

**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 240/2020, así como los Votos Aclaratorio de la señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat y Concurrentes de los señores Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Fernando Franco González Salas 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 240/2020**  
**PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS**  
**DERECHOS HUMANOS**

**Vo. Bo.**  
**MINISTRA**

**PONENTE: MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT**  
**SECRETARIA: IRLANDA DENISSE ÁVALOS NÚÑEZ**  
**COLABORÓ: Ivonne Karilu Muñoz García**

Ciudad de México. Sentencia del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, adoptada en sesión correspondiente al **veintiuno de octubre de dos mil veintiuno**.

**VISTOS** los autos para resolver la acción de inconstitucionalidad 240/2020, promovida por la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**; y

**RESULTANDO**

**1. PRIMERO. Publicación del Decreto.** El veintinueve de julio de dos mil veinte se publicó en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán, el Decreto número 270/2020, mediante el cual se emitió la Ley de Educación del Estado de Yucatán con la finalidad de armonizar la legislación local con la Ley General de Educación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de septiembre de dos mil diecinueve, de conformidad con el **artículo sexto transitorio**<sup>1</sup> de esta última ley.

**2. SEGUNDO. Presentación de la demanda.** Por escrito presentado el veinticuatro de agosto de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de los artículos 73 a 76 del capítulo IX "Educación Indígena" y los artículos 79 a 84 del capítulo XI "Educación Inclusiva", de la Ley de Educación del Estado de Yucatán.

**3. TERCERO. Artículos constitucionales violados.** En la demanda señaló como preceptos constitucionales violados los artículos 1°, 2° y 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4, 5, 6, 7 y 8 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, y 1 y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

**4. CUARTO. Conceptos de invalidez.** En su demanda, la promovente formuló los siguientes argumentos, contenidos en el concepto de invalidez único:

- a) El capítulo IX, intitulado "Educación Indígena" que abarca los artículos 73 a 76, y el capítulo XI intitulado "Educación Inclusiva" que comprende los artículos 79 a 84, contenidos en el Título Tercero (Servicio Educativo Estatal) de la Ley de Educación del Estado de Yucatán, vulneran el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y de las personas con discapacidad, reconocidos en los artículos 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales; y, 4 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, respectivamente. Lo anterior, ya que el marco internacional exige se celebren consultas con esos sectores de la población durante el proceso de elaboración de las leyes que les afecten.
- b) Las disposiciones impugnadas contienen supuestos normativos que por una parte impactan significativamente a los pueblos y comunidades originarias y, por la otra, se encuentran estrechamente vinculadas con los derechos de las personas con discapacidad, dado que regulan cuestiones relacionadas con la educación indígena e inclusiva, sin que durante el proceso legislativo de creación del ordenamiento controvertido se llevaran a cabo consultas que cumplieran con los parámetros correspondientes en esas materias.

<sup>1</sup> **Sexto.** Dentro de los ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, las Legislaturas de los Estados, en el ámbito de su competencia, deberán armonizar el marco jurídico de conformidad con el presente Decreto.

- c) De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en el Estado de Yucatán, el 65.4% (sesenta y cinco punto cuatro por ciento) de la población se identifica o reconoce como indígena; un 28.9% (veintiocho punto nueve por ciento) de la población en dicha entidad federativa habla alguna lengua originaria, predominando el maya con el 98.1% (noventa y ocho punto uno por ciento) y el chol con el 0.3% (cero punto tres por ciento).
  - d) El artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales establece que los Estados parte se encuentran obligados a consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente. Por su parte, el diverso 7 del mismo Convenio Internacional dispone que los pueblos interesados tienen el derecho a decidir sus prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que se vean afectadas sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual, así como las tierras que ocupan o utilizan, y de controlar en la medida de lo posible su desarrollo económico, social y cultural.
  - e) Existe una obligación por parte del Estado de consultar a los pueblos y comunidades indígenas sobre toda medida administrativa o legislativa que afecte sus derechos reconocidos en las normas de derecho interno o de carácter supranacional, así como el derecho de los pueblos indígenas a participar en las decisiones de los asuntos que conciernan a sus intereses.
  - f) Del proceso legislativo de la Ley de Educación del Estado de Yucatán se advierte que el órgano legislativo fue omiso en efectuar la consulta indígena correspondiente, de conformidad con los estándares nacionales e internacionales en la materia.
  - g) En el caso particular, era necesaria la práctica de la consulta, ya que la nueva legislación es susceptible de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas de la entidad, pues los artículos 73 a 76 del ordenamiento controvertido, contenidos en el Capítulo IX denominado "Educación Indígena", prevén normas relacionadas con derechos educativos, culturales y lingüísticos, tendentes a la salvaguarda y promoción de la tradición oral y escrita de los pueblos indígenas, así como de sus lenguas como objeto y fuente de conocimiento.
  - h) Por otra parte, existe también un derecho de las personas con discapacidad, contenido en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, a ser consultadas a través de las organizaciones que las representan en lo que concierne a la elaboración y aplicación de la legislación y políticas públicas que les impacten.
  - i) En ese sentido, el Capítulo XI de la Ley de Educación del Estado de Yucatán, denominado "Educación Inclusiva", que comprende los artículos 79 a 84, debe ser declarado inconstitucional, dado que no existió consulta previa realizada con organizaciones de personas con discapacidad, en la que se diera acceso a toda la información pertinente mediante formatos accesibles y la implementación de ajustes razonables en caso de ser requeridos.
5. **QUINTO. Registro y turno.** Por acuerdo de primero de septiembre de dos mil veinte, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo por recibida la demanda, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 240/2020 y requirió a la promovente para que presentara la prueba marcada con el número 3 del escrito por el que promovió la acción de inconstitucionalidad, ya que el disco compacto anexo al mismo se encontraba vacío. Por auto de veintiuno de septiembre del mismo año se turnó el asunto a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.
6. **SEXO. Admisión y trámite.** Por auto de cuatro de noviembre de dos mil veinte, la Ministra instructora admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad; tuvo a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Yucatán como las autoridades que emitieron y promulgaron el decreto impugnado, por lo que se les solicitó su respectivo informe, y le dio vista del asunto al Fiscal General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.
7. **SÉPTIMO. Informe del Poder Legislativo del Estado de Yucatán.** Por escrito presentado el tres de diciembre de dos mil veinte, Lizzete Janice Escobedo Salazar, Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Yucatán, rindió informe en los siguientes términos:
- a) El Poder Legislativo del Estado de Yucatán realizó un proceso legislativo con estricto apego a las facultades que le otorgan la Constitución Federal y la Constitución Política del Estado de Yucatán, por lo que el Decreto 270/2020 que emite la Ley de Educación del Estado de Yucatán es constitucional, dado que el Congreso del Estado cuenta con facultades para su expedición.

- b) Con motivo de la aparición y propagación a nivel global del virus SARS-CoV-2, que ha causado afectaciones en el derecho a la salud de personas en todo el mundo, y que provocó que la Organización Mundial de la Salud decretara como pandemia a la enfermedad causada por el virus, emitiendo una serie de recomendaciones entre las que se encuentran la limitación voluntaria de la movilidad de la población, el Estado Mexicano adoptó a través de sus instituciones una serie de medidas preventivas con el objeto de salvaguardar la salud pública.
  - c) De ahí que a fin de no afectar el derecho a la salud de la sociedad, en especial de grupos en situación de vulnerabilidad, **se habilitó ininterrumpidamente a través del portal de internet del Congreso del Estado de Yucatán, un micrositio cuya finalidad fue incluir la participación directa de la sociedad en general dentro del proceso legislativo de creación de la ley impugnada**; de manera que los comentarios y sugerencias recabados, fueron hechos del conocimiento de las y los diputados de la Legislatura, quienes hicieron suyas dichas aportaciones, las cuales se materializaron en propuestas de modificación al proyecto de ley.
  - d) Al preverse un espacio público abierto de alcance masivo a la opinión, se cumplió la obligación de consulta a la sociedad, de una forma compatible con las circunstancias de salud que se viven relacionadas con la pandemia.
  - e) Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación debe sentar precedente en el cual haga un ejercicio de ponderación entre valores tales como la vida, la consulta y el costo beneficio de mantener el trabajo en áreas esenciales como lo son los órganos legislativos estatales.
  - f) El incumplimiento de la obligación de realizar la consulta previa no es imputable al Congreso del Estado de Yucatán, sino que deriva de acontecimientos fuera de su alcance que imposibilitaron su cumplimiento.
  - g) Debe tomarse en consideración la resolución 1/2020, *Pandemia y Derechos Humanos en las Américas*, adoptada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en cuanto reafirma la independencia y actuación de los poderes públicos, en particular de los poderes judiciales y legislativos, cuyo funcionamiento debe ser asegurado en tiempos de pandemia. Así, con el objeto de generar adecuada distancia social, resulta de hecho imperativa la restricción del pleno goce de derechos como el de la reunión y libertad de circulación en espacios tangibles, públicos o comunes que no sean indispensables para el abastecimiento de insumos esenciales o atención médica.
- 8. OCTAVO. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán.** Por escrito presentado el ocho de diciembre de dos mil veinte, Mauricio Tappan Silveira, Consejero Jurídico, en representación del Gobernador del Estado de Yucatán, rindió informe en los siguientes términos:
- a) Los actos legislativos que culminaron con la expedición del Decreto 270/2020, por el que se emitió la Ley de Educación del Estado de Yucatán, que contiene los artículos impugnados, se encuentran debidamente fundados y motivados ya que el Congreso del Estado de Yucatán actuó dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución Federal y la propia Constitución Política del Estado de Yucatán le confieren al ser la autoridad competente para legislar.
  - b) Los capítulos impugnados de la Ley de Educación del Estado de Yucatán no vulneran el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y de las personas con discapacidad, pues el contenido de las disposiciones que los conforman refiere al reconocimiento y garantía de los derechos tanto de los pueblos originarios como de las personas con discapacidad en materia educativa, sin establecer medidas específicas ni restricciones o limitaciones a sus derechos, ni ningún otro tipo de injerencia que pudiera provocar afectaciones en sus derechos humanos.
  - c) El artículo 73 de la Ley de Educación del Estado de Yucatán reconoce la existencia de la educación indígena con pleno respeto a la diversidad cultural y con miras a la preservación de las costumbres, sin que ello implique medidas o acciones específicas o concretas susceptibles de afectar los derechos de los pueblos originarios.
  - d) No era necesaria la consulta a las comunidades indígenas, al no existir un daño o la posibilidad de daño a los derechos de los pueblos originarios, incluso el artículo 75 de la ley controvertida reconoce la obligación del Estado de llevar a cabo consultas previas respecto a las medidas en materia educativa relacionadas con pueblos indígenas, respetando su derecho a la libre autodeterminación, lo que resulta acorde al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales.

- e) La obligación de llevar a cabo la consulta previa se materializará en la creación de los planes y programas de estudio, así como en la planeación y aplicación de las medidas educativas respectivas.
  - f) Por lo que concierne a la educación inclusiva, el artículo 82, fracción I, de la Ley de Educación del Estado de Yucatán garantiza el derecho a la educación de personas con condiciones especiales, aptitudes sobresalientes o que enfrenten barreras para el aprendizaje y la participación mediante la prestación de servicios de educación especial, previa decisión y valoración por parte de madres y padres de familia, tutores y los propios educandos, entre otros, lo que implica que las medidas de educación inclusiva se llevarán a cabo previo acuerdo con las personas con discapacidad involucradas y sus familias, en términos del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
  - g) Los artículos impugnados no cumplen con el estándar de impacto significativo, puesto que se trata de disposiciones de carácter general y abstracta, que no afectan temas relacionados con la pérdida de territorios y tierra tradicional, el desalojo de sus tierras, el posible reasentamiento, el agotamiento de recursos necesarios para la subsistencia física y cultural, la destrucción y contaminación del ambiente tradicional, la desorganización social y comunitaria o los impactos negativos sanitarios y nutricionales, de los pueblos y comunidades indígenas.
  - h) En las consideraciones cuarta y quinta de la exposición de motivos de la ley impugnada se precisa que se encuentra debidamente armonizada con la Ley General de Educación, expedida por el Congreso de la Unión, la cual a su vez encuentra sustento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de manera que si la promovente de la acción de inconstitucionalidad no formuló conceptos de invalidez en el sentido de que la norma controvertida es contraria a la Ley General de Educación o a la Constitución federal, debe concluirse que no era necesaria la consulta, dado que el contenido del ordenamiento no es susceptible de impactar en forma significativa en las condiciones de vida y entorno de los pueblos indígenas y de las personas con discapacidad.
  - i) La ley impugnada fue emitida en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo sexto transitorio de la Ley General de Educación, en cuanto dispuso que, dentro de los ciento ochenta días siguientes a su entrada en vigor, las legislaturas de los Estados debían armonizar su marco jurídico de conformidad con dicho ordenamiento. Por tanto, se vedó la posibilidad legal de las entidades federativas de regular aspectos adicionales a los previstos en el ordenamiento nacional, de ahí que el contenido normativo de la ley impugnada no pudiera ser sometido a consulta previa, dado que la legislatura local no se encuentra facultada para cambiar aspectos no previstos en la Ley General de Educación.
  - j) La consulta debe realizarse sólo cuando exista una nueva deliberación que afecte los derechos de pueblos y comunidades indígenas y de las personas con discapacidad, mas no cuando únicamente se tomen provisiones legales para armonizar el contenido de un ordenamiento nacional en el ámbito de las entidades federativas, pues en tal supuesto no se trata de una nueva medida legislativa, dado que el régimen de derechos y obligaciones de las personas con discapacidad o de los pueblos y comunidades indígenas no se ve modificado con la emisión de disposiciones de carácter neutro que mantienen el estatus jurídico que tenían esos mismos grupos en situación de vulnerabilidad, antes de que tales disposiciones legales fueran introducidas al orden jurídico.
  - k) Una norma o reforma que no incrementa, modifica, disminuye ni matiza el régimen de derechos y obligaciones preexistente, no requiere de una consulta previa y estrecha a las personas con discapacidad dado que no constituye un curso deliberativo nuevo.
- 9. NOVENO. Pedimento.** El Fiscal General de la República no formuló pedimento en el presente asunto. De igual forma, la Consejería Jurídica del Gobierno Federal no presentó opinión alguna.
- 10. DÉCIMO. Cierre de instrucción.** Por acuerdo de veinticuatro de febrero de dos mil veintiuno se cerró la instrucción del asunto y se envió el expediente a la Ministra instructora para la elaboración del proyecto de resolución.

