2020.

¹² La legislación fue objeto de análisis por este Tribunal Pleno en la diversa **acción de inconstitucionalidad 214/2020**, fallada el 24 de mayo de 2021.

¹³ Véase, por ejemplo, la **página 21** de la demanda cuando señala que “En este sentido, al tener rango constitucional y convencional dicho requisito significa que la ausencia del mismo debe considerarse como un vicio formal con potencial invalidante del procedimiento legislativo y, en consecuencia, del Decreto reclamado específicamente, que fue expedido como producto de éste”, o en la **página 22** de la demanda en sus petitorios: QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundado el concepto de invalidez y la inconstitucionalidad e inconventionalidad del decreto impugnado”.

¹⁴ **Artículo 60.-** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles.

¹⁵ En términos del criterio mayoritario vigente de este Tribunal Pleno, todas las normas impugnadas por los citados partidos políticos son aptas y oportunas para analizarse en el presente medio de impugnación: formaron parte del procedimiento legislativo correspondiente, se publicaron en el periódico oficial y sufrieron una modificación material de su contenido.

por coronavirus COVID-19, debían tomarse medidas necesarias para proteger la salud de las personas, por lo que se suspendieron las actividades jurisdiccionales de este Alto Tribunal al considerarse que se actualizaba una causa de fuerza mayor y, por ende, se tomó la determinación de suspender actividades y declarar inhábiles los días del periodo comprendido del **dieciocho de marzo al diecinueve de abril de dos mil veinte** sin que corrieran términos.

17. Dicho periodo fue prorrogado a través de los diversos Acuerdos Generales 6/2020, 7/2020, 10/2020, 12/2020, 13/2020 y 14/2020 hasta el **tres de agosto de dos mil veinte**, ya que, conforme al punto SEGUNDO del Acuerdo General 14/2020, a partir de esa fecha se levantó la suspensión de plazos de los asuntos de competencia de este Alto Tribunal, incluyendo a las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral.
18. 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.
19. 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.
20. En tales condiciones, si la suspensión de los términos inició el **dieciocho de marzo de dos mil veinte**; el Decreto 107 fue publicado el **veintisiete de abril de dos mil veinte**; la demanda de acción de inconstitucionalidad registrada con el número **206/2020** se presentó el **tres de agosto de dos mil veinte**, y la suspensión de términos se levantó en ese mismo **lunes tres de agosto de ese año**, resulta claro que fue presentada oportunamente, ya que el plazo de treinta días corrió del **tres de agosto al primero de septiembre de dos mil veinte** y la demanda fue presentada en el primer día de dicho plazo.

V. LEGITIMACIÓN

21. La acción de inconstitucionalidad fue promovida por un órgano legitimado y por su debido representante, tal como se evidencia en las consideraciones y razonamientos que se detallan en seguida.
22. En lo que interesa, de acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso g), segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo legitimado para impugnar leyes expedidas por las legislaturas estatales que estime violatorias de derechos humanos. Además, conforme a lo previsto en el primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria, los promoventes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente estén facultados para ello.
23. Por su parte, el artículo 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos¹⁶ confiere al Presidente de dicho órgano la facultad de presentar acciones de inconstitucionalidad.
24. En ese contexto, se advierte que la demanda fue presentada por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de Presidenta de la CNDH, 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.
25. Aunado a que impugna el **artículo segundo** del Decreto 107 que modifica diversos aspectos relacionados con los derechos de las personas con discapacidad por estimarlo violatorio del derecho a la consulta de las personas con discapacidad.

¹⁶ **Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

[...]

XI.- Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte.

[...]

26. Por tanto, es evidente que se actualiza la hipótesis de legitimación prevista en el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución General, pues el presente asunto fue promovido por un ente legitimado, a través de su debido representante y se plantea que las disposiciones impugnadas vulneran derechos humanos.

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

27. Las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente, por lo que se deben analizar las que sean formuladas por las partes, así como aquéllas que este Alto Tribunal advierta de oficio.
28. En el caso, el Congreso del Estado de Sonora solicitó en su informe el sobreseimiento del asunto, “conforme a lo previsto en los artículos 20 y 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.
29. Sin embargo, propiamente no se desarrolló algún argumento para respaldar dicha solicitud, ni se refirió en específico la actualización de alguna causal de improcedencia, por lo que, ante dicha petición dogmática, resulta inviable realizar un estudio al respecto.
30. Por otro lado, en los puntos petitorios del informe rendido por el Poder Ejecutivo local también se pide el sobreseimiento de la acción respecto de esa autoridad; sin embargo, sólo se trata de una petición meramente dogmática.
31. No pasa inadvertido que el Poder Ejecutivo local, en su informe, cuestiona que la accionante no expone un análisis abstracto de la supuesta inconstitucionalidad de la norma promulgada, pero, aun si en ello se buscó hacer descansar la supuesta improcedencia de la acción, dicho argumento debe desestimarse.
32. Lo anterior, ya que, pese a que en materia de acciones de inconstitucionalidad la suplencia de los conceptos de invalidez opera aún ante la ausencia de los mismos¹⁷, basta dar lectura a la demanda para confirmar que la CNDH sí desarrolla suficiente argumentación para sustentar por qué la falta de consulta a las personas con discapacidad resulta violatoria de derechos humanos; y, precisamente, del derecho fundamental de dicho grupo a ser consultado sobre cualquier ley que pueda afectarles de manera directa.
33. De igual forma, no pasa inadvertido que el Poder Ejecutivo local argumenta que sólo se limitó a promulgar y publicar la ley impugnada, dando cumplimiento a la obligación que sobre el particular le corresponde, conforme al artículo 79 de la Constitución Política del Estado de Sonora. Sin embargo, aun si con dicho argumento se buscó la improcedencia de la acción con respecto a dicha autoridad, el mismo debe desestimarse, toda vez que, al tener injerencia en el proceso legislativo de las normas generales para otorgarle plena validez y eficacia, el Poder Ejecutivo Local se encuentra invariablemente implicado en la emisión de la norma impugnada en la acción de inconstitucionalidad, por lo que debe responder por la conformidad de sus actos frente a la Constitución General¹⁸.
34. Finalmente, no pasa inadvertido que la Ley para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad o en Situación de Discapacidad del Estado de Sonora fue modificada por Decretos 114 y 176, publicados en el periódico oficial de la entidad los días veintitrés de julio de dos mil veinte y primero de marzo de dos mil veintiuno respectivamente. Sin embargo, dichos decretos no modificaron alguna de las disposiciones impugnadas en el presente asunto, por lo que no repercuten en el presente asunto.
35. Al no existir causal de improcedencia propuesta por las partes que esté pendiente de análisis o diversa que este órgano judicial advierta deba examinarse de oficio, se procede al estudio de los conceptos de invalidez planteados por la CNDH.

VII. ESTUDIO DE LAS VIOLACIONES AL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

36. A continuación, se analizará el concepto de invalidez relacionado con las violaciones al procedimiento legislativo que, a juicio de la CNDH, se actualizaron. De ser fundado éste, sería inválido el **artículo segundo** por el cual se modificaron las fracciones IV y V del artículo 25 de la Ley para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad o en Situación de Discapacidad del Estado de Sonora:

¹⁷ Sirve de apoyo la **jurisprudencia P.J.J. 96/2006** del Tribunal Pleno que lleva por rubro “**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPLENCIA DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ OPERA AUN ANTE LA AUSENCIA DE LOS MISMOS**”, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXIV, agosto de 2006, página 1157.

¹⁸ Sustenta lo anterior la **jurisprudencia P.J.J. 38/2010** de rubro “**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES**”, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXXI, abril de 2010, página 1419.

Parámetro de regularidad constitucional de las consultas a personas con discapacidad

37. La litis en la presente acción de inconstitucionalidad es determinar si dentro del procedimiento legislativo que tuvo como consecuencia la promulgación y publicación del **artículo segundo** del Decreto 107 era necesario o no haber realizado una consulta previa a las personas con discapacidad.
38. Precisado lo anterior, este Pleno determinará el parámetro de regularidad constitucional relativo al deber del legislador local de realizar una consulta previa a las personas con discapacidad para, posteriormente, determinar si se cumplió con ello en el presente caso.
39. La adopción en el dos mil seis de la Convención sobre Personas con Discapacidad¹⁹ significó un cambio en relación con la percepción y reconocimiento de las personas con discapacidad, toda vez que se superaron los modelos de prescindencia y médico-rehabilitador, para adoptar el modelo social de inclusión donde la persona con discapacidad es identificada como un sujeto y actor de derechos con plena autonomía y dignidad humana.
40. El artículo 4.3 de la Convención sobre Personas con Discapacidad prevé el derecho de las personas con discapacidad a ser consultadas, el cual tiene rango constitucional²⁰:

Artículo 4 Obligaciones generales

[...]

3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan.
41. En primer lugar, la razón que subyace a la exigencia de consultar a las personas con discapacidad consiste en que se supere un modelo rehabilitador de la discapacidad —donde las personas con estas condiciones son sujetos pasivos a la ayuda que se les brinda²¹— favoreciendo un “modelo social” en el que la causa de la discapacidad es el contexto que la genera; es decir, las deficiencias de la sociedad en la que estas personas se encuentran para generar servicios adecuados una vez consideradas las necesidades particulares de las personas con esta condición. Dicho de otro modo, una ausencia de consulta en cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad significaría no considerarlas en la definición de sus propias necesidades, volviendo de alguna manera a un modelo rehabilitador o asistencialista.

¹⁹ En las dos últimas décadas, se adoptaron la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (“CIADDIS”, 1999), primer instrumento internacional de derechos humanos dedicado específicamente a personas con discapacidad, y en el Sistema Universal de las Naciones Unidas, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (“CDPD”, 2006).

²⁰ Véase **jurisprudencia P./J. 20/2014 (10ª)**, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 5, abril de 2014, tomo I, página 202, de rubro **“DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL”**.