#### CONSIDERANDO:

- 11. PRIMERO. Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución federal<sup>2</sup> y 10, fracción I, de la Ley

<sup>2</sup> **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

Orgánica del Poder Judicial de la Federación<sup>3</sup>, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos planteó la posible contradicción entre los artículos 73 a 76 y 79 a 84 de la Ley de Educación del Estado de Yucatán y la Constitución Federal, así como diversos tratados internacionales.

12. **SEGUNDO. Oportunidad.** El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal<sup>4</sup> 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.
13. Sin embargo, debe destacarse que en atención a las circunstancias extraordinarias por la pandemia provocada por el virus SARS-CoV2-COVID-19, el Pleno **declaró inhábiles** para esta Suprema Corte de Justicia de la Nación los días comprendidos entre el dieciocho de marzo al quince de julio de dos mil veinte; cancelándose el periodo de receso y prorrogándose la suspensión de plazos entre el dieciséis de julio al dos de agosto de dos mil veinte. Lo anterior, con fundamento en los **Acuerdos Generales 3/2020, 6/2020, 7/2020, 10/2020, 12/2020 y 13/2020**.
14. Ahora bien, los **Acuerdos 10/2020 y 12/2020**, en sus artículos Primero, Segundo, numerales 2 y 3, y Tercero, facultaron la promoción electrónica de los escritos iniciales de los asuntos de competencia de esta Suprema Corte y ordenó proseguir, por la referida vía electrónica, el trámite de las acciones de inconstitucionalidad en las que se hubieren impugnado normas electorales, permitiendo habilitar días y horas sólo para acordar los escritos iniciales de las acciones de inconstitucionalidad que hubieren sido promovidas.
15. Al respecto, en el **Acuerdo General 8/2020** también emitido por el Pleno de esta Suprema Corte se establecieron las reglas para regular la integración de los expedientes impreso y electrónico tanto en controversias constitucionales como en acciones de inconstitucionalidad y, en concreto, reguló el uso de la firma electrónica y otros medios para la promoción y consulta de los expedientes de acciones de inconstitucionalidad.
16. En este contexto, se advierte que, aunque el Decreto 270/2020 por el que se emitió la Ley de Educación del Estado de Yucatán, fue publicado en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán el veintinueve de julio de dos mil veinte, **el plazo para la promoción de la acción de inconstitucionalidad transcurrió del tres de agosto al once de septiembre de dos mil veinte**, dado que los plazos se encontraban suspendidos entre el dieciséis de julio y el dos de agosto del mismo año.
17. Consecuentemente, toda vez que la demanda se presentó el veinticuatro de agosto de dos mil veinte, **la acción de inconstitucionalidad resulta oportuna**.
18. **TERCERO. Legitimación.** El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal dispone que 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.
19. Conforme con lo previsto en el primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de la materia<sup>5</sup>, los promoventes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente estén

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

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

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

<sup>3</sup> **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno:

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

<sup>4</sup> **Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles.

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

facultados para ello. Por su parte, el artículo 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos<sup>6</sup> confiere a la Presidenta de dicho órgano la facultad de presentar acciones de inconstitucionalidad.

20. En el presente asunto la demanda fue presentada por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, personalidad que acredita mediante el acuerdo de designación expedido el doce de noviembre de dos mil diecinueve por el Senado de la República, suscrito por la Presidenta y el Secretario de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura de dicho órgano legislativo.
21. En esos términos, este Tribunal Pleno concluye que la acción de inconstitucionalidad fue **promovida por parte legitimada para ello**.
22. **CUARTO. Causas de improcedencia.** Las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente, por lo que se deben analizar las que sean formuladas por las partes, así como aquellas que este Alto Tribunal advierta de oficio.
23. Sin embargo, del análisis de las constancias que integran el presente asunto se observa que las partes no hicieron valer motivo alguno de improcedencia, y tampoco esta Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte la existencia de alguna causa de improcedencia que se actualice de oficio, por lo que se procede al estudio de los conceptos de invalidez planteados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
24. No pasa inadvertido para este Alto Tribunal que el nueve de diciembre de dos mil veinte se publicó en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán el Decreto 308/2020, que adicionó la fracción XLIV al artículo 34 la Ley de Educación del Estado de Yucatán<sup>7</sup>; sin embargo, tal adición no recae sobre ninguna de las disposiciones impugnadas en el presente asunto, sino que versa sobre el tema de la salud bucodental en los grados de preescolar y primaria en dicha entidad federativa. Por tanto, no tiene repercusión en la presente acción de inconstitucionalidad.
25. **QUINTO. Estudio de fondo.** Corresponde a este Alto Tribunal determinar si las disposiciones impugnadas de Ley de Educación del Estado de Yucatán son constitucionales, o de lo contrario determinar su invalidez, en virtud de la omisión del Congreso local de realizar consultas en materia de pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, así como a personas con discapacidad.
26. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos señaló en sus conceptos de invalidez que los artículos 73 a 76, del Capítulo IX "Educación Indígena" y los artículos 79 a 84, del Capítulo XI "Educación Inclusiva", contenidos en la Ley de Educación del Estado de Yucatán vulneran el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, así como de las personas con discapacidad, reconocidos en los artículos 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, 2° de la Constitución Federal y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, respectivamente.
27. A fin de dar contestación al concepto de invalidez, el estudio se dividirá en tres apartados: A) parámetro de regularidad constitucional del derecho a la consulta para pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas; B) parámetro de regularidad constitucional del derecho a la consulta a las personas con discapacidad; y C) estudio de constitucionalidad de los artículos 73 a 76 y 79 a 84 de la Ley de Educación del Estado de Yucatán.

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

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

<sup>6</sup> **Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

[...]

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

[...]

<sup>7</sup> **Artículo 34.** Atribuciones de las autoridades educativas estatales

Corresponden a la autoridad educativa estatal, dentro del ámbito de su competencia, las atribuciones siguientes:

[...]

**XLIV.** En los grados de preescolar y primaria, fomentar en los educandos hábitos de cepillado e higiene dental y, en general, todos los aspectos concernientes a la salud bucodental. Para este efecto, las autoridades educativas de la entidad podrán coordinarse con la Secretaría de Salud del Estado de Yucatán con la finalidad de llevar a cabo los programas en las modalidades y características que establece la Ley de Salud del Estado de Yucatán en su capítulo VI de su Título Séptimo.

**A. Parámetro de regularidad constitucional del derecho a la consulta para pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas**

28. Este Alto Tribunal ha sostenido en reiteradas ocasiones que el artículo 2° de la Constitución Federal y los artículos 6 y 7 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo obligan a las autoridades mexicanas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe, a través de sus representantes o autoridades tradicionales, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.
29. En la **controversia constitucional 32/2012**<sup>8</sup>, este Tribunal Pleno consideró que el derecho a la consulta se desprende de los postulados del artículo 2° de la Constitución Federal, relativos a la autodeterminación, a la preservación de su cultura e identidad, al acceso a la justicia, así como a la igualdad y a la no discriminación. Por tanto, a pesar de que la consulta indígena no estuviera prevista expresamente como parte del procedimiento legislativo, en términos de los artículos 1° de la Constitución Federal; y, 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo formaban parte del parámetro de regularidad constitucional, imponiendo por sí mismos toda una serie de obligaciones a las autoridades mexicanas, antes de tomar decisiones que pudieran afectar de manera directa a los grupos que protege el Convenio.
30. En dicho precedente, el municipio indígena de Cherán demandó la invalidez de una reforma a la Constitución local realizada el dieciséis de marzo de dos mil doce. El Tribunal Pleno estableció que el municipio actor contaba con el derecho a la consulta previa, libre e informada por parte del poder legislativo local y procedió a analizar si tal derecho fue respetado en el proceso legislativo que precedió a la reforma de la Constitución local impugnada.
31. Así, se determinó que no constaba en juicio que el municipio de Cherán hubiera sido consultado —de manera previa, libre e informada mediante un procedimiento adecuado y de buena fe, a través de las instituciones que lo representaban— por lo que era claro que el proceder del poder legislativo demandado había violado su esfera de competencia y sus derechos, por lo que se declaró la invalidez de las normas impugnadas.
32. En la **acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015**<sup>9</sup> se concluyó que cuando el objeto de regulación de una legislación era precisamente los derechos de personas que se rigen por sistemas normativos indígenas, era evidente que se trataba de leyes susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas.
33. Posteriormente, en la **acción de inconstitucionalidad 31/2014**<sup>10</sup> se consideró que las disposiciones impugnadas implicaban medidas legislativas que incidían en los mecanismos u organismos a través de los cuales las comunidades indígenas podían ejercer sus derechos de participación en las políticas públicas que afectaban a sus intereses.
34. De lo anterior, se advierte que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha concluido que las comunidades indígenas deben ser consultadas conforme a los estándares del Convenio referido, siempre que la norma general sea susceptible de afectar a estos grupos de manera especial y diferenciada frente al resto de la población.
35. De igual forma, se ha reconocido que la afectación directa a los pueblos y comunidades indígenas a los que alude el artículo 6 del Convenio 169, y cuya mera posibilidad da lugar a la obligación de consultarles una medida legislativa, no se refiere exclusivamente a la generación de algún perjuicio.

<sup>8</sup> Resuelta el veintinueve de mayo de dos mil catorce. Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Cossío Díaz en contra de las consideraciones, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Pardo Rebolledo con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Pérez Dayán con salvedades en cuanto a la aplicación de la jurisprudencia ante la existencia de un municipio indígena, y Presidente Silva Meza con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo. El señor Ministro Franco González Salas votó en contra. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández y Sánchez Cordero de García Villegas reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

<sup>9</sup> Resueltas en sesión de diecinueve de octubre de dos mil quince, por unanimidad de diez votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del estudio de fondo del proyecto.

<sup>10</sup> Resuelta en sesión de ocho de marzo de dos mil dieciséis, por mayoría de ocho votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. Los Ministros Medina Mora I. y Laynez Potisek votaron en contra.

36. Al respecto, en la **acción de inconstitucionalidad 151/2017**<sup>11</sup> se declaró la invalidez de diversas normas cuyo propósito manifiesto era promover el rescate y la conservación de la cultura de un grupo indígena en una entidad federativa. Asimismo, en la **acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019**<sup>12</sup> se declaró la invalidez de disposiciones normativas ya que no se consultaron de manera adecuada, a pesar de que tales normas estaban relacionadas con el derecho de los pueblos y comunidades indígenas de una entidad federativa, a elegir dirigentes conforme a sus prácticas tradicionales.
37. Ahora bien, respecto a los pueblos y comunidades afroamericanas, el nueve de agosto de dos mil diecinueve, se adicionó un apartado C al artículo 2º de la Constitución Federal, a efecto de reconocerles como parte de la composición pluricultural de la Nación, además, de señalar que tendrán los derechos reconocidos para los pueblos y comunidades indígenas del país, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social<sup>13</sup>.
38. En ese sentido, en la **acción de inconstitucionalidad 116/2019 y su acumulada 117/2019**, este Alto Tribunal determinó que el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación y autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural, se hace extensivo a los pueblos y comunidades afroamericanas, por lo que tienen derecho a ser consultadas en forma previa, culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales, informada y de buena fe, cuando las autoridades legislativas pretendan emitir una norma general o adoptar una acción o medida susceptible de afectar sus derechos o intereses<sup>14</sup>.
39. En la **acción de inconstitucionalidad 81/2018** este Alto Tribunal estableció que **los procesos de consulta de medidas legislativas** susceptibles de afectar a pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas deben observar, como mínimo, las fases y características siguientes<sup>15</sup>:
- a) **Fase preconsultiva** que permita la identificación de la medida legislativa que debe ser objeto de consulta, la identificación de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas a ser consultados, así como la determinación de la forma de llevar a cabo el proceso, la forma de intervención y la formalización de acuerdos lo cual se deberá definir de común acuerdo entre autoridades gubernamentales y representantes de las comunidades indígenas.
  - b) **Fase informativa** de entrega de información y difusión del proceso de consulta, con la finalidad de contar con información completa, previa y significativa sobre las medidas legislativas. Ello puede incluir, por ejemplo, la entrega por parte de las autoridades de un análisis y evaluación apropiada de las repercusiones de las medidas legislativas.

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

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

<sup>13</sup> **Artículo 2o.** La Nación Mexicana es única e indivisible.

(...)

**C.** Esta Constitución reconoce a los pueblos y comunidades afroamericanas, cualquiera que sea su autodenominación, como parte de la composición pluricultural de la Nación. Tendrán en lo conducente los derechos señalados en los apartados anteriores del presente artículo en los términos que establezcan las leyes, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social.

<sup>14</sup> Resuelta en sesión de doce de marzo de dos mil veinte, por mayoría de nueve votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández, Ríos Farjat, y Presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo.

<sup>15</sup> Resuelta en sesión de veinte de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales por algunas razones diversas, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de los párrafos del setenta y uno al setenta y siete, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y Presidente Zaldivar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto Número 778, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho.

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

- c) **Fase de deliberación interna.** En esta etapa —que resulta fundamental— los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, a través del diálogo y acuerdos, evalúan internamente la medida que les afectaría directamente.
- d) **Fase de diálogo** entre los representantes del Estado y representantes de los pueblos indígenas y afromexicanas con la finalidad de generar acuerdos.
- e) **Fase de decisión,** comunicación de resultados y entrega de dictamen.
40. En estos casos, el Tribunal Pleno ha explicado que, para el efecto de determinar la invalidez de una norma general por vulnerar el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, no es relevante si la medida es benéfica para ellos a juicio del legislador<sup>16</sup>, en tanto que la consulta representa una garantía del derecho a la autodeterminación de estos pueblos y comunidades, por lo que la afectación directa no podía tener una connotación exclusivamente negativa, sino que más bien se trataba de una acepción más amplia que abarca la generación de cualquier efecto diferenciado en la particular situación de los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas a raíz de una decisión gubernamental.
41. La consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas debe realizarse mediante procedimientos culturalmente adecuados, libres, informados y de buena fe con la finalidad de llegar a un acuerdo, a través de sus representantes, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente<sup>17</sup>.
42. Así, la consulta se activa cuando existan cambios legislativos susceptibles de afectar directamente a los pueblos y/o comunidades indígenas y afromexicanas, reconociendo que, en parte, el objetivo de esa consulta es valorar qué es o qué no es lo que más les beneficia. Por tanto, basta que se advierta que la normativa impugnada contenga modificaciones legislativas que incidan en los derechos de dichos pueblos y comunidades para exigir constitucionalmente como requisito de validez que se haya celebrado la consulta. Esta consulta debe cumplirse bajo las características reconocidas en el parámetro de regularidad constitucional siguiente:
- a) **La consulta debe ser previa.** Es decir, debe realizarse antes de adoptar y aplicar las medidas legislativas que les afecten, por lo que las comunidades afectadas deben ser involucradas lo antes posible en el proceso<sup>18</sup>. Debe realizarse durante las primeras etapas del plan o proyecto de desarrollo o inversión o de la concesión extractiva y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad<sup>19</sup>.

<sup>16</sup> Criterio sostenido en las acciones de inconstitucionalidad 151/2017, 116/2019 y su acumulada 117/2019 y 81/2018.

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

Por su parte, la **Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas**, aprobada el catorce de junio de dos mil dieciséis por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos dispone:

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

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

También da sustento a esta consideración, lo determinado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos del *Pueblo Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador* y de los *Doce clanes Saramaka vs. Surinam*, así como la resolución de la Primera Sala de este alto tribunal en el amparo en revisión 631/2012, promovido por la Tribu Yaqui, tal como fue aludido expresamente en la citada acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 Y 98/2015.

<sup>18</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso del Pueblo indígena *Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*, Sentencia de Fondo y Reparaciones de veintisiete de junio de dos mil doce.

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

Nota: La Corte IDH cita a su vez “Informe del Comité establecido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Colombia del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (N° 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), GB.276/17/1; GB.282/14/3 (1999), párr. 90. Asimismo, OIT, Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR), Observación Individual sobre el Convenio N° 169 de la OIT, Argentina, 2005, párr. 8. Asimismo, Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, 5 de octubre de 2009, A/HRC/12/34/Add.6, Apéndice A, párrafos 18 y 19.

<sup>19</sup> Acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 Y 98/2015, resuelta en sesión de diecinueve de octubre de dos mil quince, por unanimidad de diez votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del estudio de fondo del proyecto.

- b) **Libre.** Busca asegurar condiciones de seguridad y transparencia durante la realización de los procesos de consulta<sup>20</sup>. Ello implica llevarse a cabo sin coerción, intimidación ni manipulación<sup>21</sup>.
  - c) **Informada.** Los procesos de otorgamiento exigen la provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto a las comunidades consultadas, previo y durante la consulta. Debe buscarse que tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluidos los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto, de forma voluntaria.
  - d) **Culturalmente adecuada.** El deber estatal de consultar a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas debe cumplirse de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, a través de procedimientos culturalmente adecuados y teniendo en cuenta sus métodos tradicionales para la toma de decisiones. Lo anterior, exige que la representación de los pueblos sea definida de conformidad con sus propias tradiciones.
  - e) **De buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo.** Se debe garantizar, a través de procedimientos claros de consulta, que se obtenga su consentimiento previo, libre e informado para la consecución de dichos proyectos. La obligación del Estado es asegurar que todo proyecto en área indígena o afromexicana o que afecte su hábitat o cultura, sea tramitado y decidido con participación y en consulta con los pueblos interesados con vistas a obtener su consentimiento y eventual participación en los beneficios.
43. En ese sentido, los Congresos locales, en el proceso de creación de las leyes, tienen el deber de consultar a los representantes de los pueblos y comunidades afromexicanas, cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.
44. Ahora bien, en la **acción de inconstitucionalidad 212/2020**, el Pleno declaró la invalidez del Capítulo VI, denominado “De la educación indígena”, que se integra con los artículos 62 y 63 de la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala, expedida mediante el Decreto No. 208, al contener normas encaminadas a regular cuestiones relacionadas con la educación indígena; sin que se hubiera realizado la consulta previa exigida constitucionalmente<sup>22</sup>.
45. Dicho asunto constituye un importante precedente ya que generó una evolución del criterio que había sostenido el Pleno en el sentido de que, en el supuesto de leyes que no son exclusivas o específicas en regular los intereses y/o derechos de personas indígenas, la falta de consulta previa no implica la invalidez de la totalidad del decreto. Es decir, en los supuestos en que no se lleve a cabo la consulta referida, respecto de legislación que no es específica o exclusiva para estos grupos, el vicio en el proceso legislativo que le da origen no tiene potencial invalidante de la totalidad de la ley, pero sí de determinados artículos.
46. Con base en los precedentes citados, este Alto Tribunal considera que la consulta afromexicana se erige como parámetro de control constitucional en dos vertientes: 1) como derecho sustantivo, cuya violación puede ser reclamada respecto de un contenido normativo, o bien 2) como requisito constitucional del procedimiento legislativo, en cuyo caso puede analizarse en acción de inconstitucionalidad, como una violación al procedimiento legislativo.
47. El criterio de este Alto Tribunal en relación con el derecho de consulta a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas en materia de educación, establecido en la **acción de inconstitucionalidad 212/2020** citada, ha sido reiterado en las acciones de inconstitucionalidad

<sup>20</sup> Este Tribunal Pleno, al resolver la controversia constitucional 32/2012 estableció que el municipio actor de Cherán contaba con el derecho a la consulta previa, libre e informada por parte del Poder Legislativo Local. Sin que pase desapercibido que este Tribunal Pleno no ha desarrollado esta característica de la consulta de forma específica, por lo cual se retoma en el desarrollo de este apartado. También debemos tomar en cuenta, como aspecto orientador, que en el artículo 19 de la Declaración de Naciones Unidas, se regula el deber de la consulta como sigue: “*Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento, libre, previo e informado.*”

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

<sup>22</sup> Resuelta en sesión del primero de marzo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de los Ministros y Ministras 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.

193/2020<sup>23</sup>, 179/2020<sup>24</sup>, 214/2020<sup>25</sup>, 131/2020 y su acumulada 186/2020<sup>26</sup>, 121/2019<sup>27</sup>, 299/2020<sup>28</sup> y la 18/2021<sup>29</sup>.

#### **B. Parámetro de regularidad constitucional del derecho a la consulta para las personas con discapacidad**

48. Este Alto Tribunal ha sostenido en reiteradas ocasiones que el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad obliga a las autoridades mexicanas a consultar a las personas con discapacidad, incluidos los niños y niñas, ya sea directa o a través de las organizaciones que las representan, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.
49. Al resolver la **acción de inconstitucionalidad 33/2015**<sup>30</sup> el Pleno determinó que la consulta previa en materia de derechos de personas con discapacidad es una formalidad esencial del procedimiento legislativo, cuya exigibilidad se actualiza cuando las acciones estatales objeto de la propuesta incidan en los intereses y/o derechos esas personas.
50. En dicho precedente, este Alto Tribunal sostuvo que la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad involucra a la sociedad civil, en particular, a las organizaciones representativas de las personas con discapacidad, en las acciones estatales que incidan en esos grupos, ya que éstas tienen un impacto directo en la realidad al reunir información concreta sobre presuntas violaciones de los derechos humanos de personas con discapacidad, además que colaboran para que la discapacidad sea vista como un tema fundamental de derechos humanos.
51. En la **acción de inconstitucionalidad 101/2016**<sup>31</sup>, el Tribunal Pleno invalidó la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down para el Estado de Morelos al existir una ausencia absoluta de consulta a las personas con discapacidad. Así, se reconoció el deber convencional del derecho a la consulta de las personas con discapacidad.
52. En el citado asunto, se precisó que con anterioridad a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas se pronunció respecto de la necesidad de consultar a grupos representativos de las personas con discapacidad sobre decisiones que les conciernen<sup>32</sup>.
53. Después, al fallar la **acción de inconstitucionalidad 68/2018**<sup>33</sup>, este Alto Tribunal invalidó ciertos preceptos de la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado y Municipios de San Luis Potosí al considerar que el órgano legislativo no consultó a las personas con discapacidad.
54. En ese precedente se destacaron algunas cuestiones del contexto en el que surge la obligación de consulta y su importancia en la lucha del movimiento de las personas con discapacidad por exigir sus derechos. Parte de las razones de esa exigencia consiste en superar un modelo rehabilitador de la discapacidad —donde las personas con esta condición son sujetos pasivos de la ayuda que se les

<sup>23</sup> Resuelta en sesión de diecisiete de mayo de dos mil veintiuno. Por unanimidad de once votos se declaró la invalidez de los Capítulos "Educación Indígena" y "Educación Inclusiva" de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas.

<sup>24</sup> Resuelta en sesión de veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno. Por unanimidad de once votos se declaró la invalidez de los Capítulos "Educación Indígena" y "Educación Inclusiva" de la Ley de Educación de San Luis Potosí.

<sup>25</sup> Resuelta en sesión de veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno. Por unanimidad de once votos se declaró la invalidez de los Capítulos "Educación Indígena" y "Educación Inclusiva" de la Ley de Educación de Sonora.

<sup>26</sup> Resuelta en sesión de veinticinco de mayo de dos mil veintiuno. Por unanimidad de once votos se declaró la invalidez de los Capítulos "Educación Indígena" y "Educación Inclusiva" de la Ley de Educación de Puebla.

<sup>27</sup> Resuelta en sesión de veintinueve de junio de dos mil veintiuno. Por unanimidad de once votos se declaró la invalidez de los Capítulos "Educación Indígena" y "Educación Inclusiva" de la Ley General de Educación.

<sup>28</sup> Resuelta en sesión de diez de agosto de dos mil veintiuno. Por unanimidad de once votos se declaró la invalidez de los Capítulos "Educación Indígena" y "Educación Inclusiva" de la Ley de Educación de Guerrero.

<sup>29</sup> Resuelta en sesión de doce de agosto de dos mil veintiuno. Por unanimidad de once votos se declaró la invalidez de los Capítulos "Educación Indígena" y "Educación Inclusiva" de la Ley de Educación de Baja California.

<sup>30</sup> Resuelta en sesión de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis, por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz por la invalidez de la totalidad de la ley, Franco González Salas obligado por la mayoría, Zaldívar Lelo de Larrea obligado por la mayoría, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su punto 1: violación a los derechos humanos de igualdad y no discriminación, a la libertad de profesión y oficio, así como al trabajo digno y socialmente útil, consistente en declarar la invalidez de los artículos 3, fracción III, 10, fracción VI, en la porción normativa "al igual que de los certificados de habilitación de su condición", 16, fracción VI, en la porción normativa "los certificados de habilitación"; y 17, fracción VIII, de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista. Las Ministras Luna Ramos y Piña Hernández y el Ministro Aguilar Morales votaron en contra.

<sup>31</sup> Resuelta el veintisiete de agosto de dos mil diecinueve por unanimidad de diez votos. Ausente el Ministro Pardo Rebolledo.

<sup>32</sup> Observación General No. 5, adoptada el nueve de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro.

<sup>33</sup> Resuelta el veintisiete de agosto de dos mil diecinueve por mayoría de nueve votos en contra del emitido por la Ministra Esquivel Mossa. Ausente el Ministro Pardo Rebolledo.

brinda— favoreciendo un modelo social en el que la causa de discapacidad es el contexto que la genera. Así, la ausencia de una consulta significa no considerar a las personas con discapacidad en la definición de sus propias necesidades regresando a un modelo asistencialista.

55. Al resolver la **acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018**<sup>34</sup>, esta Suprema Corte invalidó la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, al no haberse celebrado una consulta con las personas con Síndrome de Down, las organizaciones que conforman, ni a las que las representan.

56. En dicha acción, el Tribunal Pleno señaló los elementos mínimos para cumplir con la obligación convencional sobre consulta a personas con discapacidad, establecida en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en el sentido de que su participación debe ser:

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

Además, 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 esta 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.

- d) **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.
- e) **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.
- f) **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, entre otras.

<sup>34</sup> Resuelta el veintiuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos.

- g) **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.
57. Además, en el señalado precedente se puntualizó que esta obligación no es oponible únicamente ante los órganos formalmente legislativos, sino a todo órgano del Estado Mexicano que intervenga en la creación, reforma o derogación de normas generales que incidan directamente en las personas con discapacidad.
58. El Tribunal Pleno destacó que la consulta debe suponer un ajuste en los procesos democráticos y representativos corrientes, los cuales no suelen bastar para atender a las preocupaciones particulares de las personas con discapacidad, que por lo general están marginados en la esfera política, por lo que es necesario que el órgano legislativo establezca previamente la manera en la que dará cauce a esa participación. En consecuencia, la consulta a personas con discapacidad constituye un requisito procedimental de rango constitucional, lo cual implica que su omisión constituye un vicio formal, invalidante del procedimiento legislativo y, consecuentemente, del producto legislativo.
59. Ahora bien, en la **acción de inconstitucionalidad 212/2020**, el Pleno declaró la invalidez del Capítulo VIII denominado “De la educación inclusiva” que se integra con los artículos 66 a 71 de la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala, al contener normas encaminadas a regular cuestiones relacionadas con la educación para personas con discapacidad, sin que se hubiera realizado la consulta previa exigida por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
60. Como se señaló en el apartado anterior, dicho asunto constituye un precedente importante en el sentido de que la falta de consulta previa no implica la invalidez de la totalidad del decreto, pero sí de determinados artículos. Dicho criterio ha sido reiterado en las acciones de inconstitucionalidad 193/2020<sup>35</sup>, 179/2020<sup>36</sup>, 214/2020<sup>37</sup>, 131/2020 y su acumulada 186/2020<sup>38</sup>, 121/2019<sup>39</sup>, 299/2020<sup>40</sup> y la 18/2021<sup>41</sup>.