²¹ Véase tesis 1ª. VI/2013 (10a) de rubro y texto siguiente **“DISCAPACIDAD. SU ANÁLISIS JURÍDICO A LA LUZ DEL MODELO SOCIAL CONSAGRADO EN LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD**. La concepción jurídica sobre la discapacidad ha ido modificándose en el devenir de los años: en principio existía el modelo de “prescindencia” en el que las causas de la discapacidad se relacionaban con motivos religiosos, el cual fue sustituido por un esquema denominado “rehabilitador”, “individual” o “médico”, en el cual el fin era normalizar a la persona a partir de la desaparición u ocultamiento de la deficiencia que tenía, mismo que fue superado por el denominado modelo “social”, el cual propugna que la causa que genera una discapacidad es el contexto en que se desenvuelve la persona. Por tanto, las limitaciones a las que se ven sometidas las personas con discapacidad son producidas por las deficiencias de la sociedad de prestar servicios apropiados, que aseguren que las necesidades de las personas con discapacidad sean tomadas en consideración. Dicho modelo social fue incorporado en nuestro país al haberse adoptado la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad del año 2006, misma que contiene y desarrolla los principios de tal modelo, los cuales en consecuencia gozan de fuerza normativa en nuestro ordenamiento jurídico. Así, a la luz de dicho modelo, la discapacidad debe ser considerada como una desventaja causada por las barreras que la organización social genera, al no atender de manera adecuada las necesidades de las personas con diversidades funcionales, por lo que puede concluirse que las discapacidades no son enfermedades. Tal postura es congruente con la promoción, protección y aseguramiento del goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos fundamentales de las personas con discapacidad, lo que ha provocado la creación de ajustes razonables, los cuales son medidas paliativas que introducen elementos diferenciadores, esto es, propician la implementación de medidas de naturaleza positiva -que involucren un actuar y no sólo una abstención de discriminar- que atenúen las desigualdades.” Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, libro XVI, enero de 2013, tomo 1, página 634.

42. En segundo lugar, el derecho a la consulta de las personas con discapacidad está estrechamente relacionado con los principios generales de autonomía e independencia que rigen la Convención sobre Personas con Discapacidad (artículo 3.a), su derecho de igualdad ante la ley (artículo 12) 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”.
43. Finalmente, el derecho a la consulta es uno de los pilares de la Convención sobre Personas con Discapacidad, 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 sobre Personas con Discapacidad fue resultado de todas las opiniones ahí vertidas. Ello aseguró la calidad de dicho instrumento y su pertinencia para esas personas²².
44. Por lo tanto, el derecho a la consulta de las personas con discapacidad en la legislación y políticas públicas nacionales es un requisito ineludible para asegurar la pertinencia y calidad de todas las acciones encaminadas a asegurar el pleno goce de los derechos de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con los demás. Dicho de otro modo, la consulta es lo que asegura que las medidas dirigidas a las personas con discapacidad sean una respuesta a sus necesidades reales.
45. Por otra parte, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas (en adelante, “el Comité”), previsto en la Convención sobre Personas con Discapacidad para monitorear el cumplimiento de ésta por los Estados parte como México²³, recomendó al Estado Mexicano “que establezca mecanismos **regulares** para convocar consultas con las organizaciones de personas con discapacidad, asegurando que sus opiniones reciban la consideración adecuada”²⁴.
46. Si bien –como afirma el Poder Ejecutivo local– no existe un mecanismo previsto en una ley general del Congreso de la Unión que regule los parámetros y requisitos para cumplir con la obligación prevista en el artículo 4.3 de la Convención sobre Personas con Discapacidad ²⁵, el Comité determinó en su **Observación general número 7 (2018)** lo siguiente en relación con el deber de realizar consultas por parte de los poderes legislativos:

8. A fin de cumplir las obligaciones dimanantes del artículo 4, párrafo 3, los Estados parte deberían incluir la obligación de celebrar consultas estrechas e integrar activamente a las personas con discapacidad, a través de sus propias organizaciones, en los marcos jurídicos y reglamentarios y los procedimientos en todos los niveles y sectores del Gobierno. **Los Estados partes deberían considerar las consultas y la integración de las personas con discapacidad como medida obligatoria antes de aprobar leyes, reglamentos y políticas, ya sean de carácter general o relativos a la discapacidad. Por lo tanto, las consultas deberían comenzar en las fases iniciales y contribuir al resultado final en todos los procesos de adopción de decisiones.** Las consultas deberían comprender a las organizaciones que representan a la amplia diversidad de personas con discapacidad a nivel local, nacional, regional e internacional (**resaltado de este Alto Tribunal**)²⁶.

47. Asimismo, el Comité señaló que la expresión “**cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad**”, que figura en el artículo 4, párrafo 3, abarca toda la gama de medidas legislativas, administrativas y de otra índole **que puedan afectar de forma directa o indirecta a los derechos de las personas con discapacidad**. La interpretación amplia de las cuestiones relacionadas con las

²² CRPD, *Observación general núm. 7 (2018) sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la Convención*, CRPD/C/GC/7, 9 de noviembre de 2018, párrafo 1.

²³ Artículos 36.4 y 38, inciso b).

²⁴ CRPD, *Observaciones finales sobre el informe inicial de México*, CRPD/C/MEX/CO/1, 27 de octubre de 2014, párrafo 8.

²⁵ Ni en la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de mayo de 2011, ni en la Ley General de Educación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de septiembre de 2019, se prevé el deber de consultar a las personas con discapacidad.

Sólo en la Ley General de Educación se prevé en el régimen transitorio lo siguiente respecto a las comunidades indígenas y sus miembros:

Noveno. Las autoridades educativas, en coordinación con las autoridades correspondientes, realizarán consultas de buena fe y de manera previa, libre e informada, de acuerdo con las disposiciones legales nacionales e internacionales en la materia, en pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas relativo a la aplicación de las disposiciones que, en materia de educación indígena, son contempladas en este Decreto; hasta en tanto, las autoridades educativas no realizarán ninguna acción derivada de la aplicación de dichas disposiciones.

²⁶ CRPD, *Observación general núm. 7 (2018) sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la Convención*, CRPD/C/GC/7, 9 de noviembre de 2018, párrafo 8.

personas con discapacidad permite a los Estados parte tener en cuenta la discapacidad mediante políticas inclusivas, garantizando que las personas con discapacidad sean consideradas en igualdad de condiciones con las demás²⁷.

48. Sin embargo, el Comité también reconoció que “[e]n caso de controversia **sobre los efectos directos o indirectos de las medidas de que se trate, corresponde a las autoridades públicas de los Estados parte demostrar que la cuestión examinada no tendría un efecto desproporcionado sobre las personas con discapacidad** y, en consecuencia, que **no se requiere la celebración de consultas**” (resaltado de este Alto Tribunal)²⁸.
49. Por otra parte, respecto al requisito de que las consultas sean “**estrechas**” y exista una “**colaboración activa**”, el Comité determinó lo siguiente:

21. La “**celebración de consultas estrechas y la colaboración activa**” con las personas con discapacidad a través de las organizaciones que las representan es una obligación dimanante del derecho internacional de los derechos humanos que exige el **reconocimiento de la capacidad jurídica de todas las personas para participar en los procesos de adopción de decisiones sobre la base de su autonomía personal y libre determinación**. La consulta y colaboración en los procesos de adopción de decisiones para aplicar la Convención, así como en otros procesos de adopción de decisiones, **deberían incluir a todas las personas con discapacidad** y, cuando sea necesario, regímenes de apoyo para la adopción de decisiones.

22. Los Estados deberían contactar, consultar y colaborar sistemática y abiertamente, de forma sustantiva y oportuna, con las organizaciones de personas con discapacidad. Ello requiere **acceso a toda la información pertinente**, incluidos los sitios web de los órganos públicos, mediante formatos digitales accesibles y ajustes razonables cuando se requiera, como la interpretación en lengua de señas, los textos en lectura fácil y lenguaje claro, el braille y la comunicación táctil. **Las consultas abiertas dan a las personas con discapacidad acceso a todos los espacios de adopción de decisiones en el ámbito público en igualdad de condiciones con las demás**, lo cual incluye los fondos nacionales y todos los órganos públicos de adopción de decisiones competentes para la aplicación y el seguimiento de la Convención.

23. **Las autoridades públicas deberían considerar, con la debida atención y prioridad, las opiniones y perspectivas de las organizaciones de personas con discapacidad cuando examinen cuestiones relacionadas directamente con esas personas**. Las autoridades públicas que dirijan procesos de adopción de decisiones tienen el deber de informar a las organizaciones de personas con discapacidad de los resultados de esos procesos, en particular proporcionando **una explicación clara, en un formato comprensible, de las conclusiones, las consideraciones y los razonamientos de las decisiones sobre el modo en que se tuvieron en cuenta sus opiniones y por qué** (resaltado de este Alto Tribunal)²⁹.

50. Ahora bien, este Tribunal Pleno sostuvo, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 33/2015**³⁰, que la consulta previa en materia de derechos de personas con discapacidad **es una formalidad esencial del procedimiento legislativo** cuya exigencia se actualiza cuando las acciones estatales objeto de la propuesta afecten los intereses y/o derechos de esos grupos.

²⁷ CRPD, *Observación general núm. 7 (2018) sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la Convención*, CRPD/C/GC/7, 9 de noviembre de 2018, párrafo 18.

²⁸ CRPD, *Observación general núm. 7 (2018) sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la Convención*, CRPD/C/GC/7, 9 de noviembre de 2018, párrafo 19.

²⁹ CRPD, *Observación general núm. 7 (2018) sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la Convención*, CRPD/C/GC/7, 9 de noviembre de 2018, párrafos 21 a 23.

³⁰ Resuelta el 18 de febrero de 2016, por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz por la invalidez de la totalidad de la ley, Franco González Salas obligado por la mayoría, Zaldívar Lelo de Larrea obligado por la mayoría, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del estudio de fondo de diversas normas de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista. Las Ministras Luna Ramos y Piña Hernández, así como el Ministro Presidente Aguilar Morales votaron en contra. El Ministro Cossío Díaz anunció voto concurrente. Los Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Pardo Rebolledo reservaron su derecho de formular votos concurrentes.