### C. Estudio de constitucionalidad de los artículos 73 a 76 y 79 a 84 de la Ley de Educación del Estado de Yucatán

61. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuestionó la validez de los artículos 73 a 76, del Capítulo IX “Educación Indígena” y los artículos 79 a 84, del capítulo XI “Educación Inclusiva”, contenidos en la Ley de Educación del Estado de Yucatán, expedida mediante Decreto 270/2020, publicado en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán el veintinueve de julio de dos mil veinte, de contenido siguiente:

#### Capítulo IX

#### Educación Indígena

#### Artículo 73. Educación indígena

El estado garantizará el ejercicio de los derechos educativos, culturales y lingüísticos a todas las personas, pueblos y comunidades indígenas, afromexicanos o de diferentes etnias, migrantes y jornaleros agrícolas. Contribuirá al conocimiento, aprendizaje, reconocimiento, valoración, preservación y desarrollo tanto de la tradición oral y escrita indígena, como de las lenguas indígenas nacionales como medio de comunicación, de enseñanza, objeto y fuente de conocimiento.

<sup>35</sup> Resuelta en sesión de diecisiete de mayo de dos mil veintiuno. Por unanimidad de once votos se declaró la invalidez de los Capítulos “Educación Indígena” y “Educación Inclusiva” de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas.

<sup>36</sup> Resuelta en sesión de veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno. Por unanimidad de once votos se declaró la invalidez de los Capítulos “Educación Indígena” y “Educación Inclusiva” de la Ley de Educación de San Luis Potosí.

<sup>37</sup> Resuelta en sesión de veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno. Por unanimidad de once votos se declaró la invalidez de los Capítulos “Educación Indígena” y “Educación Inclusiva” de la Ley de Educación de Sonora.

<sup>38</sup> Resuelta en sesión de veinticinco de mayo de dos mil veintiuno. Por unanimidad de once votos se declaró la invalidez de los Capítulos “Educación Indígena” y “Educación Inclusiva” de la Ley de Educación de Puebla.

<sup>39</sup> Resuelta en sesión de veintinueve de junio de dos mil veintiuno. Por unanimidad de once votos se declaró la invalidez de los Capítulos “Educación Indígena” y “Educación Inclusiva” de la Ley General de Educación.

<sup>40</sup> Resuelta en sesión de diez de agosto de dos mil veintiuno. Por unanimidad de once votos se declaró la invalidez de los Capítulos “Educación Indígena” y “Educación Inclusiva” de la Ley de Educación de Guerrero.

<sup>41</sup> Resuelta en sesión de doce de agosto de dos mil veintiuno. Por unanimidad de once votos se declaró la invalidez de los Capítulos “Educación Indígena” y “Educación Inclusiva” de la Ley de Educación de Baja California.

**Artículo 74.** Enfoque de la educación indígena

La educación indígena tendrá un enfoque intercultural bilingüe y contribuirá a la conservación y desarrollo de nuestras características regionales, responderá a las necesidades educativas de las personas, pueblos y comunidades indígenas, atendiendo a sus características y con pertinencia social, cultural y lingüística; además de basarse en el respeto, promoción y preservación del patrimonio histórico y de nuestras culturas, facilitará al educando su integración futura a la vida productiva y la posibilidad de desarrollar las capacidades y habilidades para aprender y construir conocimientos y nuevas habilidades, asimismo se apoyará con servicios y programas de extensión educativa adecuados a su entorno cultural.

La educación indígena deberá considerar como perfil del egresado a un individuo conocedor de su propia realidad sociocultural, con las competencias que le permitan desenvolverse en otros ámbitos sociales, integrarse a la vida productiva y acceder a otros niveles educativos en condiciones de igualdad.

**Artículo 75.** Consultas libres, previas e informadas

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

**Artículo 76.** Acciones para la educación indígena

Para efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto en este capítulo, las autoridades educativas realizarán lo siguiente:

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

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

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

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

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

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

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

[...]

**Capítulo XI****Educación inclusiva****Artículo 79.** Educación inclusiva

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

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

**Artículo 80.** Medios para una educación inclusiva

El estado garantizará la educación inclusiva en todos los tipos y niveles, con el fin de favorecer el aprendizaje de todos los estudiantes, con énfasis en los que están excluidos, marginados o en riesgo de estarlo, para lo cual buscará:

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

II. Desarrollar al máximo la personalidad, los talentos y la creatividad de los educandos.

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

IV. Instrumentar acciones para que ninguna persona quede excluida del Sistema Educativo Nacional por motivos de origen étnico o nacional, creencias religiosas, convicciones éticas o de conciencia, sexo, orientación sexual o de género, así como por sus características, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje, entre otras.

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

**Artículo 81.** Personas con discapacidad

El estado proporcionará a las personas con discapacidad la posibilidad de aprender y desarrollar habilidades para la vida que favorezcan su inclusión laboral, a fin de propiciar su participación plena y en igualdad de condiciones en la educación y en la sociedad.

**Artículo 82.** Atribuciones para enfrentar las barreras para el aprendizaje

En la aplicación de esta ley se garantizará el derecho a la educación a los educandos con condiciones especiales, aptitudes sobresalientes o que enfrenten barreras para el aprendizaje y la participación.

I. Prestar educación especial en condiciones necesarias, previa decisión y valoración por parte de los educandos, madres y padres de familia o tutores, personal docente y, en su caso, derivados por una condición de salud, para garantizar el derecho a la educación de los educandos que enfrentan barreras para el aprendizaje y la participación.

II. Ofrecer formatos accesibles para prestar educación especial, procurando en la medida de lo posible su incorporación a todos los servicios educativos, sin que esto cancele su posibilidad de acceder al servicio escolarizado.

III. Prestar educación especial para apoyar a los educandos con alguna discapacidad o aptitudes sobresalientes en los niveles de educación obligatoria.

IV. Establecer un sistema de diagnóstico temprano y atención especializada para la eliminación de barreras para el aprendizaje y la participación.

V. Garantizar la formación de todo el personal docente para que, en el ámbito de sus competencias, contribuyan a identificar y eliminar las barreras para el aprendizaje y la participación, y preste los apoyos que los educandos requieran.

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

VII. Promover actitudes, prácticas y políticas incluyentes para la eliminación de las barreras del aprendizaje en todos los actores sociales involucrados en educación.

VIII. Desarrollar en el educando la autoestima y las competencias para el trabajo productivo, que faciliten la integración social y enriquezcan con sus capacidades y experiencias la convivencia humana, mediante procesos de educación permanente.

IX. Impulsar estrategias de apoyo profesional técnico y de infraestructura educativa acorde a las necesidades educativas especiales, para el logro de objetivos comunes en la educación.

**Artículo 83.** Garantías para la educación inclusiva

Para garantizar la educación inclusiva, las autoridades educativas, en el ámbito de su competencia, ofrecerán las medidas pertinentes, entre ellas:

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

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

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

IV. Garantizar que se realicen ajustes razonables para la accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

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

**Artículo 84.** Educación y accesibilidad

La educación en el estado atenderá las disposiciones en materia de accesibilidad señaladas en esta ley, la ley general, la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación en el Estado de Yucatán y en las demás disposiciones legales y normativas aplicables.

62. Ahora bien, la accionante alega que dichos artículos vulneran el derecho a la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, reconocidos en los artículos 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales; y, 2° de la Constitución Federal, así como el derecho a la consulta a las personas con discapacidad consagrado en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
63. Este Tribunal Pleno estima **fundado** el argumento de la Comisión accionante con base en el parámetro de regularidad constitucional y convencional del derecho a la consulta para pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, así como a personas con discapacidad antes descrito, de conformidad con lo siguiente.
64. En el Estado de Yucatán habita un gran número de población indígena, afroamericana y con discapacidad. De acuerdo con la Encuesta Intercensal 2015 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, al año dos mil quince, en México existían 12,025,947 personas indígenas, es decir, el 10.1% de la población total del país. En Yucatán, habitaban 1,052,438 indígenas, lo que representaba el 8.8% del total de dicho sector de población.
65. Respecto a la población afroamericana, al año dos mil quince, en México existían 1,381,853 personas que se reconocen como afroamericanas, las cuales representaban el 1.2% de la población total del país. En Yucatán, habitaban 2,555 personas afroamericanas, es decir, el 0.1% del total. En dos mil veinte, el 2.4% de la población en territorio nacional se considera afroamericana. De dicho total, en Yucatán habitan el 3% de las personas afroamericanas, siendo el cuarto Estado en contar con el mayor número de personas pertenecientes a dicho grupo.
66. Por su parte, de conformidad con el Censo 2020, 6,179,890 personas habitantes en el país tienen una discapacidad, de las cuales, 129,986 habitan en Yucatán.
67. Ahora bien, este Alto Tribunal debe analizar si los artículos impugnados de la Ley de Educación del Estado de Yucatán eran susceptibles de afectar los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, así como de personas con discapacidad que habitan la entidad.
68. El Capítulo IX denominado "Educación Indígena" de la Ley de Educación del Estado de Yucatán regula cuestiones relacionadas con la educación indígena y de comunidades afroamericanas, señalando que contribuirá al conocimiento, aprendizaje, reconocimiento, valoración, preservación y desarrollo tanto de la tradición oral y escrita indígena, como de las lenguas indígenas nacionales como medio de comunicación, de enseñanza, objeto y fuente de conocimiento.

69. Para ello, establece que la educación indígena tendrá un enfoque intercultural bilingüe y que contribuirá a la conservación y desarrollo de características regionales; responderá a las necesidades educativas de las personas, pueblos y comunidades indígenas, atendiendo a sus características y con pertinencia social, cultural y lingüística; además de basarse en el respeto, promoción y preservación del patrimonio histórico y cultural.
70. Además, regula el derecho a las consultas libres, previas e informadas de las comunidades y pueblos indígenas y afromexicanos, cada vez que se prevean medidas en materia educativa relacionadas con ellos.
71. Asimismo, dispone diversas acciones para la educación indígena; el desarrollo de programas que reconozcan la herencia cultural de los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas; la elaboración y distribución de materiales educativos en diversas lenguas indígenas; el fortalecimiento de escuelas normales bilingües interculturales; la elaboración de planes y programas de estudio en los que se tomen en consideración los sistemas de conocimientos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas; así como la creación de mecanismos y estrategias para incentivar el acceso, permanencia, formación y desarrollo de educandos con enfoque intercultural y bilingüe.
72. Por su parte, en el Capítulo XI denominado "Educación Inclusiva" se reguló lo relativo a la educación para personas con discapacidad. Para ello, entiende a la educación inclusiva como el conjunto de acciones dirigidas a identificar, prevenir y reducir las barreras que aminoran el acceso, permanencia, participación y aprendizaje de todos los estudiantes, para eliminar prácticas de discriminación, exclusión y segregación.
73. Además, establece como medios para una educación inclusiva, el desarrollo al máximo de la personalidad, los talentos y la creatividad de los educandos; el favorecimiento de la participación plena de éstos y la continuidad de sus estudios en la educación obligatoria; la instrumentación de acciones para que ninguna persona quede excluida de la educación y la realización de ajustes razonables en función de las necesidades de cada persona.
74. Asimismo, prevé que el Estado debe proporcionar a las personas con discapacidad la posibilidad de aprender y desarrollar habilidades para la vida que favorezcan su inclusión laboral, a fin de propiciar su participación plena y en igualdad de condiciones en la educación y en la sociedad. Por su parte, se regula una serie de atribuciones para enfrentar barreras al aprendizaje, entre las que se encuentra el ofrecimiento de formatos accesibles para la prestación del servicio de educación especial, el establecimiento de un sistema de diagnóstico temprano y de atención especializada, la formación del personal docente a fin de que presten los apoyos requeridos por los educandos, entre otras.
75. También establece como garantías para la educación inclusiva, entre otras, facilitar el aprendizaje del sistema Braille, así como de otros medios y formatos de comunicación aumentativos o alternativos para las personas con discapacidad visual; facilitar la adquisición y el aprendizaje de la lengua de señas para las personas con discapacidad auditiva, entre otras.
76. En síntesis, el Capítulo XI de la Ley de Educación de la Ley de Educación para el Estado de Yucatán establece una serie de acciones que debe realizar la autoridad educativa para atender de manera adecuada a las personas con discapacidad.
77. En ese sentido, este Tribunal Pleno advierte que los artículos 73 a 76 y 79 a 84 impugnados son susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como a las personas con discapacidad de la entidad, al tratarse de cambios legislativos que de manera sistemática inciden o pueden llegar a incidir en los derechos humanos de dichos grupos, en particular, su derecho a la educación, consagrado en el artículo 3 de la Constitución Federal.
78. Dichos artículos se relacionan directa y estrechamente con la protección y garantía de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, en la medida en que buscan que la educación que reciben sea acorde a sus necesidades educativas, y que contribuya a preservar su cultura, conocimientos y tradiciones. Asimismo, atañen a las personas con discapacidad al contener normas encaminadas a garantizar que la educación sea inclusiva, con la finalidad de que se reduzcan aquellas limitaciones, barreras o impedimentos que hagan nugatorio el ejercicio de ese derecho de forma plena e incluyente, así como para eliminar las prácticas de discriminación o exclusión motivadas por su situación.
79. Sin que sea necesario analizar si los cambios afectaban de manera positiva o negativa a dichos grupos, ya que como se señaló en el apartado anterior, basta que se advierta que la normativa impugnada contenga modificaciones legislativas que incidan en los derechos de dichos pueblos y comunidades para exigir constitucionalmente como requisito de validez que se haya celebrado la consulta.