51. Como precedente más significativo, este Pleno, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018**³¹, invalidó la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down al no haberse celebrado una consulta a las personas con dicho síndrome, a las organizaciones que conforman ni a las que las representan. Dicho precedente ha sido reiterado, por ejemplo, en las **acciones de inconstitucionalidad 212/2020**³², **18/2021**³³ y **239/2020**³⁴.
52. Al respecto, señaló que, como elementos mínimos para cumplir con la obligación establecida en el artículo 4.3 de la Convención sobre Personas con Discapacidad, relativa a que las personas con discapacidad sean consultadas, su participación debe ser:
- **Previa, pública, abierta y regular.** El órgano legislativo debe establecer reglas, plazos razonables y procedimientos en una convocatoria, en la que se informe de manera amplia, accesible y por distintos medios la manera en que las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan podrán participar tanto en el proyecto de iniciativa, como en el proceso legislativo, dentro del cual se debe garantizar su participación, de manera previa al dictamen y ante el Pleno del órgano deliberativo, durante la discusión, por lo cual deben especificarse en las convocatorias los momentos de participación.
 - **Estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad.** Las personas con discapacidad no deben ser representadas, sino que, en todo caso, cuenten con la asesoría necesaria para participar sin que se sustituya su voluntad, es decir, que puedan hacerlo tanto de forma individual, como por conducto de las organizaciones de personas con discapacidad, además, de que también se tome en cuenta a las niñas y niños con discapacidad, así como a las organizaciones que los representan.
 - **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 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.

³¹ Fallada en sesión celebrada el 21 de abril de 2020, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, expedida mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el cinco de marzo de dos mil dieciocho. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

³² Resuelta el 1 de marzo de 2021, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

³³ Resuelta el 12 de agosto de 2021, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea quien anunció voto concurrente.

³⁴ Resuelta el 21 de octubre de 2021.

- **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.
53. Además, en el señalado precedente se puntualizó que esta obligación no es oponible únicamente ante los órganos formalmente legislativos, sino a todo órgano del Estado Mexicano que intervenga en la creación, reforma, o derogación de normas generales.
54. Por otra parte, al fallar la **acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017**³⁵, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez de la Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí, expedida mediante Decreto 0661 y, por extensión, la de los Decretos 0609 y 0611.
55. Lo anterior, sobre la base de que los numerales cuestionados tenían un impacto específico en las personas con discapacidad, al regular el tipo, la forma y el modo en que los entes públicos correspondientes atenderían las distintas necesidades de estas personas en materia de seguridad, salud y rehabilitación. Por lo que se consideró que el desahogo de una consulta a personas con discapacidad era indispensable.
56. Asimismo, se señaló que no era obstáculo a dicha conclusión que la autoridad demandada afirmara que no había llevado a cabo la consulta porque la ley impugnada **sólo tenía como objeto armonizar su contenido con la Ley de Asistencia Social y la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes**, pues suponiendo sin conceder que la armonización de la norma local con una ley preexistente eximiera de realizar nuevamente una consulta, **ello requeriría demostrar que la ley preexistente había sido consultada**, aunando a que de un contraste de la Ley de Asistencia Social expedida por el Congreso de la Unión con la ley local impugnada, quedaba claro que había evidentes diferencias y que no es una simple transcripción de aquélla.
57. Al resolver la **acción de inconstitucionalidad 109/2016**³⁶, este Tribunal Pleno declaró la invalidez del Decreto No. 1447/2016 XX P.E., mediante el cual se reformaron diversas normas del Código Civil del Estado de Chihuahua, ante la falta de consulta a las personas con discapacidad. Lo anterior, por tratarse de un decreto que, si bien reformó el Código Civil del Estado, **de manera exclusiva regulaba cuestiones relacionadas con los derechos de las de personas con discapacidad**, de tal manera que se consideró que la consulta previa resultaba necesaria para cumplir con los lineamientos a los que se ha comprometido el Estado Mexicano frente a distintos tratados internacionales que le son vinculantes.

³⁵ Fallada por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de 20 de abril de 2020, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de los párrafos veintiocho y veintinueve, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán separándose de los párrafos del veintiocho al treinta y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. El Ministro Aguilar Morales reservó su derecho de formular voto concurrente.

³⁶ Fallada en sesión celebrada el 20 de octubre de 2020, por unanimidad de once votos.

58. De manera más reciente, bajo las mismas consideraciones, el Pleno de este Tribunal falló la **acción de inconstitucionalidad 176/2020**³⁷, en la que, ante la falta de consulta previa a las personas con discapacidad, declaró la invalidez del Decreto Número 27815/LXII/20 por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley para la Inclusión y Desarrollo Integral de las Personas con Discapacidad del Estado de Jalisco, publicado el veintisiete de febrero de dos mil veinte en el Periódico Oficial de la referida entidad federativa.
59. Por su parte, al resolver las diversas **acciones de inconstitucionalidad 212/2020**³⁸, **193/2020**³⁹, **179/2020**⁴⁰, **214/2020**⁴¹, **131/2020 y su acumulada**⁴², así como **18/2021**⁴³, el Pleno de este Tribunal Constitucional, por falta de consulta a las personas con discapacidad, declaró la invalidez de diversos preceptos de las leyes de educación de los estados de Tlaxcala, Zacatecas, San Luis Potosí, Sonora, Puebla y Baja California, respectivamente.
60. Incluso, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 121/2019**⁴⁴, declaró la invalidez de los artículos 61 a 68 de la Ley General de Educación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el pasado treinta de septiembre de dos mil diecinueve.
61. En suma, se puede considerar que la consulta previa a personas con discapacidad es una formalidad esencial del procedimiento legislativo cuando se actualizan los estándares precisados.
62. Finalmente, se advierte que a partir de la **acción de inconstitucionalidad 212/2020**, este Tribunal Pleno ha sostenido que en los casos de leyes que no son exclusivas o específicas en regular los intereses y/o derechos de personas con discapacidad, la falta de consulta previa no implicaba la invalidez de todo el procedimiento legislativo, sino únicamente de los preceptos que debían ser consultados y respecto de los cuales el legislador fue omiso en llevar a cabo la consulta previa conforme a los estándares adoptados por esta Suprema Corte. Este criterio ha sido reiterado, por ejemplo, en las diversas **acciones de inconstitucionalidad 193/2020, 179/2020, 214/2020, 131/2020 y su acumulada, 121/2019, 18/2021 y 239/2020**.
63. Ahora bien, en relación con la obligación de realizar las consultas a personas con discapacidad respecto a su **derecho a una educación inclusiva**, el Comité determinó en su **Observación general número 4 (2016)** lo siguiente:

7. De conformidad con el artículo 4, párrafo 3, **los Estados partes deben consultar y colaborar activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en todos los aspectos de la planificación, aplicación, supervisión y evaluación de las políticas de educación inclusiva**. Se debe reconocer a las personas con discapacidad y, cuando proceda, a sus familias, como colaboradores y no solo beneficiarios de la educación (**resaltado de este Alto Tribunal**)⁴⁵.

³⁷ Resuelta el 17 de mayo de 2021, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá en contra de las consideraciones relativas a la armonización con la ley general, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose del estándar de la consulta y diversas consideraciones, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Ríos Farjat separándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

³⁸ Resuelta el 1 de marzo de 2021, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

³⁹ Resuelta el 17 de mayo de 2021, por unanimidad de once votos, se declaró 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 17 de junio de 2020.

⁴⁰ Resuelta el 24 de mayo de 2021, en la que, por unanimidad de once votos, se declaró la invalidez los artículos 38, 39, 40 y del 43 al 47 de la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí, expedida mediante el Decreto 0675, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el 14 de mayo de 2020.

⁴¹ Resuelta el 24 de mayo de 2021, en la que, por unanimidad de votos, se declaró la invalidez de los artículos 51, 52, 53 y del 56 al 59 de la Ley de Educación del Estado de Sonora, publicada en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el 15 de mayo de 2020.

⁴² Resuelta el 25 de mayo de 2021, en la que, por unanimidad de votos, se declaró la invalidez de los artículos 46, 47, 48 y del 51 al 56 de la Ley de Educación del Estado de Puebla, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el 18 de mayo de 2020.

⁴³ Resuelta el 12 de agosto de 2021, por unanimidad de 11 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea quien anunció voto concurrente.

⁴⁴ Resuelta el 29 de junio de 2021, por unanimidad de 11 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.

⁴⁵ CRPD, *Observación general núm. 4 (2016) sobre el derecho a la educación inclusiva*, CRPD/C/GC/4, 25 de noviembre de 2016, párrafo 7.

64. En relación con el derecho a la educación inclusiva, el Comité ha sostenido lo siguiente a efecto de cumplir con la obligación contenida en el artículo 24 de la Convención sobre Personas con Discapacidad que contiene el derecho a la educación inclusiva⁴⁶:

18. Para aplicar el artículo 24, párrafo 2, apartado a), se debe prohibir que las personas con discapacidad queden excluidas del sistema general de educación mediante, entre otras cosas, disposiciones legislativas o reglamentarias que limiten su inclusión en razón de su deficiencia o grado de dicha deficiencia, condicionando, por ejemplo, la inclusión al alcance del potencial de la persona o alegando una carga desproporcionada o indebida para eludir la obligación de realizar los ajustes razonables. Por educación general se entienden todos los entornos de enseñanza ordinaria y el departamento de enseñanza. **La exclusión directa consistiría en clasificar a determinados alumnos como “ineducables” y que, por consiguiente, no reúnen las condiciones para acceder a la educación.** La exclusión indirecta consistiría en imponer el requisito de aprobar un examen común como condición para asistir a la escuela sin realizar los ajustes razonables ni ofrecer el apoyo pertinente **(resaltado de este Alto Tribunal)**⁴⁷.

65. Por otra parte, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (en adelante, “el Comité DESC”), encargado de monitorear el cumplimiento de los compromisos asumidos por los estados firmantes del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del cual México es parte, recomendó al Estado Mexicano que “asegure una educación inclusiva para los niños con discapacidad y **modifique las regulaciones** que permiten una educación segregada para estos niños”⁴⁸ **(resaltado de este Alto Tribunal)**.

⁴⁶ **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 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.

⁴⁷ CRPD, *Observación general núm. 4 (2016) sobre el derecho a la educación inclusiva*, CRPD/C/GC/4, 25 de noviembre de 2016, párrafo 18.

⁴⁸ CDESC, *Observaciones finales sobre a los informes periódicos quinto y sexto combinados de México*, E/C.12/MEX/CO/5-6, 17 de abril de 2018, párrafo 66, inciso e).

66. Al tratarse de un derecho social⁴⁹ como el **derecho a la educación inclusiva**, es claro que la efectividad del derecho indicado puede lograrse mediante el cumplimiento de **obligaciones de respeto**, en las cuales se busca no obstaculizar o impedir el acceso al goce de los derechos, pero también a través de **obligaciones positivas de carácter progresivo** para garantizarlo (es decir, la obligación concreta y constante de avanzar lo más expedita y eficazmente posible hacia la plena efectividad de los derechos sociales, económicos, culturales y ambientales)⁵⁰.
67. Sin embargo, el derecho a la educación impone también al Estado Mexicano **obligaciones de efecto inmediato** para garantizar el acceso a las prestaciones reconocidas por éste, como, por ejemplo, las relativas a garantizar que el derecho a la educación inclusiva sea ejercido sin discriminación alguna (obligación de proteger)⁵¹, las concernientes a mantener un sistema transparente y eficaz para comprobar si la educación se orienta o no realmente a los objetivos educativos, o las relativas a **adoptar normas o medidas para su plena realización que deben ser adoptadas dentro de un plazo razonable, deliberadas, concretas y orientadas lo más claramente posible a la satisfacción de las obligaciones correlativas a dicho derecho de rango constitucional (deber de garantía)**⁵².
68. En concreto, **el artículo 24.3 de la Convención sobre Personas con Discapacidad** es claro en imponer a los Estados parte el cumplimiento de **obligaciones de efecto inmediato como las relativas a adoptar medidas (que pueden ser legislativas)** que tengan como finalidad: **a) facilitar el**

⁴⁹ **Convención Americana sobre Derechos Humanos**

Artículo 26. Desarrollo Progresivo

Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Artículo 13

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Convienen en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Convienen asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz.

2. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho:

- La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente;
- La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;
- La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;
- Debe fomentarse o intensificarse, en la medida de lo posible, la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria;
- Se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, implantar un sistema adecuado de becas, y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente.

3. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza, y de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

4. Nada de lo dispuesto en este artículo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios enunciados en el párrafo 1 y de que la educación dada en esas instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado.

⁵⁰ En el caso *Poblete Vilches y otros vs. Chile*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos distinguió a las obligaciones de cumplimiento progresivo de las obligaciones de cumplimiento inmediato al analizar el contenido del artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en relación con los diversos 1.1. y 2 de dicho tratado como sigue:

104. Asimismo, este Tribunal destaca que del contenido del artículo 26 se desprenden dos tipos de obligaciones. Por un lado, la adopción de **medidas generales de manera progresiva** y por otro lado la adopción de **medidas de carácter inmediato**. Respecto de las **primeras**, a las cuales hizo referencia el Estado en el presente caso, la realización progresiva significa que los Estados partes tienen la obligación concreta y constante de avanzar lo más expedita y eficazmente posible hacia la plena efectividad de los DESC, ello no debe interpretarse en el sentido que, durante su periodo de implementación, dichas obligaciones se priven de contenido específico, lo cual tampoco implica que los Estados puedan aplazar indefinidamente la adopción de medidas para hacer efectivos los derechos en cuestión, máxime luego de casi cuarenta años de la entrada en vigor del tratado interamericano. Asimismo, se impone por tanto, la obligación de no regresividad frente a la realización de los derechos alcanzados. Respecto de las **obligaciones de carácter inmediato**, éstas consisten en adoptar medidas eficaces, a fin de garantizar el acceso sin discriminación a las prestaciones reconocidas para cada derecho. Dichas medidas deben ser adecuadas, deliberadas y concretas en aras de la plena realización de tales derechos. En virtud de lo anterior, las obligaciones convencionales de respeto y garantía, así como de adopción de medidas de derecho interno (artículos 1.1 y 2), resultan fundamentales para alcanzar su efectividad.

⁵¹ Conforme al Comité DESC, la obligación de proteger impone la a los Estados Partes adoptar medidas que eviten que el derecho a la educación sea obstaculizado por terceros. Comité DESC, *Observación general núm. 13 (1999), El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto)*, E/C.12/1999/10, 8 de diciembre de 1999, párrafo 47.

⁵² El Comité DESC determinó en su Observación general número 3 lo siguiente respecto a este tipo de **obligaciones con efecto inmediato**:
3. Los medios que deben emplearse para dar cumplimiento a la obligación de adoptar medidas se definen en el párrafo 1 del artículo 2 como "todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas". El Comité reconoce que en numerosos casos las medidas legislativas son muy deseables y en algunos pueden ser incluso indispensables. Por ejemplo, puede resultar difícil luchar con éxito contra la discriminación si se carece de una base legislativa sólida para las medidas necesarias. En esferas como la salud, la protección de los niños y las madres y la educación, así como en lo que respecta a las cuestiones que se abordan en los artículos 6 a 9, las medidas legislativas pueden ser asimismo un elemento indispensable a muchos efectos. Comité DESC, *Observación general núm. 3 (1990), La indole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto)*, E/1991/23, párrafo 3.

aprendizaje del braille, la escritura alternativa, otros modos, medios y formatos de comunicación aumentativos o alternativos y 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 y **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 social⁵³.

- 69.** Incluso, el **artículo 65 de la Ley General de Educación vigente** replica dichas obligaciones de fuente internacional al mandar a las autoridades educativas, en el ámbito de su competencia y para efectos de garantizar la educación inclusiva, a ofrecer las medidas pertinentes, entre ellas: a) 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; b) 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 y c) 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.
- 70.** Al respecto, este Pleno advierte que el deber de las autoridades federales o locales de cumplir con muchas de las obligaciones de efecto inmediato y de rango constitucional correlativas al **derecho a una educación inclusiva**, en particular las de **legislar** para cumplir con las obligaciones de facilitar⁵⁴ o de asegurar dicho derecho antes mencionadas⁵⁵ (principalmente a través de políticas públicas y medidas de carácter administrativo), no puede servir de excusa para dejar de cumplir con la obligación, también de rango constitucional, relativa al **deber de consultar a las personas con discapacidad respecto de medidas legislativas**, ya que una de las finalidades primordiales de la consulta es que se les posibilite participar y contribuir al resultado final en todos los procesos de adopción de decisiones, en este caso, en el ámbito legislativo.
- 71.** Lo anterior cobra mayor relevancia si en los Estados parte de la Convención sobre Personas con Discapacidad la participación política en la toma de decisiones por parte de las personas con discapacidad no se ha garantizado de manera efectiva o es muy limitada debido a su situación⁵⁶. Es decir, si los derechos a ser votado o a votar de las personas con discapacidad no está efectivamente garantizado, por ejemplo, al existir obstáculos regulatorios o situaciones de discriminación indirecta, y, en consecuencia, sus necesidades y demandas no están debidamente representadas en los parlamentos, el derecho a la consulta previa cobra mayor relevancia.
- 72.** Finalmente, siguiendo lo sostenido en la **acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017**⁵⁷, la **acción de inconstitucionalidad 176/2020**⁵⁸ o la **acción de inconstitucionalidad 239/2020**⁵⁹, este Pleno advierte que es posible que, en algunos casos, cuando los legisladores locales pretendan armonizar el contenido de las leyes con las leyes generales, las consultas realizadas durante el procedimiento legislativo de las leyes generales que emita el Congreso de la Unión tengan

⁵³ El Comité DESC ha sido enfático desde hace en tiempo en que los Estados velen porque los profesores estén adiestrados para educar a niños con discapacidad en escuelas ordinarias y se disponga del equipo y el apoyo necesarios para que las personas con discapacidad puedan alcanzar el mismo nivel de educación que las demás personas. Al respecto, recomendó concretamente que, en el caso de los niños sordos, debería reconocerse al lenguaje de gestos como lenguaje al que los niños deberían tener acceso y cuya importancia debería reconocerse debidamente en su entorno social general. Véase Comité DESC, *Observación general núm. 5 (1994), Las personas con discapacidad*, E/1995/22, párrafo 35.

⁵⁴ Conforme al Comité DESC, la obligación de facilitar (o dar cumplimiento) exige que los Estados adopten medidas positivas que permitan a individuos y comunidades disfrutar del derecho a la educación y les presten asistencia. Véase Comité DESC, *Observación general núm. 13 (1999), El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto)*, E/C.12/1999/10, 8 de diciembre de 1999, párrafo 47.

⁵⁵ Conforme al Comité DESC, la obligación de asegurar implica una obligación mínima de satisfacer por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos. Véase Comité DESC, *Observación general núm. 3 (1990), La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto)*, E/1991/23, párrafo 10.

⁵⁶ El Comité ha señalado lo siguiente respecto a los derechos de participación política de las personas con discapacidad en relación con el artículo 29 de la Convención: "El derecho a participar engloba también las obligaciones relativas al derecho a las debidas garantías procesales y al derecho a ser oído. **Los Estados partes que celebran consultas estrechas y colaboran activamente con las organizaciones de personas con discapacidad en la adopción de decisiones en el ámbito público también hacen efectivo el derecho de las personas con discapacidad a una participación plena y efectiva en la vida política y pública, lo que incluye el derecho a votar y a ser elegidas** (art. 29 de la Convención)". Véase CRPD, *Observación general núm. 7 (2018) sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la Convención*, CRPD/C/GC/7, 9 de noviembre de 2018, párrafo 30.

⁵⁷ Resuelta el 20 de abril de 2020, párrafo 41.

⁵⁸ Resuelta el 17 de mayo de 2021, página 31.