80. Por tanto, toda vez que la reforma era susceptible de afectar los derechos de los pueblos y comunidades afromexicanas, así como a las personas con discapacidad, el Congreso local tenía la obligación de consultarles en forma previa a la emisión del decreto impugnado.
81. Ahora bien, del análisis del proceso legislativo que dio origen al Decreto 270/2020 que emitió la Ley de Educación del Estado de Yucatán, se observa lo siguiente:
- a) El diez de junio de dos mil veinte, el Gobernador del Estado de Yucatán **presentó la iniciativa** para expedir la Ley de Educación del Estado de Yucatán ante el Congreso de dicha entidad federativa.
  - b) En sesión ordinaria de Pleno de quince de junio de dos mil veinte, **fue turnada la iniciativa** a la Comisión de Educación, Ciencia y Tecnología, para su estudio, análisis y dictamen respectivo.
  - c) El dieciocho de junio de dos mil veinte, **la iniciativa fue distribuida entre los miembros** de la Comisión de Educación, Ciencia y Tecnología, para su estudio y dictamen respectivo. De la lectura del acta correspondiente de la sesión de trabajo, se observa que el diputado presidente de la referida Comisión manifestó lo siguiente en relación con la necesidad de llevar a cabo consultas a comunidades indígenas y personas con discapacidad:  
“[...] Asimismo, explicó que estaba programado realizarse un foro sobre el tema porque es importante la participación de la sociedad, pero **debido a la situación actual eso no fue posible, por lo que comentó que instruirá a la Secretaría General para abrir durante cinco días un micrositio en la página de internet del Congreso, para que la ciudadanía dé a conocer sus opiniones respecto al tema.** En este entendido, instruyó a la Secretaría General para la apertura del citado micrositio, así como para elaborar una ficha técnica y un cuadro comparativo, los cuales haría llegar apenas estén listos por medios electrónicos, con el fin de que empiece el estudio de la iniciativa y estar en condiciones de dictaminar en una siguiente sesión. [...] En el uso de la voz, la Diputada Lila Rosa Frías Castillo invitó a los integrantes de la Comisión a promover el citado micrositio en sus redes sociales y buscar maneras para fomentar este espacio en la web del Congreso del Estado, con el fin de contar con una mayor participación ciudadana. [...]”
  - d) En sesión de siete de julio de dos mil veinte, la Comisión de Educación, Ciencia y Tecnología aprobó, por unanimidad, el dictamen correspondiente a la expedición de la Ley de Educación del Estado de Yucatán. En el acta correspondiente a la sesión de trabajo, se plasmó lo siguiente en relación con el tema relativo a las consultas previas:  
“[...] Pasando al asunto en cartera, en el marco del estudio de la iniciativa para expedir la Ley de Educación del Estado de Yucatán, se continuó con el análisis respectivo. El Diputado Presidente comentó que en la sesión previa se efectuó la discusión en la que participaron todos los integrantes de esta Comisión y en la cual **se recibieron diversas observaciones, de las cuales derivaron en 24 modificaciones, así como también se recibieron 225 participaciones en diversos sectores de la sociedad en el micrositio creado expofeso en la página de internet del Congreso del Estado, explicando que todas las observaciones fueron plasmadas en el proyecto de dictamen** que en cargó a la Secretaría General. [...]”
  - e) En sesión extraordinaria celebrada el catorce de julio de dos mil veinte, la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso del Estado de Yucatán **aprobó en lo general y en lo particular el dictamen con proyecto de decreto** por el que se expide la Ley de Educación para el Estado de Yucatán, ordenándose su envío al Ejecutivo del Estado para la sanción y publicación correspondiente.
  - f) El veintinueve de julio de dos mil veinte **se publicó** en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán el Decreto 270/2020, por el que se expidió la Ley de Educación del Estado de Yucatán.
82. De lo anterior se advierte que en las fases del proceso legislativo **no se introdujeron las consultas exigidas constitucional y convencionalmente**, pues solo consistió en la presentación de la iniciativa por parte del Gobernador del Estado, su turno a la Comisión legislativa correspondiente, la aprobación del dictamen por dicha Comisión legislativa y posteriormente por el Pleno del Congreso local y, finalmente, su promulgación y publicación por parte del Gobernador de la entidad.

83. Este Alto Tribunal no omite que, de la lectura del proceso legislativo correspondiente, se advierte la intensión de la Comisión de Educación, Ciencia y Tecnología, de habilitar un microsítio en la página de internet del Congreso del Estado de Yucatán cuya finalidad era incluir la participación directa de la sociedad dentro del proceso de creación de la Ley de Educación de dicha entidad federativa, sin embargo, la implementación de dicha herramienta no se encuentra acreditada en autos.
84. Además, aun cuando en el portal de internet del órgano legislativo local se haya habilitado un microsítio para la participación de los diversos sectores de la sociedad en la deliberación del proceso legislativo correspondiente, como lo afirma el órgano legislativo demandado en su informe, ello resulta insuficiente para acreditar el requisito de consulta previa. Lo anterior, ya que no existe evidencia de que dicho mecanismo de participación haya sido del conocimiento público, que se encontrara dirigido en particular a los pueblos y comunidades indígenas y/o afromexicanas, así como a organizaciones de representación de personas con discapacidad, haciendo de su conocimiento de manera fehaciente la existencia de un plazo durante el cual podrían presentar sus propuestas y observaciones, ni mucho menos consta quiénes fueron las personas u organizaciones que participaron, cuántas propuestas se recibieron y cuáles fueron consideradas, es decir, no existe certeza en cuanto a las condiciones en que se llevó a cabo dicho ejercicio.
85. La mera existencia de un buzón o microsítio en el que los interesados se encuentren en aptitud de formular observaciones u objeciones a la ley que se pretende crear, no cumple con los parámetros mínimos que deben contener los procesos de consulta de medidas legislativas, explicados en los apartados anteriores.
86. Por lo que es claro que dichos esfuerzos no pueden ser considerados como una consulta previa, culturalmente adecuada, a través de los representantes o autoridades tradicionales, informada y de buena fe, bajo los requisitos previstos en los artículos 1º y 2º de la Constitución Federal, y 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, ni mucho menos que se cumplieran con los estándares mínimos fijados por este Alto Tribunal respecto al derecho de consulta a las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en cumplimiento a lo previsto en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
87. Tampoco constituye obstáculo alguno a la determinación de esta ejecutoria, el argumento del Poder Legislativo formulado en el sentido de que debe atenderse al contexto actual generado por la pandemia ocasionada por el virus SARS-CoV-2, y que generó la restricción de actividades en todo el territorio nacional. Al respecto, este Alto Tribunal considera que las medidas de emergencia sanitaria no pueden ser empleadas como una excusa para adoptar decisiones, sin implementar un procedimiento de consulta previa, y eludiendo las obligaciones constitucionales y convencionales.
88. Al respecto, la Comisión Interamericana sobre Derechos Humanos formuló la recomendación 1/2020, de diez de abril de dos mil veinte, en la que indica a los Estados miembros:
- “57. Abstenerse de promover iniciativas legislativas y/o avances en la implementación de proyectos productivos y/o extractivos en los territorios de los pueblos indígenas durante el tiempo en que dure la pandemia, en virtud de la imposibilidad de llevar adelante los procesos de consulta previa, libre e informada (debido a la recomendación de la OMS de adoptar medidas de distanciamiento social) dispuestos en el Convenio 169 de la OIT y otros instrumentos internacionales y nacionales relevantes en la materia”.*
89. Por lo que, a efecto de no vulnerar el derecho a la consulta previa y proteger la vida, la salud y la integridad de los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como de las personas con discapacidad, era recomendable abstenerse de promover iniciativas legislativas y/o continuar con éstas, en los casos en que debía darse participación a sectores históricamente discriminados.
90. En ese sentido, se observa que derivado de la emergencia sanitaria, el Poder Legislativo del Estado de Yucatán debió abstenerse de emitir disposiciones susceptibles de afectar a los pueblos y comunidades indígenas de dicha entidad federativa, así como a las personas con discapacidad, si no existían las condiciones necesarias para llevar a cabo un procedimiento de consulta previa, en el que se hubiera garantizado el derecho de protección a la salud y la propia vida de dichos sectores de la población<sup>42</sup>.

<sup>42</sup> En los mismos términos se pronunció este Tribunal Pleno al resolver las acciones de inconstitucionalidad 136/2020, 212/2020, 179/2020, 214/2020, 131/2020 y su acumulada 186/2020 y 299/2020.

91. Por todo lo anterior, este Alto Tribunal considera fundado el argumento de la accionante, por lo que lo procedente es **declarar la invalidez parcial**, únicamente del Capítulo IX denominado “Educación Indígena” integrado por los artículos 73 a 76 y del Capítulo XI “Educación Inclusiva” que se integra por los artículos 79 a 84 de la Ley de Educación del Estado de Yucatán, emitidos mediante el Decreto 270/2020 publicado en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán, el veintinueve de julio de dos mil veinte.
92. **SEXO. Efectos.** El artículo 73, en relación con los numerales 41, 43, 44 y 45, todos de la Ley Reglamentaria de la materia<sup>43</sup>, señalan que las sentencias deberán contener los alcances y efectos de la misma, fijando con precisión las normas o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.
93. De acuerdo con la parte considerativa de este fallo, se declara la invalidez parcial del Capítulo IX denominado “Educación Indígena” integrado por los artículos 73 a 76 y del Capítulo XI “Educación Inclusiva” que se integra por los artículos 79 a 84 de la Ley de Educación del Estado de Yucatán, emitidos mediante el Decreto 270/2020 publicado en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán, el veintinueve de julio de dos mil veinte.
94. Además, siguiendo los efectos fijados en la acción de inconstitucionalidad 212/2020, tomando en consideración las serias dificultades y riesgos que implicaría celebrar la consulta respectiva durante la pandemia por el virus SARS-COV2, con fundamento en lo previsto en el artículo 45, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, este Tribunal Pleno determina que lo procedente es que la invalidez decretada debe postergarse por dieciocho meses.
95. Lo anterior, con el objeto de que la regulación respectiva continúe vigente, hasta en tanto el Congreso del Estado de Yucatán cumpla con los efectos vinculatorios precisados en el siguiente párrafo, lo que permitirá, incluso, la eficacia del derecho humano a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, y afromexicanas, así como a personas con discapacidad.
96. La declaración de invalidez parcial no se limita a la expulsión del orden jurídico de las porciones normativas consideradas inconstitucionales, sino que conlleva la obligación por parte del Congreso del Estado de Yucatán para que, dentro de los dieciocho meses siguientes a la notificación de los puntos resolutivos de esta resolución a la referida legislatura, lleve a cabo, conforme a los parámetros fijados en el Considerando Quinto, la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como a las personas con discapacidad.
97. Dentro del mismo plazo, previa realización de las consultas señaladas, deberá emitir la regulación correspondiente, en el entendido de que la consulta no debe limitarse a los artículos declarados inconstitucionales sino que deberá tener un carácter abierto, a efecto de otorgar la posibilidad de que se facilite el diálogo democrático y busque la participación de los grupos involucrados, en relación con cualquier aspecto regulado en la Ley de Educación del Estado de Yucatán, susceptible de afectar a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como a personas con discapacidad.

<sup>43</sup> **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

- I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;
- II. Los preceptos que la fundamenten;
- III. Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimaren violados;
- IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;
- V. Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen;
- VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación.

**Artículo 43.** Las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para las Salas, Plenos de Circuito, tribunales unitarios y colegiados de circuito, juzgados de distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales.

**Artículo 44.** Dictada la sentencia, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará notificarla a las partes, y mandará publicarla de manera íntegra en el Semanario Judicial de la Federación, conjuntamente con los votos particulares que se formulen.

Cuando en la sentencia se declare la invalidez de normas generales, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará, además, su inserción en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano oficial en que tales normas se hubieren publicado.

**Artículo 45.** Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia”.

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

- 98.** El plazo establecido, además, permite que no se prive a los pueblos y comunidades indígenas y/o afroamericanas, ni a las personas con discapacidad, de los posibles efectos benéficos de las normas; al mismo tiempo permite al Congreso del Estado de Yucatán atender a lo resuelto en la presente ejecutoria. Sin perjuicio de que, en un tiempo menor, la legislatura local pueda legislar en relación con los preceptos declarados inconstitucionales, bajo el presupuesto ineludible de que efectivamente se realicen las consultas en los términos fijados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- 99.** Este criterio fue reiterado por este alto tribunal en las **acciones de inconstitucionalidad 193/2020<sup>44</sup>, 179/2020<sup>45</sup>, 214/2020<sup>46</sup>, 131/2020 y su acumulada 186/2020<sup>47</sup>, 121/2019<sup>48</sup>, y 299/2020<sup>49</sup>.**
- 100.** Finalmente, la declaración de invalidez por extensión, solicitada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, no obtuvo la votación idónea necesaria. Por tanto, atendiendo a lo expuesto en este considerando, se desestima la petición de la Comisión accionante en el sentido de extender los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas con los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, y con las personas con discapacidad. Lo anterior, derivado del carácter abierto de la consulta ordenada en esta ejecutoria, en tanto ésta deberá practicarse en relación con cualquier aspecto regulado en la Ley de Educación del Estado de Yucatán que esté relacionado directamente con estos grupos.

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

**RESUELVE:**

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

**SEGUNDO.** Se **declara la invalidez** de los artículos del 73 al 76 y del 79 al 84 de la Ley de Educación del Estado de Yucatán, emitida mediante el Decreto 270/2020, publicado en el Diario Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de julio de dos mil veinte, en términos de lo señalado en el considerando quinto de esta decisión.

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

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

<sup>44</sup> Resuelta en sesión de diecisiete de mayo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos a favor de la propuesta general de efectos. Mayoría de nueve votos por lo que se refiere al plazo de postergación de la invalidez de dieciocho meses, con voto en contra del Ministro González Alcántara Carrancá y de la Ministra Piña Hernández.

<sup>45</sup> Resuelta en sesión de veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos a favor de la propuesta general. Mayoría de nueve votos por lo que se refiere al plazo de postergación de la invalidez de dieciocho meses, con voto en contra del Ministro González Alcántara Carrancá y de la Ministra Piña Hernández. La Ministra Piña Hernández a favor de extender la invalidez a preceptos con el mismo vicio.

<sup>46</sup> Resuelta en sesión de veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos a favor de la propuesta general. Mayoría de nueve votos por lo que se refiere al plazo de postergación de la invalidez de dieciocho meses, con voto en contra del Ministro González Alcántara Carrancá y de la Ministra Piña Hernández. Mayoría de seis votos respecto a la extensión de invalidez al artículo 60 de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Piña Hernández y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. En contra de la extensión, los Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán, así como la Ministra Ríos Farjat.

<sup>47</sup> Resuelta en sesión de veinticinco de mayo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos a favor de la propuesta general. Mayoría de nueve votos por lo que se refiere al plazo de postergación de la invalidez de dieciocho meses, con voto en contra del Ministro González Alcántara Carrancá y de la Ministra Piña Hernández. La Ministra Piña Hernández y el Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea a favor de extender la invalidez a preceptos con el mismo vicio.