⁵⁹ Resuelta el 21 de octubre de 2021, párrafos 86 y 87.

el efecto de relevar a los legisladores locales de la obligación de realizar las consultas respectivas a las personas con discapacidad respecto a sus derechos. Lo anterior, a efecto de evitar que las legislaturas locales estén obligadas a realizar consultas innecesarias en los casos en que el legislador general ya las haya realizado respecto a una cuestión en específico.

73. En dichas situaciones, ese supuesto podría actualizarse si se cumplen las siguientes condiciones que **tendrían las autoridades locales demandadas que demostrar:**
- i) Que en las fases iniciales del procedimiento legislativo de creación de esas leyes generales se haya consultado, **conforme a los parámetros constitucionales antes enunciados**, a las personas con discapacidad o a través de las organizaciones que las representen respecto de las normas generales que consideren relevantes y
 - ii) Que el legislador local, al emitir las normas locales, se haya limitado a replicar el contenido de las normas contenidas en las leyes generales.
74. Conforme a lo anterior, todas las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultar a las personas con discapacidad antes de adoptar cualquier acción o medida que afecte directa o indirectamente 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.
75. En el supuesto de que la armonización de la legislación local con una ley general releva al legislador de realizar las consultas respectivas, ello requeriría, en principio, demostrar que la ley preexistente fue consultada y, en segundo lugar, que el legislador local replicó el contenido de la Ley General.

Afectación de los derechos de las personas con discapacidad y cumplimiento del deber de consultarlas

76. En el presente caso, las normas efectivamente impugnadas regulan aspectos relacionados con la educación especial de personas con discapacidad auditiva o visual, en concreto, lo relativo a la capacitación de maestros en lengua de señas mexicana o el sistema de lectoescritura braille. En este sentido, este Pleno deberá determinar si era necesario que el legislador ordinario llevara a cabo una consulta a las personas con discapacidad auditiva o visual en las fases preliminares del procedimiento legislativo por estar afectándose de manera directa o indirecta sus derechos humanos.
77. Este Tribunal Pleno considera que las normas impugnadas son susceptibles de afectar los derechos de las personas con discapacidad, por lo que el legislador se encontraba obligado a consultarlas.
78. De la lectura de las fracciones IV y V del artículo 25 de la Ley para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad o en Situación de Discapacidad del Estado de Sonora, se observa que éstas regulan esencialmente la facultad de la Secretaría de Educación y Cultura de Sonora para garantizar que los maestros estén capacitados en lengua de señas mexicana y el sistema de lectoescritura braille, así como para crear centros de educación en los que se instruya dicha lengua y sistema de lectura y escritura. Se estima que lo anterior afecta los derechos de estas personas, sobre todo de aquellas con discapacidad auditiva o visual, al ser el objetivo de dichas fracciones sentar las facultades de dicha dependencia a efecto de garantizar que los docentes y centros educativos estén debidamente capacitados a efecto de lograr una educación inclusiva.
79. Ahora bien, respecto al cumplimiento del deber de consultar a las personas con discapacidad, de las constancias de autos se observa que en el procedimiento legislativo que dio origen al Decreto 107 no se realizó la consulta exigida en ninguna de sus fases, pues sólo se suscitó la presentación de la iniciativa por parte de diversos diputados, su turno a las comisiones legislativas correspondientes, la aprobación del dictamen legislativo en el Pleno del Congreso local y, finalmente, su promulgación y publicación por parte del Gobernador del Estado.
80. En efecto, el procedimiento legislativo relativo a la aprobación del Decreto 107 se desarrolló como sigue:
- El nueve de abril de dos mil diecinueve se presentó la iniciativa del diputado Orlando Salido Rivera (integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo de la LXII Legislatura) con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Educación para el Estado de Sonora y la Ley de Integración Social para Personas con Discapacidad.
 - La iniciativa fue turnada a las Comisiones de Educación y Cultura y de Atención a Grupos Vulnerables de la Sociedad para su estudio. En el dictamen elaborado por esas Comisiones, se precisó que la propuesta del diputado iniciador se entendería referida a la recientemente

publicada Ley Para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad o en Situación de Discapacidad del Estado de Sonora, que abrogó la Ley de Integración Social para Personas con Discapacidad a la que se encontraba dirigida. El dictamen de mérito se sometió al Pleno del Congreso del Estado de Sonora el cinco de marzo de dos mil veinte.

- En sesión del cinco de marzo de dos mil veinte, el Pleno del Congreso del Estado de Sonora aprobó por unanimidad la dispensa al trámite de segunda lectura (por ser de obvia resolución) y, en vista de que a ningún diputado presente le interesó discutir en lo general y en lo particular dicho asunto, por unanimidad de votos fue aprobado el decreto propuesto por las Comisiones de Educación y Cultura y de Atención a Grupos Vulnerables de la Sociedad.
 - El diecisiete de marzo de dos mil veinte fue sancionado por la Titular del Poder Ejecutivo el Decreto número 107 que reforma diversas disposiciones de la Ley de Educación para el Estado de Sonora y de la Ley para Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad o en Situación de Discapacidad del Estado de Sonora, el cual fue publicado el veintisiete de abril de ese mismo año en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora.
81. Como se observa, durante el procedimiento legislativo no se realizó una consulta a las personas con discapacidad auditiva o visual, por lo que resulta evidente el incumplimiento de este deber de rango constitucional.
82. No pasa inadvertido para este Alto Tribunal el argumento sostenido por el Poder Legislativo local al rendir el informe que fue recibido el seis de octubre de dos mil veinte en cumplimiento del requerimiento en el sentido de que el diputado Orlando Salido Rivera haya recibido a un grupo de padres en su oficina en el Congreso local, al igual que a la Comisión Estatal de Derechos Humanos supuestamente en febrero de dos mil diecinueve.
83. Lo anterior, debido a que, de concederse que dicha reunión se llevó a cabo⁶⁰, evidentemente la misma no sería suficiente para satisfacer los estándares apuntados en el apartado anterior relativos a que las consultas a personas con discapacidad deben ser públicas, abiertas, regulares, accesibles, informadas, transparentes, significativas, con participación efectiva, en suma, como lo establece el artículo 4.3 de la Convención sobre Personas con Discapacidad, que sean estrechas y en colaboración activa con las personas con discapacidad. En este sentido, para este Pleno es claro que no se llevó a cabo una consulta conforme al parámetro de regularidad constitucional.
84. Además, este Pleno advierte que el Congreso local no brindó razones que justificaran por qué la modificación a las fracciones IV y V del artículo 25 de la Ley para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad o en Situación de Discapacidad del Estado de Sonora no debía ser consultada. Como se observa en autos, no se brindó alguna razón para justificar la exención de la consulta ni dentro del procedimiento legislativo ni en el informe del Poder Legislativo.
85. Por ello, este Pleno estima que las fracciones IV y V del artículo 25 de la Ley para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad o en Situación de Discapacidad del Estado de Sonora, al prever la facultad de la Secretaría de Educación y Cultura de Sonora para garantizar que los maestros estén capacitados en lengua de señas mexicana y el sistema de lectoescritura braille, así como para crear centros de educación en los que se instruya dicha lengua y sistema de lectura y escritura, debía ser consultada conforme a lo alegado por la accionante y al afectarse potencialmente los derechos humanos de las personas con discapacidad visual o auditiva en la entidad federativa.
86. Ahora bien, el Poder Ejecutivo alegó que las modificaciones a las normas del Decreto impugnado tienen la finalidad de “fomentar la educación inclusiva en nuestro Estado, brindando a favor de las personas con discapacidad un sistema educativo acorde a las necesidades específicas de ellos que les permitan integrarse a la sociedad y poder tener una vida autosuficiente”. Para reforzar su argumentación, hizo referencia a diversas tesis de la Segunda Sala en las que se hizo referencia a las obligaciones derivadas de diversas normas contenidas en la Ley General de Educación, dando a entender el accionante que el Congreso local hizo un ejercicio de armonización.
87. Como se señaló en el apartado anterior, es posible que en determinadas situaciones en los que el legislador local intente armonizar las leyes locales con el contenido de las leyes generales **no deba realizar una consulta** a personas con discapacidad, siempre que demuestre que durante el procedimiento legislativo de aprobación de las leyes generales se haya llevado a cabo la consulta previa a las personas con discapacidad, en este caso visual y auditiva, y demuestre que las normas que apruebe el legislador local repliquen su contenido (*supra párrafos 66 y 67*).

⁶⁰ Además, conforme a autos, se observa que el Poder Legislativo pretende demostrar ese hecho con publicaciones en Facebook y en la página “Mundo Real” www.mundoreal.mx.

88. En relación con este supuesto de excepción, este Pleno advierte que, de lo resuelto en la **acción de inconstitucionalidad 121/2019**⁶¹, el Congreso de la Unión no realizó debidamente las consultas a personas con discapacidad auditiva o visual para garantizar su derecho a una educación inclusiva durante las primeras fases del procedimiento legislativo de leyes generales como la Ley General de Educación que regula el acceso a la educación inclusiva respecto a personas con discapacidad auditiva o social.
89. Además, de la comparación del contenido de las normas generales contenidas en la Ley General de Educación y la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad con el contenido de las normas locales que se refieren a lo relativo a la lengua de señas mexicana y el sistema de lectoescritura braille en el sistema educativo, **el mismo es diferente o se refieren a autoridades diversas, por lo que el legislador local estaba obligado a consultar a las personas con discapacidad:**

Ley General Educación	Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad	Ley para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad o en Situación de Discapacidad del Estado de Sonora
<p>Artículo 65. Para garantizar la educación inclusiva, las autoridades educativas, en el ámbito de su competencia, ofrecerán las medidas pertinentes, entre ellas:</p> <p>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;</p> <p>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;</p> <p>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;</p> <p>IV. Asegurar que se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad, y</p> <p>V. Proporcionar a los educandos con aptitudes sobresalientes la atención que requieran de acuerdo con sus capacidades, intereses y necesidades.</p>	<p>Artículo 12. La Secretaría de Educación Pública promoverá el derecho a la educación de las personas con discapacidad, prohibiendo cualquier discriminación en planteles, centros educativos, guarderías o del personal docente o administrativo del Sistema Educativo Nacional. Para tales efectos, realizará las siguientes acciones:</p> <p>[...]</p> <p>VI. Proporcionar a los estudiantes con discapacidad materiales y ayudas técnicas que apoyen su rendimiento académico, procurando equipar los planteles y centros educativos con libros en braille, materiales didácticos, apoyo de intérpretes de lengua de señas mexicana o especialistas en sistema braille, equipos computarizados con tecnología para personas ciegas y todos aquellos apoyos que se identifiquen como necesarios para brindar una educación con calidad;</p> <p>VII. Incluir la enseñanza del Sistema de Escritura Braille y la Lengua de Señas Mexicana en la educación pública y privada, fomentando la producción y distribución de libros de texto</p>	<p>Artículo 25. Para garantizar el derecho a la educación corresponde a la Secretaría de Educación y Cultura de Sonora, en el ámbito de su competencia:</p> <p>[...]</p> <p>IV.- Proporcionar a las personas con discapacidad o en situación de discapacidad que así lo requieran, educación especial, de acuerdo a sus necesidades específicas, tendiendo en todo momento a potenciar y desarrollar sus habilidades, su capacidad cognoscitiva. La educación inclusiva tendrá a ser de naturaleza variable y tendrá por objetivo la inclusión de los alumnos con discapacidad al sistema de educación regular, garantizando que los maestros que interactúen con alumnos sordos o ciegos, estén capacitados en Lengua de Señas Mexicana o el sistema de Lectoescritura Braille, respectivamente;</p> <p>V.- Crear y operar centros educativos escolarizados y abiertos, así como fomentar y promover la creación de grupos en las instituciones educativas existentes en el Estado, en los que se instruya a la población en educación bilingüe-cultural, la Lengua de Señas Mexicana, y el sistema de Lectoescritura Braille, y tecnología adaptada a la discapacidad; [...]</p>

⁶¹ Se advierte que dicha ley general fue impugnada ante este Pleno a través de la **acción de inconstitucionalidad 121/2019** y se resolvió el 29 de junio de 2021. La Ley General de Educación fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de septiembre de 2019. Por otra parte, la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de mayo de 2011. Dicha ley general no ha sido impugnada, por lo que a la fecha el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no se ha pronunciado respecto al deber de hacer consultas a las personas con discapacidad.

	<p>gratuitos en Sistema de Escritura Braille, macrotipos y textos audibles que complementen los conocimientos de los alumnos con discapacidad; [...]</p> <p>Artículo 13. En el Sistema Nacional de Bibliotecas y salas de lectura, entre otros, se incluirán equipos de cómputo con tecnología adaptada, escritura e impresión en el Sistema de Escritura Braille, ampliadores y lectores de texto, espacios adecuados y demás innovaciones tecnológicas que permita su uso a las personas con discapacidad.</p>	
--	---	--

90. Como se observa, dado que las autoridades locales no brindaron argumentos para justificar que las condiciones del supuesto de excepción antes mencionado se actualizaron, y toda vez que el Decreto 107 prevé la facultad de la Secretaría de Educación y Cultura de Sonora para garantizar que los maestros estén capacitados en lengua de señas mexicana y el sistema de lectoescritura braille, así como para crear centros de educación en los que se instruya dicha lengua y sistema de lectura y escritura, no puede concluirse por este Alto Tribunal que el legislador local esté eximido de cumplir con su deber de consultar a las personas con discapacidad visual y auditiva en la entidad federativa, ya que las normas bajo estudio no replican el contenido de las leyes generales y regulan la facultad de desarrollar políticas públicas concretas a efecto de garantizar el derecho a una educación inclusiva de las personas con discapacidad visual o auditiva.
91. Como se adelantó en el apartado anterior, el cumplimiento, por parte de los Poderes Legislativo y Ejecutivo locales, de las obligaciones de rango constitucional correlativas al derecho a una educación inclusiva y, en todo caso, de un deber de armonización derivado de las leyes generales no puede servir de excusa para dejar de cumplir con la obligación, también de rango constitucional, relativa al **deber de consultar a las personas con discapacidad auditiva y visual** respecto a medidas legislativas como las analizadas en este asunto que potencialmente afectan sus derechos y a la **obligación de garantizar que participen efectivamente en la toma de decisiones** para que sea escuchada su perspectiva de forma autónoma.
92. Por lo tanto, este Tribunal Pleno considera que el legislador local estaba obligado a realizar la consulta a las personas con discapacidad auditiva y visual, previamente a haber aprobado el Decreto 107, toda vez que en su contenido se incluyen disposiciones que potencialmente afectan los derechos de las personas con discapacidad, especialmente de las personas ciegas, sordas o sordociegas, y a deliberar respecto a las formas más óptimas de garantizar de manera efectiva y progresiva su derecho a una educación inclusiva.
93. En virtud de las consideraciones anteriores, este Pleno declara la **invalidez del artículo segundo** del Decreto número 107 que reforma diversas disposiciones de la Ley de Educación para el Estado de Sonora y de la Ley para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad o en Situación de Discapacidad del Estado de Sonora, por ser contrario a lo dispuesto en el artículo 4.3 de la Convención sobre Personas con Discapacidad.

VIII. EFECTOS

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

95. Al respecto, resulta aplicable la **jurisprudencia P.J. 84/2007**, cuyo rubro es **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUENTA CON AMPLIAS FACULTADES PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS”**⁶², en la que se sostiene que los efectos que este tribunal constitucional imprima a sus sentencias estimatorias en la vía de acción de inconstitucionalidad deben, de manera prioritaria, salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada, aunque al mismo tiempo se debe evitar generar una situación de mayor incertidumbre jurídica que la ocasionada por las normas impugnadas, así como afectar injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de otros poderes públicos (federales, estatales y/o municipales).
96. Lo anterior determina que este Tribunal Pleno cuenta con una amplia discrecionalidad para salvaguardar eficazmente la norma constitucional o convencional violada. Por ello, este Tribunal Pleno ha tomado decisiones en que el efecto consistió únicamente en la expulsión de las porciones normativas que presentaban vicios de inconstitucionalidad; en otros casos, el efecto ha consistido en la expulsión de todo un conjunto armónico de normas dentro del ordenamiento legal impugnado e, inclusive, se han expulsado del orden jurídico nacional leyes u ordenamientos completos por existir violaciones muy graves a las normas que rigen el procedimiento para su creación. Asimismo, en ocasiones, el efecto de la sentencia se ha postergado por un lapso razonable y, en otros casos, el efecto ha consistido en la reviviscencia de las normas vigentes con anterioridad a las que han sido expulsadas del ordenamiento jurídico, para garantizar un mínimo indispensable de certeza jurídica.
97. Ahora bien, recientemente, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 212/2020**⁶³, este Alto Tribunal cambió su criterio en el sentido de que, **en el supuesto de leyes o decretos que no son exclusivos o específicos en regular los derechos de personas con discapacidad, la falta de consulta previa no implicaba la invalidez de toda la ley o decreto**; es decir, el vicio en el procedimiento legislativo relativo a la falta de consulta que le da origen no tiene potencial invalidante de la totalidad de la ley o decreto, sino únicamente de determinados artículos.
98. Así, el Pleno de este Tribunal Constitucional determinó que en el supuesto de que una norma o un ordenamiento general no esté específicamente relacionado con los grupos de personas respecto de los cuales se debe realizar una consulta, esto es, que no se refieran única y exclusivamente a ellos, sino que, en el contexto general, estén inmiscuidos, las normas por invalidar son precisamente las que les afecten, pero sin alcanzar a invalidar toda la norma. **Por el contrario, cuando las normas se dirijan específicamente a estos grupos vulnerables, la falta de consulta invalida todo ese ordenamiento.**
99. Según se justificó en apartados previos, el Decreto 107 se integra por dos artículos que en conjunto afectan los derechos de las personas con discapacidad a recibir educación inclusiva. Sin embargo, por los motivos explicados, únicamente se tuvo por impugnado el **artículo segundo** del Decreto 107 que materialmente subsiste, en el que se reformaron dos fracciones del artículo 25 de la Ley para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad o en Situación de Discapacidad del Estado de Sonora. En este sentido, dado que se alega la falta de consulta previa a personas con discapacidad respecto de una parte del decreto de reformas que en su totalidad regula aspectos relacionados con la educación de personas con discapacidad visual o auditiva, resulta aplicable lo resuelto en la **acción de inconstitucionalidad 212/2020**, por lo que el efecto invalidante será parcial.
100. Preciado lo anterior, con fundamento en lo previsto en el artículo 45, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria, la declaración de invalidez debe postergarse por **doce meses** con el objeto de que la regulación respectiva continúe vigente en tanto el Congreso del Estado de Sonora cumple con los efectos vinculatorios precisados a continuación, lo que permitirá, incluso, la eficacia de los derechos humanos a la consulta de las personas con discapacidad.

⁶² El texto de la **jurisprudencia P.J.84/2007**, es el siguiente “de conformidad con el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional, las facultades del Máximo Tribunal del país para determinar los efectos de las sentencias estimatorias que emite, por un lado, comprenden la posibilidad de fijar “todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda”; por otro lado, deben respetar todo el sistema jurídico constitucional del cual derivan. Ese estado de cosas implica que el Alto Tribunal cuenta con un amplio margen de apreciación para equilibrar todos los principios, competencias e institutos que pudieran verse afectados positiva o negativamente por causa de la expulsión de la norma declarada inconstitucional en el caso de su conocimiento, de tal suerte que a través de los efectos que imprima a su sentencia debe salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada, evitando, al mismo tiempo, generar una situación de mayor inconstitucionalidad o de mayor incertidumbre jurídica que la ocasionada por las normas impugnadas, o invadir injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de otros poderes públicos (federales, estatales y/o municipales)”. Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXVI, diciembre de 2007, página 777.

⁶³ Fallada en sesión celerada el 1 de marzo de 2021, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldivar Lelo de Larrea.