<sup>48</sup> Resuelta en sesión de veintinueve de junio de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos a favor de la propuesta general. Mayoría de nueve votos por lo que se refiere al plazo de postergación de la invalidez de dieciocho meses, con voto en contra del Ministro González Alcántara Carrancá y de la Ministra Piña Hernández. La Ministra Piña Hernández a favor de extender la invalidez a preceptos con el mismo vicio.

<sup>49</sup> Resuelta en sesión de diez de agosto de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos a favor de la propuesta general. Mayoría de nueve votos por lo que se refiere al plazo de postergación de la invalidez de dieciocho meses, con voto en contra del Ministro González Alcántara Carrancá y de la Ministra Piña Hernández. La Ministra Piña Hernández y el Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea a favor de extender la invalidez a preceptos con el mismo vicio.

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

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

Se aprobó por unanimidad de diez 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 y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

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

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa separándose de los párrafos ochenta y ocho y ochenta y nueve, Franco González Salas separándose de los párrafos ochenta y ocho y ochenta y nueve, Aguilar Morales separándose de los párrafos ochenta y ocho y ochenta y nueve, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea con razones adicionales y en contra de los párrafos ochenta y ocho y ochenta y nueve, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos del 73 al 76 y del 79 al 84 de la Ley de Educación del Estado de Yucatán, emitida mediante el Decreto 270/2020, publicado en el Diario Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de julio de dos mil veinte. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto aclaratorio. La señora Ministra y los señores Ministros Pardo Rebolledo, Piña Hernández 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, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a los dieciocho meses siguientes a la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Yucatán. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Piña Hernández votaron en contra. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Franco González Salas anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de diez 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 y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 2) vincular al Congreso del Estado para que, en dicho plazo, realice las consultas a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas con los lineamientos de esta determinación, así como a las personas con discapacidad, y emita la regulación que corresponda en las materias de educación indígena y de educación inclusiva, en el entendido de que esas consultas no deben limitarse a los artículos declarados inconstitucionales, sino que deberán tener un carácter abierto. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Franco González Salas anunciaron sendos votos concurrentes.

**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, Franco González Salas, 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 veintiuno de octubre de dos mil veintiuno previo aviso a la Presidencia.

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

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

Presidente, Ministro **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Ponente, Ministra **Ana Margarita Ríos Farjat**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Licenciado **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 treinta fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 240/2020, 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 veintiuno de octubre de dos mil veintiuno. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a quince de febrero de dos mil veintidós.- Rúbrica.

## VOTO ACLARATORIO QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 240/2020

En la sesión celebrada el veintiuno de octubre de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad que promovió la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de los artículos 73 a 76 del Capítulo IX “Educación Indígena”, y de los artículos 79 a 84, del Capítulo XI “Educación Inclusiva”, contenidos en la Ley de Educación del Estado de Yucatán, al considerar que vulneran el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, y de las personas con discapacidad.

Por unanimidad de diez votos, el Pleno declaró la invalidez de los artículos impugnados porque el Congreso local no realizó las consultas exigidas constitucionalmente, lo que violó en forma directa el artículo 2° de la Constitución Política del país; así como los numerales 6 del Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

La sentencia recoge una construcción colectiva del Tribunal Pleno elaborada sobre un precedente muy similar (la acción de inconstitucionalidad 212/2020, legislación educativa de Tlaxcala), tanto en sus consideraciones como en sus efectos. Siendo así, es claro mi voto a favor, sin embargo, quiero dejar constancia de algunas reflexiones a manera de voto aclaratorio en cuanto la invalidez de las normas decretadas en este caso.

### Comentarios previos.

El criterio del Tribunal Pleno ha evolucionado respecto a las consecuencias que genera una ley que, debiendo serlo, no fue consultada como se mandata en el marco constitucional y convencional mencionado. La discusión de la acción de inconstitucionalidad 212/2020<sup>1</sup>, así como en la presente acción de inconstitucionalidad 240/2020, marcaron un nuevo parteaguas en los precedentes de este alto tribunal<sup>2</sup>.

En términos generales, el Pleno había estado considerando, desde la controversia constitucional 32/2012<sup>3</sup> y la acción de inconstitucionalidad 33/2015<sup>4</sup>, respectivamente, que la falta de consulta es un vicio de procedimiento que provocaba invalidar todo el acto legislativo emanado de ese procedimiento, para el efecto de que la consulta —ya fuera a pueblos y comunidades indígenas, o a personas con discapacidad— fuera llevada a cabo y, tomando en cuenta la opinión de las personas consultadas, entonces se legislara. El fundamento de los precedentes no ha variado, y se finca en sendas convenciones internacionales que desglosa a continuación de forma secuencial.

De acuerdo con el artículo 2°, en relación con el 1°, de la Constitución Política del país<sup>5</sup>, y con los numerales 2.1, 6.1 y 6.2 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países independientes de la

<sup>1</sup> Resuelta en sesiones de veinticinco de febrero y primero de marzo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El Tribunal Pleno decidió invalidar únicamente los capítulos “De la Educación Indígena” y “De la Educación Inclusiva” de la Ley de Educación de Tlaxcala, por falta de consulta previa a pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, así como a personas con discapacidad, ya que son los únicos capítulos que contienen el vicio de inconstitucionalidad.

<sup>2</sup> Al respecto, puede consultarse una reseña amplia en Ríos Farjat, Margarita “El derecho a la consulta de pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas y de las personas con discapacidad, desde la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, número 13, de próxima publicación en 2022.

<sup>3</sup> Resuelta en sesión de veintinueve de mayo de dos mil catorce, por mayoría de diez votos de las Ministras Luna Ramos y Sánchez Cordero de García Villegas, así como de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza. En contra, el Ministro Franco González Salas.

Esta controversia fue promovida por diversos integrantes del Concejo Mayor del Gobierno Comunal, ‘representantes’ del Municipio de Cherán, Michoacán, en contra de la reforma a diversos artículos de la Constitución Política de ese Estado que regulaban la composición, libre determinación y participación de los pueblos y comunidades indígenas. El Tribunal Pleno determinó que de una interpretación de los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo a la luz de los artículos 1° y 2° de la Constitución Federal, los pueblos y comunidades indígenas tienen el derecho humano a ser consultados, por lo que las legislaturas tienen el deber de prever una fase adicional, previo al proceso de creación, para consultarles las normas que son susceptibles de afectarles.

Cabe mencionar que el Pleno retomó aquí el criterio que el mes de mayo del año anterior había adoptado la Primera Sala al resolver el amparo en revisión 631/2012.

<sup>4</sup> Resuelta en sesión de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis, por mayoría de seis votos de las Ministras Luna Ramos y Piña Hernández, y los Ministros Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. En contra, los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea.

El Tribunal Pleno, concluyó que en la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista se cumplió con el mandato del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en virtud de que las organizaciones representativas de las personas con discapacidad tuvieron una participación adecuada y significativa en la elaboración y emisión de dicha ley.

<sup>5</sup> **Artículo 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. (...)

**Artículo 2°** (...)

Organización Internacional del Trabajo (OIT)<sup>6</sup>, los pueblos indígenas tienen el derecho humano a ser consultados, mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe, a través de sus representantes, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente. Los preceptos referidos son los siguientes:

### **Artículo 2**

*1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.*

### **Artículo 6**

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

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

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

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

*2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.*

\*[énfasis añadido].

Cuando se resolvió la mencionada controversia constitucional 32/2012<sup>7</sup>, en 2014, la Suprema Corte estableció que, si bien es cierto que la Constitución Política del país no contempla la obligación específica de que los órganos legislativos locales abran periodos de consulta, lo cierto es que la norma internacional sí dispone en favor de los pueblos indígenas tal prerrogativa. De ahí se desprende que, de conformidad con el artículo 1º constitucional, las legislaturas tienen el deber de prever una fase adicional en el proceso de creación de leyes para consultar a los representantes cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles.

En ese precedente se determinó que **no constaba** que el municipio indígena de Cherán hubiera sido consultado de manera previa, libre e informada mediante un procedimiento adecuado y de buena fe, a través de las instituciones que lo representaban, por lo que era claro que el Poder Legislativo local había violado sus derechos y entonces se declaró la invalidez de las normas impugnadas. Más aún, el Municipio actor argumentó que, si bien se realizaron algunos “foros de consulta”, lo cierto es que no fueron procedimientos adecuados con los representantes, fueron suspendidos y reanudados sin el quórum necesario y sin cumplir con el objetivo de consultarles; cuestión que el Poder Legislativo local no controvertió y sólo basó su argumentación en el contenido de la reforma.

A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

- I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.
- II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.
- III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.
- IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad. (...)

<sup>6</sup> Adoptado el veintisiete de junio de mil novecientos ochenta y nueve en Ginebra, Suiza. Ratificado por México el cinco de septiembre de mil novecientos noventa. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de enero de mil novecientos noventa y uno. Entrada en vigor para México el cinco de septiembre de mil novecientos noventa y uno.

<sup>7</sup> *Supra* nota 1. El Municipio indígena de Cherán demandó la invalidez de la reforma a los artículos 2º, 3º, 72, 94, 103, 114 y 139 de la Constitución Política de Michoacán, que regulaban la composición, libre determinación, y participación, entre otros, de los pueblos y comunidades indígenas, toda vez que no les fueron consultadas las modificaciones.

Por otra parte, un similar marco constitucional y convencional protege a otro importante grupo, y en ese marco se inscribe el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad<sup>8</sup>, que dispone que los Estados parte, como México, celebrarán consultas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con ellas:

**Artículo 4**

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

[...]

2. Con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes [sic] se comprometen a adoptar medidas hasta el máximo de sus recursos disponibles y, cuando sea necesario, en el marco de la cooperación internacional, para lograr, de manera progresiva, el pleno ejercicio de estos derechos, sin perjuicio de las obligaciones previstas en la presente Convención que sean aplicables de inmediato en virtud del derecho internacional.

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 [sic] **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.

\*[énfasis añadido].

Por lo que toca a este grupo, el de las personas con discapacidad, tenemos que al resolver la citada acción de inconstitucionalidad 33/2015<sup>9</sup>, en 2016, la Suprema Corte determinó que el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad mandata a los Estados *“implicar de manera efectiva y real a las personas con discapacidad en los procesos de toma de decisiones gubernamentales sobre cuestiones que les afecten”*. En dicho precedente, el Tribunal Pleno señaló que la Convención prevé la participación de las organizaciones representativas de dichas personas en las acciones estatales que incidan sus derechos y tengan un impacto directo.

Así, el Tribunal Pleno concluyó que se cumplió con el mandato del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, pues las organizaciones representativas de las personas con discapacidad tuvieron una participación adecuada y significativa en la elaboración y emisión de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista.

A partir de estas convenciones internacionales, directamente imbricadas con la Constitución Política del país, y de los dos casos mencionados es que se desarrollaron dos líneas de precedentes, una para cada los pueblos y comunidades indígenas y otra para las personas con discapacidad, mas esas dos líneas comparten el punto de comunión de considerar la falta de consulta como una trasgresión constitucional.

Cabe mencionar que la Suprema Corte ha sido unánime cuando a todos los que la integramos nos parece inminente la afectación. Por ejemplo, así votamos en las acciones de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017, 41/2018 y su acumulada 42/2018 y 123/2020, cuando se invalidaron, respectivamente, la Ley de Asistencia Social de San Luis Potosí<sup>10</sup>; la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome

<sup>8</sup> Adoptada el trece de diciembre de dos mil seis en Nueva York, Estados Unidos de América. Ratificada por México el diecisiete de diciembre de dos mil siete. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de mayo de dos mil ocho. Entrada en vigor para México el tres de mayo de dos mil ocho.

<sup>9</sup> *Supra* nota 2. El asunto se presentó por primera vez el veintiocho de enero de dos mil dieciséis y no incluía un análisis del derecho de consulta previa. En la discusión se propuso que en el proceso legislativo hubo una ausencia de consulta a las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, por lo que debía invalidar toda la ley. Los demás integrantes solicitaron tiempo para estudiar el punto. El quince de febrero de dos mil dieciséis, se volvió a discutir. Se propuso que para establecer si en el caso se había cumplido con el artículo 4.3 de la Convención debía determinarse si ha implicado de forma adecuada y significativa a las organizaciones representativas de las personas con discapacidad.

<sup>10</sup> Resuelta en sesión de veinte de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Los artículos impugnados de esta ley regulaban el enfoque que tendría la asistencia social clasificando a las personas con discapacidad como personas con desventaja y en situación especialmente difícil originada por discapacidad, entre otros. El Tribunal Pleno determinó que *“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.”*

de Down de la Ciudad de México<sup>11</sup>, y la Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León<sup>12</sup>. Estos tres casos son similares en tanto que se impugnaban leyes fundamentales para estos grupos en situación de vulnerabilidad pues estaban orientadas a regular aspectos torales de sus vidas.

No consultar a los destinatarios primigenios, no sólo constituye una trasgresión constitucional y una falta de respeto, sino que es un despliegue de paternalismo, al pensar que, desde una posición cómoda, por mayoritaria y aventajada, se puede determinar de forma infalible qué es mejor para quienes han sido, no pocas veces, históricamente invisibles. Se presume, por supuesto, la buena fe de las legislaturas, que suelen idear provisiones muy responsables y beneficiosas, pero parten del problema principal, que es obviar la necesidad de preguntar si la normativa que se propone le parece, a la comunidad a la que está dirigida, correcta, útil y favorable, si prevé políticas y procesos realmente integradores, o si, al contrario, contiene mecanismos gravosos o parte de suposiciones estigmatizantes que requieren erradicarse.