101. Tomando en cuenta que el Congreso del Estado de Sonora determinó regular las facciones IV y V del artículo 25 de la Ley para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad o en Situación de Discapacidad del Estado de Sonora, debe estimarse que la declaración de invalidez del referido decreto no se limita a su expulsión del orden jurídico, sino que conlleva la obligación constitucional de que el órgano legislativo local desarrolle la consulta correspondiente, cumpliendo con los parámetros establecidos en el **apartado VII** anterior y, dentro del plazo de postergación de los efectos de invalidez antes precisado, con base en los resultados de dicha consulta, emita la regulación que corresponda.
102. Por lo expuesto, se **vincula** al Congreso del Estado de Sonora para que dentro de los **doce meses** siguientes a la notificación que se le haga de los puntos resolutive de esta resolución, fecha en que surtirán efectos la declaratoria de invalidez decretada, lleve a cabo, conforme a los parámetros fijados en el **apartado VII** de esta decisión, la consulta a las personas con discapacidad y posteriormente, dentro del mismo plazo, emita la regulación correspondiente.
103. Lo anterior, en el entendido de que la consulta no debe limitarse al decreto declarado inconstitucional, sino que deberá tener un carácter abierto, a efecto de otorgar la posibilidad de que se facilite el diálogo democrático y busque la participación del grupo involucrado en relación con cualquier aspecto regulado en la Ley para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad o en Situación de Discapacidad del Estado de Sonora y en la Ley de Educación para el Estado de Sonora, máxime que el contenido anterior de las normas que fueron reformadas en ambas leyes tampoco fue consultado previamente a las personas con discapacidad y de que este Alto Tribunal declaró la inconstitucionalidad de diversas disposiciones de la Ley Número 163 de Educación del Estado de Sonora al resolver la **acción de inconstitucionalidad 214/2020**.
104. El plazo establecido, además, permite que no se prive a las personas con discapacidad de los posibles efectos benéficos de las normas y, al mismo tiempo, permite al Congreso del Estado de Sonora atender a lo resuelto en la presente ejecutoria. Lo anterior, 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 realice la consulta en los términos fijados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.
105. Finalmente, se hace notar que, por las características propias de la consulta en materia de discapacidad, la misma podrá realizarse en formatos digitales accesibles, en consulta con las organizaciones de personas con discapacidad⁶⁴.

IX. PUNTOS RESOLUTIVOS

106. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO. Se declara la **invalidez** del **artículo segundo** del Decreto número 107, que reforma diversas disposiciones de la Ley de Educación para el Estado de Sonora y de la Ley para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad o en Situación de Discapacidad del Estado de Sonora, publicado en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de abril de dos mil veinte, de conformidad con el **apartado VII** de esta decisión.

TERCERO. La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a los **doce meses** siguientes a la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Sonora, en la inteligencia de que, dentro del referido plazo, previo desarrollo de la respectiva consulta a las personas con discapacidad, ese Congreso deberá legislar en los términos precisados en los apartados **VII** y **VIII** de esta ejecutoria.

CUARTO. **Publíquese** esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Boletín Oficial del Estado de Sonora, 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.

⁶⁴ CRPD, *Observación general núm. 7 (2018) sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la Convención*, CRPD/C/GC/7, 9 de noviembre de 2018, párrafo 54.

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek 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 precisión de las normas reclamadas, 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 diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose de los párrafos del setenta y dos al setenta y cinco y ochenta y siete, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf apartándose de los párrafos noventa y uno y noventa y dos, Aguilar Morales apartándose del párrafo ciento tres, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de algunas consideraciones y por razones adicionales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de las violaciones al procedimiento legislativo, consistente en declarar la invalidez del artículo segundo del Decreto número 107, que reforma diversas disposiciones de la Ley de Educación para el Estado de Sonora y de la Ley para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad o en Situación de Discapacidad del Estado de Sonora, publicado en el boletín oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de abril de dos mil veinte. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta efectos a los doce meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Sonora. La señora Ministra y el señor Ministro González Alcántara Carrancá y Piña Hernández votaron en contra. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto aclaratorio.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que, dentro del referido plazo, previo desarrollo de la respectiva consulta a las personas con discapacidad, ese Congreso deberá legislar conforme a los parámetros fijados en esta sentencia.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

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

El señor Ministro Alberto Pérez Dayán no asistió a la sesión de seis de junio de dos mil veintidós previo aviso a la Presidencia. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

Firman el señor Ministro Presidente y la señora Ministra Ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

Ministro Presidente, **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Ministra Ponente **Norma Lucía Piña Hernández**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, **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 veintiocho fojas útiles, en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 206/2020, 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 seis de junio de dos mil veintidós. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a siete de noviembre de dos mil veintidós.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE

QUE FORMULA EL MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES EN RELACIÓN CON LA EJECUTORIA PRONUNCIADA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 206/2020.

En sesión celebrada el seis de junio de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad 206/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del artículo segundo del Decreto número 107¹, publicado en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora el veintisiete de abril de dos mil veinte, a través del cual se reformaron disposiciones de la Ley para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad o en Situación de Discapacidad de dicha entidad federativa.

El Tribunal Pleno, por unanimidad de votos, declaró la invalidez de la disposición impugnada, en virtud de que el legislador local incumplió su obligación de realizar una consulta a las personas con discapacidad previo a la expedición de la reforma combatida, que contenía normas susceptibles de afectar sus derechos.

Asimismo, determinó que la declaratoria de invalidez surtiera sus efectos a los doce meses siguientes a la notificación de los puntos resolutive de la sentencia al Congreso del Estado de Sonora, plazo dentro del cual dicho órgano legislativo, previo desarrollo de una consulta a las personas con discapacidad, deberá emitir la regulación correspondiente, en el entendido de que la consulta deberá tener carácter abierto en relación con cualquier aspecto regulado tanto en la Ley para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad o en Situación de Discapacidad como en la **Ley de Educación** de dicha entidad federativa².

En la sesión correspondiente, expuse que me apartaba de esta última determinación, es decir, de que la consulta que se realice a las personas con discapacidad deba incluir cualquier aspecto regulado en la Ley de Educación del Estado de Sonora. Mi postura obedece a que se trata de un ordenamiento que no fue materia de estudio en el presente juicio, sumado a que resulta innecesario vincular al Congreso local a que lleve a cabo una consulta respecto de esa ley, toda vez que ello fue ordenado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en una diversa acción de inconstitucionalidad.

En efecto, a través del Decreto número 107, publicado el veintisiete de abril de dos mil veinte –impugnado en la acción de inconstitucionalidad 206/2020– se reformaron disposiciones de dos ordenamientos: la Ley para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad o en Situación de Discapacidad y la Ley de Educación, ambas del Estado de Sonora. Sin embargo, como se precisa en la sentencia³, la Comisión accionante únicamente cuestionó el artículo segundo del referido Decreto, a través del cual se reformó el numeral 25, fracciones IV y V, del ordenamiento relacionado específicamente con los derechos de las personas con discapacidad. Al respecto, la promovente precisó que no combatía las reformas a la Ley de Educación –previstas en el artículo primero del Decreto número 107⁴–, en virtud de que dicho ordenamiento

¹ **ARTÍCULO SEGUNDO.**- Se reforman las fracciones IV y V del artículo 25 de la Ley para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad o en Situación de Discapacidad del Estado de Sonora, para quedar como sigue:

Artículo 25.- ...

I a III.- ...

IV.- Proporcionar a las personas con discapacidad o en situación de discapacidad que así lo requieran, educación especial, de acuerdo a sus necesidades específicas, tendiendo en todo momento a potenciar y desarrollar sus habilidades, su capacidad cognoscitiva. La educación inclusiva tendrá a ser de naturaleza variable y tendrá por objetivo la inclusión de los alumnos con discapacidad al sistema de educación regular, garantizando que los maestros que interactúen con alumnos sordos o ciegos, estén capacitados en Lengua de Señas Mexicana o el sistema de Lectoescritura Braille, respectivamente;

V.- Crear y operar centros educativos escolarizados y abiertos, así como fomentar y promover la creación de grupos en las instituciones educativas existentes en el Estado, en los que se instruya a la población en educación bilingüe-cultural, la Lengua de Señas Mexicana, y el sistema de Lectoescritura Braille, y tecnología adaptada a la discapacidad;

VI a la XXII.- ...

² Párrafo 103 de la sentencia.

³ Ver párrafos 10 a 13 de la ejecutoria.

⁴ **ARTÍCULO PRIMERO.**- Se reforma la fracción X del artículo 24 y el párrafo cuarto del artículo 37 de la Ley de Educación para el Estado de Sonora, para quedar como sigue:

Artículo 24.- ...

I a IX.- ...

X.- Garantizar que las instituciones educativas públicas y privadas cuenten con el personal docente capacitado para impartir educación especial para personas con alguna discapacidad de las previstas en la Ley Para la Inclusión y Desarrollo de las Personas Con Discapacidad o en Situación de Discapacidad del Estado de Sonora, así como las condiciones necesarias para su inclusión en la comunidad escolar; a cuyo

fue abrogado mediante el diverso Decreto número 163, publicado el quince de mayo de dos mil veinte, por medio del cual se expidió una **nueva Ley de Educación del Estado de Sonora**. De esta forma, la regulación contenida en este último ordenamiento no fue materia de análisis en el medio de control constitucional que nos ocupa.

En cambio, la nueva Ley de Educación del Estado de Sonora sí fue materia de análisis en la diversa acción de inconstitucionalidad 214/2020⁵, también promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. En este asunto, el Tribunal Pleno declaró la invalidez del Capítulo VI, denominado “*De la Educación Indígena*” (artículos 51 a 53), así como del Capítulo VIII, denominado “*De la Educación Inclusiva*” (artículos 56 a 59), previstos en el Título Segundo “*Del Sistema Educativo Estatal*”, de la Ley de Educación local, ante la falta de consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad. Por ello, vinculó al Congreso de Sonora para que desarrollara las consultas correspondientes y expidiera la regulación en materia de educación indígena y de educación inclusiva, en la inteligencia de que la consulta debía abarcar cualquier aspecto de la Ley de Educación del Estado –la nueva ley– relacionado con los grupos consultados⁶.