La premisa anterior la compartimos de forma unánime, como ya se ha señalado. Sin embargo, donde la unanimidad se pierde es cuando nos adentramos a calibrar si una ley o acto es de “inminente afectación” para los pueblos y comunidades indígenas, o son “cuestiones relacionadas” con las personas con discapacidad (frases que prácticamente se han tenido como sinónimos en las discusiones). Es decir, uno de los puntos finos de todo este entramado está en dónde fijar la necesidad y pertinencia de la consulta a estos grupos en situación de vulnerabilidad. Comprensiblemente, cada integrante del Tribunal Pleno tiene su propia concepción de cómo cada norma impugnada afecta o impacta a estos grupos sociales, así que hay muchos casos en los que no hemos coincidido. No siempre tenemos frente a nosotros casos tan claros como los tres mencionados como ejemplo, donde toda la ley o decreto de reformas se encamina a colisionar por la falta de consulta. En otras ocasiones son artículos aislados en temas de dudosa afectación para grupos históricamente soslayados, y las apreciaciones personales encuentran mayor espacio en la ponderación.

La mayoría del Pleno ha considerado, por ejemplo, que invalidar una norma por el sólo hecho de mencionar algún tema que involucre a pueblos y comunidades indígenas, o a personas con discapacidad, puede ser un criterio rígido, que no garantiza una mejora en las condiciones de los destinatarios, ni facilita la agenda legislativa, y que, al contrario, puede impactar perniciosamente en los derechos de la sociedad en general al generar vacíos normativos.

Así, tenemos el caso de la acción de inconstitucionalidad 87/2017, relacionada con la materia de transparencia, en la que discutimos artículos de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados del Estado de Aguascalientes y sus Municipios, y en mayoría de ocho determinamos que no era necesario llevar a cabo la consulta —ni se había hecho valer— porque los derechos de las personas con discapacidad y de comunidades indígenas no eran el tema fundamental de la ley ni de la reforma<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> Resuelta en sesión de veintiuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

La Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México tenía como objeto establecer instancias competentes para emitir políticas en favor de personas con Síndrome de Down; fijar mecanismos para la formación, profesionalización y capacitación de quienes participarían en los procesos de atención, orientación, apoyo, inclusión y fomento para el desarrollo de dichos grupos; implantar mecanismos a través de los cuáles, se brindaría asistencia y protección a las personas con Síndrome de Down; y emitir las bases para la evaluación y revisión de las políticas, programas y acciones que desarrollasen las autoridades, instituciones y aquellos donde participara la sociedad en favor de estas personas.

El Tribunal Pleno estableció que la participación de las personas con discapacidad debe ser: i) previa, pública, abierta y regular; ii) estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad; iii) accesible; iv) informada; v) significativa; vi) con participación efectiva; y vii) transparente.

<sup>12</sup> Resuelta en sesión de veintitrés de febrero de dos mil veintiuno, por unanimidad de diez votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Ausente el Ministro Pérez Dayán.

La reforma a la Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas para el Estado de Nuevo León introdujo el criterio de autoidentificación de la persona con su identidad indígena y afromexicana, se reconocieron derechos de protección a la asimilación, a recibir asistencia financiera y técnica, al autogobierno, entre otros.

El Tribunal Pleno sostuvo que *“para promover la igualdad de oportunidades y eliminar cualquier forma de discriminación, la Federación, las entidades federativas y los municipios están obligados a implementar las políticas necesarias para garantizar los derechos de los indígenas y el desarrollo comunitario, lo cual deberá ser diseñado y operado conjuntamente con ellos.”*

<sup>13</sup> Resuelta en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veinte, por mayoría de ocho votos de las Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros González Alcántara Carrancá y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que se requería de dicha consulta.

También podemos contar como ejemplo la controversia constitucional 38/2019, donde a una mayoría de nueve nos pareció que no se afectaban derechos indígenas en la integración constitucional del Cabildo<sup>14</sup>. La reforma impugnada simplemente definía a los presidentes de comunidad y los integraba al Cabildo con voz y voto, de manera que consideramos que no impactaba en los derechos de pueblos y comunidades indígenas porque no se dirigía a estos, y tampoco se hizo valer.

La misma determinación tomamos, en una votación dividida, cuando resolvimos que no era necesaria la consulta previa (ni se había argumentado como concepto de invalidez) respecto de las obligaciones de las autoridades encargadas de producir campañas de comunicación social para que se transmitan en versiones y formatos accesibles para personas con discapacidad y se difundan en las lenguas correspondientes en las comunidades indígenas, de la Ley de Comunicación Social de Veracruz, que fue la acción de inconstitucionalidad 61/2019<sup>15</sup>. En estos casos, sopesando lo que es “afectación” y la deferencia que amerita la culminación de un proceso legislativo, la mayoría del Pleno decidió que no era prudente anular por falta de consulta como proponía oficiosamente el proyecto.

También tenemos el caso inverso: que una mayoría simple del Pleno determina que sí es necesaria una consulta, pero no se invalida la norma impugnada. Este fue el caso de la acción de inconstitucionalidad 98/2018<sup>16</sup>, donde algunos consideramos que la Ley de Movilidad Sustentable de Sinaloa era inconstitucional porque no se había consultado y contenía provisiones de impacto relevante y directo en las personas con discapacidad (como el diseño de banquetas y rampas, la accesibilidad para el desplazamiento de personas con discapacidad o equipo especializado, por ejemplo). Por no resultar calificada esa mayoría, no se invalidó.

Los anteriores botones de muestra ilustran que quienes integramos el Tribunal Pleno no siempre coincidimos en qué configura una afectación tal que detone la decisión de anular el proceso legislativo que dio lugar a una norma para que sea consultada antes de formar parte del orden jurídico.

La decisión de la Suprema Corte se finca en el principio de afectación. Mientras más claramente incida una norma en uno de estos grupos sociales, mayor tendencia a la unanimidad desplegará el Pleno.

\* \* \*

Antes de la acción de inconstitucionalidad 212/2020, el Pleno mantenía un criterio dual y un tanto difuminado<sup>17</sup>, considerando a la consulta previa como una etapa necesaria del proceso legislativo, pero también como un derecho sustantivo que debe respetarse.

Tomando el criterio de que la consulta es parte fundamental de un proceso legislativo, el decreto que contenía la ley estatal de educación debía invalidarse, por haber omitido ese paso.

En la citada acción de inconstitucionalidad 212/2020, el Pleno se enfrentó a un caso que cuestionó ese criterio. De aplicarse en ese caso, hubiese llevado a niveles extremos la invalidez decretada, no sólo porque el procedimiento legislativo que adoleció de falta de consulta dio lugar a la Ley de Educación del Estado de Tlaxcala —a la ley entera— sino que esta era una de muchas leyes estatales que compartían el mismo problema de inconstitucionalidad y que habían sido promulgadas en las entidades federativas a semejanza y por mandato de la Ley General de Educación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de septiembre de dos mil diecinueve que adolecía del mismo vicio, como la Ley de Educación del Estado de Yucatán analizada en la presente acción de inconstitucionalidad 240/2020.

<sup>14</sup> Resuelta en sesión de tres de noviembre de dos mil veinte por mayoría de nueve votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que, para la validez del decreto impugnado, no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron por la necesidad de dicha consulta.

<sup>15</sup> Resuelta en sesión de doce de enero de dos mil veintiuno, por mayoría de seis votos de las Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat, y los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán por declarar infundado el argumento atinente a la invalidez por falta de consulta indígena y afromexicana, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

<sup>16</sup> Resuelta en sesión el veintiséis de enero de dos mil veintiuno por mayoría de seis votos de las Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea a favor de que se requería la consulta previa a las personas con discapacidad. En contra, los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán y la Ministra Esquivel Mossa.

<sup>17</sup> Como derecho sustantivo, la violación puede ser reclamada respecto de un contenido normativo. Como requisito constitucional del procedimiento legislativo, la violación a dicho procedimiento puede analizarse en acción de inconstitucionalidad.

En la acción de inconstitucionalidad 116/2019, el Tribunal Pleno señaló que, dado que los conceptos de invalidez hechos valer por las promoventes se centran en cuestionar la constitucionalidad de todo el decreto, por vicios en el procedimiento legislativo, no era posible ni necesario segmentar las normas a fin de identificar cuáles se enfocan en la materia electoral y cuáles en una dimensión genérica de los derechos humanos.

Resuelta el doce de marzo de dos mil veinte, por mayoría de nueve votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto a declarar la invalidez de la reforma por falta de consulta previa. La reforma pretendía regular los derechos de las comunidades indígenas como la protección y salvaguarda del patrimonio cultural, libre determinación y participación ciudadana.

Es cierto que en el caso de la acción de inconstitucionalidad 212/2020, la CNDH impugnó los capítulos VI ("De la Educación Indígena"), y VIII ("De la Educación Inclusiva"), no toda la ley, sino sólo estos dos capítulos, como en la presente. Se reflexionó entonces sobre la necesidad de acotar la invalidez solamente a estos dos capítulos. Sin embargo, eso sólo era un lado del criterio dual del Pleno, el lado que considera a la consulta como una etapa legislativa. Era necesario no dejar de reflexionar en la consulta como derecho humano. ¿Acaso los grupos sociales involucrados solamente habrían de ser consultados sobre esos dos capítulos y sobre nada más?

La materia educativa es transversal, es bisagra de derechos, se ancla a mayores libertades y oportunidades, o contribuye a la falta de estas. Por definición y por naturaleza, la educación debiera ser lo más incluyente posible en cuanto a que todos los distintos sectores de la sociedad sean tomados en cuenta. La educación es un tema intrínseco a todos los habitantes del país, y si la forma en cómo ésta se define y se orienta nos interesa y nos impacta en lo individual, con mayor razón si formamos parte de un grupo tan vulnerable históricamente, que el derecho convencional ha debido ocuparse de brindar elementos para que sea adecuadamente considerado.

Por esto mismo, la política educativa es, también, una de las que contienen más aristas polémicas y complejas, donde la sociedad se multiplica en distintas formas de concebir cómo debe llevarse a cabo porque a todos impacta y en todas partes irradia. Por eso, cuando una ley de educación se emite, es resultado de procesos legislativos largos, de múltiples negociaciones y consensos. Basta leer el índice de títulos y capítulos en sus cerca de doscientos artículos para dimensionar el abanico de temas discutidos y convenidos en sede democrática. Además, como se dijo, la Ley de Educación local replicaba la Ley General de Educación, igual que muchas entidades federativas que se estaban homologando su ley local a esta general. Anular en su integridad el acto legislativo impugnado habría prácticamente desbaratado toda la política educativa legislada en el país.

Por una parte, es imperativo que el derecho a la consulta sea respetado, por la otra, no puede perderse de vista la importancia de salvaguardar el derecho a la seguridad jurídica para la totalidad de la población en cuanto a los múltiples aspectos que regula la ley. Era necesario conciliar los extremos, y el tradicional criterio dual del Pleno no podía lograrlo. Si se veía como acto legislativo, todo debía anularse; pero si como derecho humano, también, por la transversalidad de la materia. El problema era, por decirlo así, 'dónde colocar los absolutos'.

Esa sanción parece pertinente cuando el legislativo ha sido omiso en llamar a las minorías para preguntarles cuál es la mejor forma de regular lo que les atañe, o de incluso definir qué les atañe. Considero que la política educativa les impacta, porque justamente uno de los objetivos centrales de la Constitución Política del país es procurar la igualdad, y esto no se logra si quienes están en una situación de desventajosa desigualdad no son tomados en cuenta para opinar sobre cómo deberían ser la educación y la política educativa en general, no sólo la que esperarían recibir ellos de manera directa, sino de cómo debería ser la de todo el país en donde viven a fin de contar con una sociedad incluyente y sensible, y lograr una verdadera integración.

Es **absolutamente reproachable** que, a pesar de esta fuerza convencional, los legisladores locales hayan omitido las obligaciones adquiridas por el Estado mexicano, obligaciones mínimas de solidaridad hacia sus propios pueblos y comunidades indígenas, y sus propios habitantes con discapacidad.

La Suprema Corte, a mi parecer, ha logrado conciliar los extremos. Se optó por no anular el acto legislativo en su integridad porque se habría prácticamente borrado toda la política educativa recientemente legislada en el país, y se habría impuesto una pesada agenda a los congresos, pues además de llevar a cabo las pertinentes y obligatorias consultas, habrían de abocarse nuevamente a generar los acuerdos en todo el gran espectro de temas que abarca una política educativa.

Así, en el precedente, la acción de inconstitucionalidad 212/2020, se tomó la decisión de anular exclusivamente los dos capítulos impugnados, vinculando al Congreso del Estado de Tlaxcala para que, dentro de los dieciocho meses siguientes a la notificación que se le haga de los puntos resolutive de la sentencia, lleve a cabo las consultas a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad. Durante ese lapso se mantendrían vigentes las normas ya invalidadas<sup>18</sup>.

Tomando en cuenta la esencia de la materia educativa, imbricada en muchas cosas, en dicha ocasión se añadió que las consultas, si bien deben llevarse a cabo a partir de los capítulos impugnados, deberán tener un carácter abierto a fin de facilitar el diálogo democrático y que las personas consultadas puedan opinar libremente en relación con cualquier otro aspecto regulado por la Ley de Educación que consideren de su

<sup>18</sup> Señala la sentencia en el último párrafo de sus consideraciones: "El plazo establecido, además, permite que no se prive a los pueblos y comunidades indígenas ni a las personas con discapacidad de los posibles efectos benéficos de las normas y, al mismo tiempo, permite al Congreso del Estado de Tlaxcala atender lo resuelto en la presente ejecutoria".

incumbencia (no sólo respecto de los artículos o capítulos declarados inválidos)<sup>19</sup>. Las personas consultadas no han de ser constreñidas a opinar solamente sobre lo invalidado, ni tampoco el resultado de la consulta se debe limitar a obtener insumos sólo para esos capítulos. Si el resultado de esta abarca otros artículos que necesiten reformarse para mejorar la calidad de vida y el ejercicio pleno de derechos de estos grupos en situación de vulnerabilidad, que se reformen.

Los anteriores criterios, fueron retomados en la presente acción de inconstitucionalidad 240/2020, promovida por la CNDH en contra de los artículos 73 a 76 del Capítulo IX “Educación Indígena”, y de los artículos 79 a 84, del Capítulo XI “Educación Inclusiva”, contenidos en la Ley de Educación del Estado de Yucatán. El Tribunal Pleno, decidió por unanimidad de diez votos, declarar la invalidez únicamente de los citados capítulos, por falta de consulta previa a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como a personas con discapacidad. Asimismo, determinó que la declaratoria de invalidez surtiría efectos a los dieciocho meses de la notificación de los puntos resolutive al Congreso de Yucatán, para que en dicho plazo realice las consultas respectivas y legisle lo conducente, en la inteligencia de que la consulta no debe restringirse a los artículos declarados inválidos.