Es por estas razones que, a mi juicio, no era jurídicamente viable, ni necesario, que en este asunto se ordenara de nueva cuenta al Congreso del Estado de Sonora la realización de una consulta que incluyera aspectos regulados en la Ley de Educación local.

Ministro **Luis María Aguilar Morales**.- 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 tres fojas útiles, en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro Luis María Aguilar Morales, en relación con la sentencia del seis de junio de dos mil veintidós, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 206/2020, 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 siete de noviembre de dos mil veintidós.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 206/2020, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En sesión pública celebrada el seis de junio de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 206/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que se declaró la invalidez del artículo segundo del Decreto número 107 que reforma diversas disposiciones de las Leyes de Educación y para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad o en Situación de Discapacidad, ambas del Estado de Sonora, por ser contrario a lo dispuesto en el artículo 4.3 de la Convención sobre Personas con Discapacidad.

En síntesis, el legislador local se encontraba obligado a realizar la consulta a las personas con discapacidad auditiva y visual, previamente a haber aprobado el Decreto 107, toda vez que en su contenido se incluyen disposiciones que potencialmente afectan los derechos de las personas con discapacidad, especialmente de las personas ciegas, sordas o sordociegas, y a deliberar respecto a las formas óptimas de garantizar de manera efectiva y progresiva su derecho a una educación inclusiva.

efecto llevará a cabo programas de capacitación de manera permanente y gratuita en Lengua de Señas Mexicana y el sistema de Lectoescritura Braille, dirigido a personal docente y estudiantes tanto para instituciones públicas como privadas;

XI a XXXVI.- ...

ARTÍCULO 37.- ...

...

...

Asimismo, la educación especial incluirá programas de capacitación, asesoría y apoyo a los maestros que atiendan alumnos con discapacidad y con aptitudes sobresalientes, incluyendo capacitación en lenguaje de señas y escritura braille.

⁵ Resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno.

⁶ Párrafos 140 a 142 de la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 214/2020.

Ahora bien, aun cuando comparto la invalidez del Decreto impugnado por falta de consulta previa a las personas con discapacidad, lo cierto es que como he realizado en los asuntos en los que se aborda esta problemática, formulo el presente voto concurrente para separarme de algunas consideraciones de la sentencia, así como para expresar algunas consideraciones adicionales en torno al estándar relativo al derecho a la consulta de personas con discapacidad.

I. Criterio adoptado por el Tribunal Pleno.

En la sentencia se declara la invalidez del artículo segundo del Decreto número 107 que reforma diversas disposiciones de las Leyes de Educación y para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad o en Situación de Discapacidad, ambas del Estado de Sonora, por ser contrario a lo dispuesto en el artículo 4.3 de la Convención sobre Personas con Discapacidad, pues el legislador local estaba obligado a realizar la consulta a las personas con discapacidad auditiva y visual, previamente a haber aprobado el Decreto 107. Toda vez que en su contenido se incluyen disposiciones que potencialmente afectan los derechos de las personas con discapacidad, especialmente de las personas ciegas, sordas o sordociegas, y a deliberar respecto a las formas más óptimas de garantizar de manera efectiva y progresiva su derecho a una educación inclusiva, conforme al parámetro de regularidad constitucional.

II. Motivos de la concurrencia.

A. Cuándo debe llevarse a cabo una consulta previa a personas con discapacidad.

Primero, se debe destacar que el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad¹ es una norma prevista en un tratado internacional que el Estado Mexicano ha ratificado y, en este sentido, de conformidad con el artículo 1° constitucional forma parte del parámetro de regularidad de todas las normas y actos del orden jurídico mexicano. Por lo tanto, el incumplimiento de la obligación de consulta estrecha y colaboración activa allí prevista puede generar la invalidez de las normas y actos mediante los cuales se implementen los derechos de las personas con discapacidad, cuestión que puede ser analizada a través de los diversos mecanismos de control constitucional que nuestro orden prevé, entre ellos la presente acción de inconstitucionalidad.

A mayor abundamiento, el artículo convencional citado establece una obligación clara en el sentido de que tanto en la elaboración como aplicación de legislación y políticas públicas que afecten a las personas con discapacidad, el Estado debe consultarlas *estrechamente* y colaborar *activamente* con ellas, a través de las organizaciones que las representan. Así, las personas con discapacidad tienen derecho a participar en todos los procesos de toma de decisiones sobre cuestiones que les involucren, de cuyo cumplimiento deriva la legitimidad de la determinación a la cual finalmente se arribe.

En este orden de ideas, la obligación de realizar una consulta no emana del *resultado o intención* de un proceso deliberativo, sino de la necesidad de que sus opiniones e intereses sean debidamente representadas en los órganos de toma de decisiones cuando éstas les conciernen. Esto supone un ajuste en los procesos democráticos y representativos corrientes, los cuales no suelen bastar para atender las preocupaciones particulares de las personas con discapacidad, que por lo general están marginadas de la esfera política.

Así, tal como sostuve desde el voto concurrente de la acción de inconstitucionalidad 68/2018, en mi opinión la obligación de consultar a las personas con discapacidad se actualiza en todos los casos en los que la elaboración y aplicación tanto de legislación o de políticas públicas afecte a las personas con discapacidad.

¹ **Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad**

Artículo 4. Obligaciones generales. [...]

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

¹ Los Estados Partes en la presente Convención [...]

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

En este sentido, **existe dicha afectación en los casos en los que en cualquier norma o política pública haga referencia expresa a las personas con discapacidad.** Lo anterior, **incluso cuando se trata de la implementación de una Ley General** —como sostuve en la acción de inconstitucionalidad 89/2015— **o cuando no se trata de una cuestión novedosa que varíe algún esquema anterior**, razón por la que me separo de los párrafos 72 a 75, así como 87 a 89, de la sentencia.

Pues, desde mi punto de vista, el hecho de que se usen las palabras “*personas con discapacidad*” es un indicativo claro y suficiente de que esa determinación les afecta, tal como sucede en el presente caso.

Una vez determinado cuándo es procedente llevar a cabo una consulta, desarrollaré a continuación los motivos que a mi parecer robustecen el estándar mínimo con el que debe cumplir toda consulta a personas con discapacidad.

B. Motivos que robustecen el estándar aplicable.

El fallo recoge los lineamientos y estándares constitucionales y convencionales que he venido sosteniendo en los votos que he formulado en este tema, por lo que estoy de acuerdo con las consideraciones torales en las que se apoya la determinación del Pleno.

En efecto, desde el primer asunto en el que la Suprema Corte abordó esta cuestión, señalé la importancia de que este Alto Tribunal determinara el estándar mínimo que debe cumplir toda consulta previa a personas con discapacidad². Por esa razón, en los votos particulares de las acciones de inconstitucionalidad 33/2015³ y 96/2014 y su acumulada 97/2014⁴, así como en el voto concurrente de la acción de inconstitucionalidad 68/2018⁵, me di a la tarea de desarrollar el contenido de dicho parámetro.

Al respecto, concluí que para satisfacer la obligación de consulta a personas con discapacidad es necesario que ésta sea previa, pública y abierta. En el caso de leyes, la consulta debe realizar conforme a las reglas, plazos y procedimientos que el propio órgano legislativo establezca en una convocatoria. Además, esta última debe informar de manera amplia, accesible y por distintos medios acerca de la consulta, especificando la manera en que las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan podrán participar en ella.

Lo anterior, con sustento en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, así como diversos documentos elaborados por organismos internacionales, tales como el Informe de la Relatora Especial de los Derechos de las Personas con Discapacidad (A/HRC/31/62); el Manual para Parlamentarios sobre la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su protocolo facultativo, así como un instrumento de buenas prácticas parlamentarias de la Unión Interparlamentaria.

Como mencioné, todos estos lineamientos fueron recogidos en la sentencia aprobada por la mayoría en el presente caso, prácticamente en los mismos términos en los que lo he venido haciendo en mis votos concurrentes, por lo que no puedo estar más que de acuerdo con las consideraciones torales en las que se apoya el fallo.

No obstante, como lo señalé en los votos particulares que formulé en las acciones de inconstitucionalidad 33/2015⁶ y 96/2014 y su acumulada 97/2014⁷, así como en mis votos concurrentes en las acciones de inconstitucionalidad 68/2018⁸, 1/2017⁹, 41/2018 y su acumulada 42/2018¹⁰, 212/2020¹¹, 18/2021¹² y

² Voto particular de la acción de inconstitucionalidad 33/2015.

³ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis.

⁴ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de once de agosto de dos mil dieciséis.

⁵ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintisiete de agosto de dos mil diecinueve.

⁶ Aprobada en sesión del Pleno el dieciocho de febrero de dos mil dieciséis.

⁷ Aprobada en sesión del Pleno del once de agosto de dos mil dieciséis.

⁸ Aprobada en sesión del Pleno del veintisiete de agosto de dos mil diecinueve.

⁹ Aprobada en sesión del Pleno del primero de octubre de dos mil diecinueve.

¹⁰ Aprobada en sesión del Pleno del veintiuno de abril de dos mil veinte.

¹¹ Aprobada en sesión del Pleno del primero de marzo de dos mil veintiuno.

¹² Aprobada en sesión del Pleno del doce de agosto de dos mil veintiuno.

240/2020¹³, 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: la **igualdad entre el hombre y la mujer**.

En efecto, en el preámbulo de la 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, debido a la innegable situación de desigualdad y vulnerabilidad estructural en la que se encuentran las mujeres y niñas en nuestro país —especialmente cuando se considera su intersección con la discapacidad— me parece indispensable incorporar el principio de igualdad de género a efecto de garantizar expresamente la participación de las mujeres en los mecanismos de consulta, 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.

Es conforme a estos razonamientos que estoy a favor del sentido de la sentencia, aunque separándome de algunas consideraciones y por razones adicionales.

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 cuatro fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en relación con la sentencia del seis de junio de dos mil veintidós, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 206/2020, 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 siete de noviembre de dos mil veintidós.- Rúbrica.

¹³ Aprobada en sesión del Pleno del veintiuno de octubre de dos mil veintiuno.