### **Voto aclaratorio.**

Esta acción de inconstitucionalidad 240/2020 brindó a la Suprema Corte la oportunidad de reiterar el parámetro convencional (adoptado en la diversa 212/2020) sobre la necesidad de la consulta y sus alcances. Refrenda, también, el acatamiento a las fuentes convencionales: al Convenio de la OIT, que dispone que la consulta ha de ser “*cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente*”, y a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que establece que éstas deberán ser consultadas “*en los procesos de adopción de decisiones relacionadas con las personas con discapacidad*”.

El incumplimiento a esas disposiciones convencionales genera normas inválidas, precisamente porque nacen de un incumplimiento. Sin embargo, ese efecto invalidatorio parece reñir con los propios instrumentos internacionales que mandatan consultar. Por ejemplo, el artículo 35 del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas dice: “*La aplicación de las disposiciones del presente Convenio **no deberá menoscabar los derechos y las ventajas garantizados** a los pueblos interesados en virtud de otros convenios y recomendaciones, instrumentos internacionales, tratados, o leyes, laudos, costumbres o acuerdos nacionales*”. Por su parte, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en su artículo 4.4 dispone, en lo que interesa: “*Nada de lo dispuesto en esa convención afectará a las disposiciones **que puedan facilitar**, en mayor medida, el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, y que puedan figurar en la legislación de un Estado Parte*”.

Una lectura empática de los dos capítulos invalidados en la Ley de Educación del Estado de Yucatán, relativos a la educación indígena y a la inclusiva, sugiere *prima facie* que son positivos para los pueblos y comunidades indígenas, así como para las personas con discapacidad. Al invalidarlos, ¿no se menoscaban algunos derechos y ventajas, no se eliminan provisiones que pudieran facilitarle la vida a estos grupos históricamente soslayados?

Lo más importante que debe procurarse con dichos grupos es el respeto a su dignidad y a que ellos determinen cuál es la forma ideal de llevar a cabo tal o cual política para que les sea funcional y respetuosa, pues quienes no formamos parte de esos grupos no poseemos elementos para poder valorar con solvencia qué es lo más pertinente. Sin embargo, para aplicar correctamente este derecho convencional me parece necesaria una primera fase valorativa, aunque sea *prima facie*, justamente para observar si las disposiciones que atañen a las personas consultadas les generan beneficios o ventajas, les amplían derechos o en cualquier forma les facilitan la vida.

La decisión de la Suprema Corte en esta acción de inconstitucionalidad invalidó los capítulos impugnados porque adolecen del vicio insalvable de no haber sido consultados. Al amparo de una mayor reflexión en el tema que nos ocupa, **no me convence del todo que invalidar las normas sea el efecto más deseable**, incluso a pesar de que la invalidez se haya sujetado al plazo de dieciocho meses pues, como señalan las propias convenciones internacionales, idealmente no deberían eliminarse provisiones que pudieran servir de ayuda a estos grupos históricamente discriminados.

La invalidez parece colisionar con lo que se tutela, porque puede implicar la extracción del orden jurídico de alguna disposición que, aunque sea de forma deficiente, pudiera constituir un avance fáctico en los derechos de estas minorías. Para evaluar ese avance fáctico es que señalé que es necesaria una

<sup>19</sup> En su penúltimo párrafo de consideraciones, la ejecutoria dispone lo siguiente: “[...] [L]as consultas no deben limitarse a los artículos declarados inconstitucionales, sino que deberán tener un carácter abierto, a efecto de otorgar la posibilidad de que se facilite el diálogo democrático y busque [sic] la participación de los grupos involucrados en relación con cualquier aspecto regulado en la Ley de Educación para el Estado que esté relacionado directamente con su condición indígena o de discapacidad”.

aproximación valorativa *prima facie*. En este caso, es posible que los artículos invalidados, correspondientes al Capítulo IX (“Educación Indígena”) integrado por los preceptos 73, 74, 75 y 76, y el Capítulo XI (“Educación Inclusiva”) compuesto por los numerales 79, 80, 81, 82, 83 y 84 de la ley educativa de Yucatán, contuviesen avances fácticos, porque establecían estándares y principios encomiables respecto qué es la educación inclusiva y cómo se debe desplegar, lo mismo respecto a cómo garantizar la correcta y más sensible educación indígena.

En este contexto, y tomando en cuenta el amplio margen de maniobra que a esta Suprema Corte permite lo dispuesto en el artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria<sup>20</sup>, quizá sea mejor ordenar al Congreso local a llevar a cabo estas consultas previas y reponer el procedimiento legislativo, sin decretar la invalidez de los preceptos, es decir, sin poner en riesgo la validez de los posibles beneficios que lo ya legislado pudiera contener.

Sin embargo, el problema realmente grave está en mantener la costumbre de no consultar. Lo que se requiere es visibilidad normativa, es decir, voltear la mirada legislativa a estos grupos que requieren normas específicas que ellos conocen mejor, y mayores salvaguardas a fin de lograr plenamente su derecho a la igualdad y no discriminación.

Tomando esto en cuenta, convengo en que la invalidación es el mecanismo más eficaz que posee la Suprema Corte para lograr que el Legislativo sea compelido a legislar de nueva cuenta tomando en consideración estos grupos en situación de vulnerabilidad. Además, permitir la subsistencia de lo ya legislado sin haber consultado, presuponiendo la benevolencia de los artículos impugnados que establecen políticas, formas de hacer, formas de entender, derechos y obligaciones, dejándolos intactos con tal de no contrariar los posibles avances a que se refieren el Convenio 169 de la OIT y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, representaría, de facto, suprimir el carácter obligatorio de la consulta.

Adicionalmente, si no se invalidan las disposiciones, es improbable que el Legislativo actúe para subsanar una omisión que no existirá porque, si no se declara su invalidez, el efecto jurídico es que tales normas son válidas, lo que inhibe la necesidad de legislar de nuevo. Si las normas no son invalidadas, entonces son correctas, siendo así, ¿para qué volver a legislar después de consultar a los grupos en situación de vulnerabilidad? En cambio, si se invalidan, queda un hueco por colmar. Es cierto que el Legislativo pudiera ignorar lo eliminado, considerar que es irrelevante volver a trabajarlo, y evitar llevar a cabo una consulta, con las complicaciones metodológicas que implica. Es un riesgo posible, así que para evitar que suceda es que la sentencia ordena volver a legislar en lo invalidado<sup>21</sup>.

En corolario a todo lo expresado a lo largo del presente documento, reitero que el papel de la Suprema Corte en los casos que ameriten consulta previa debe ser particularmente sensible a las circunstancias que rodean cada caso concreto, con especial cautela frente a la determinación de invalidez de normas, tomando en cuenta los posibles impactos perjudiciales que podrían derivar de una falta o dilación en el cumplimiento del mandato de volver a legislar.

Mantengo mi reserva respecto a que invalidar las normas no consultadas, y que *prima facie* puedan beneficiar a estos grupos en situación de vulnerabilidad, sea la mejor solución. La realidad demostrará si estas conjeturas son correctas y si los congresos actúan responsablemente frente a lo mandatado y con solidaridad hacia los grupos en situación de vulnerabilidad. Con esa salvedad voto a favor del efecto de invalidar, aclarando precisamente mis reservas al respecto.

Ministra **Ana Margarita Ríos Farjat**.- 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 diez fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto aclaratorio de la señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, formulado en relación con la sentencia del veintiuno de octubre de dos mil veintiuno, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 240/2020, 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 quince de febrero de dos mil veintidós.- Rúbrica.

<sup>20</sup> **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener: [...] IV. **Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales, actos u omisiones respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.** Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada; [...]

<sup>21</sup> Por eso esta Suprema Corte ha resuelto reiteradamente que sus declaratorias de invalidez surtirán sus efectos luego de transcurrido cierto tiempo, a fin de dar oportunidad a los Congresos para convocar debidamente a indígenas y a personas con discapacidad, según la materia de las normas.

## VOTO CONCURRENTENTE

**QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 240/2020, RESUELTA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN DE VEINTIUNO DE OCTUBRE DE DOS MIL VEINTIUNO.**

1. En la presente acción de inconstitucionalidad 240/2020 el Tribunal Pleno, por unanimidad de diez votos, determinó la invalidez de los artículos del 73 al 76 y del 79 al 84 de la Ley de Educación del Estado de Yucatán. Lo anterior, por encontrar un vicio legislativo relativo a que el Congreso local no realizó las consultas dirigidas a personas con discapacidad, así como a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.
2. La propuesta se ajusta a los diversos precedentes sobre el tema, particularmente, a las acciones de inconstitucionalidad 212/2020<sup>1</sup> y 193/2020<sup>2</sup>. Por lo tanto, si bien voté a favor de las mismas, quisiera expresar algunas consideraciones sobre mi criterio en relación con el tema del derecho a la consulta previa de estos grupos.<sup>3</sup>
3. El Tribunal Pleno ha consolidado un criterio unánime respecto del deber de las legislaturas de realizar una consulta previa frente a medidas legislativas susceptibles de afectar directamente a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como a personas con discapacidad, cuando la legislación se refiere específicamente a esa materia. En consecuencia, se ha determinado la invalidez total de las leyes o decretos donde, en su proceso legislativo, no se ha habilitado una fase adicional a fin de llevar a cabo una consulta en la materia;<sup>4</sup> o no se ha realizado conforme a los requisitos de ser previa, libre, informada, culturalmente adecuada, de buena fe y con la finalidad de llegar a un acuerdo;<sup>5</sup> o no se observaron determinadas fases o etapas para considerarla válida.<sup>6</sup>
4. Asimismo, una mayoría de Ministros y Ministras del Tribunal Pleno -e inclusive en ocasiones por unanimidad- ha estimado que se debe decretar la invalidez total de las leyes o decretos respectivos cuando, a pesar de que la materia de la legislación no se refiera expresamente a cuestiones indígenas, afromexicanas o de discapacidad, se dirigen a regular la materia de manera directa o la regula integralmente.<sup>7</sup> Igualmente, cuando, a pesar de que no todos los preceptos de una ley se

<sup>1</sup> Fallada el 1 de marzo de 2021 por unanimidad de 11 de votos del Tribunal Pleno, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas.

<sup>2</sup> Fallada el 17 de mayo de 2021 por unanimidad de 11 de votos, bajo mi ponencia.

<sup>3</sup> Nota: en los siguientes párrafos se hará referencia a diversos precedentes del Tribunal Pleno, los cuales son con fines ejemplificativos para sustentar las afirmaciones del presente voto, sin que constituya una referencia exhaustiva ya que existe un gran número de asuntos donde este Tribunal se ha pronunciado sobre el tema de consulta previa.

<sup>4</sup> **Acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018**, falladas el 21 de abril de 2020 bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales. Por unanimidad de 11 votos se determinó la invalidez total de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México.

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

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

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

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

I. Fase preconsultiva que permita la identificación de la medida legislativa que debe ser objeto de consulta, la identificación de los pueblos y comunidades indígenas a ser consultados, así como la determinación de la forma de llevar a cabo el proceso, la forma de intervención y la formalización de acuerdos lo cual se deberá definir de común acuerdo entre autoridades gubernamentales y representantes de las comunidades indígenas.

II. Fase informativa de entrega de información y difusión del proceso de consulta, con la finalidad de contar con información completa, previa y significativa sobre las medidas legislativas. Ello puede incluir, por ejemplo, la entrega por parte de las autoridades de un análisis y evaluación apropiada de las repercusiones de las medidas legislativas.

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

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

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

<sup>7</sup> **Acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017**, falladas el 20 de abril de 2020, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek. Por unanimidad de once votos se determinó la invalidez total de la Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí. Lo anterior por falta de consulta previa a personas con discapacidad.

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

refieran o tengan relación con la materia indígena, sí se articule un sistema integral, como en cuestiones de seguridad pública estatal, que incida en las formas de organización de los pueblos o comunidades indígenas.<sup>8</sup>

5. Por otra parte, algunos integrantes del Máximo Tribunal han estimado que, cuando un decreto o ley contiene artículos dispersos en su ordenamiento, que inciden en la materia de discapacidad o de pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, existe igualmente un deber de consulta por parte de las legislaturas, aún y cuando no regule la materia integralmente o no se dirija específicamente a estos grupos. Esto, pues la falta de consulta sí tiene un efecto invalidante en todo el ordenamiento. Yo he votado con este criterio, sin embargo, al no existir una mayoría calificada de ocho integrantes del tribunal, se ha desestimado ese argumento.<sup>9</sup>
6. En el presente caso, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos accionante, impugnó dos capítulos de la Ley de Educación del Estado de Yucatán relativos a la educación especial y a los servicios de educación especial e indígena. Una vez debatido el asunto por el Tribunal Pleno, aun cuando la legislación no regula integral o específicamente la materia de discapacidad o de pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, se logró unificar el criterio en torno a la invalidez de los capítulos específicamente impugnados por la accionante -y no de todo el ordenamiento en su integridad-. Se estimó que el vicio de invalidez no tenía el potencial de invalidar toda la ley por lo que ésta fue declarada inconstitucional sólo de manera parcial. Adicionalmente, en los efectos se precisó que la sentencia vincula al Congreso Estatal en el sentido que deberá realizar las consultas en relación con toda la ley y no únicamente sobre las normas estimadas inválidas.
7. Así, mi voto fue en el sentido ya referido en vista de la urgente necesidad de generar consensos pues, como ya señalé, en un gran número de casos los argumentos de invalidez por falta de consulta previa frente a leyes que no regulaban directa o integralmente la materia, eran desestimados y la norma continuaba surtiendo efectos<sup>10</sup>.
8. La materia educativa resulta de primordial importancia para diversos grupos y colectivos, como en este caso las personas indígenas y afromexicanas y personas con discapacidad. En consecuencia, era preponderante que se lograra activar el derecho a la consulta a fin de que, en una construcción dialógica y participativa, sean estos grupos quienes señalen qué es lo que más les beneficia.
9. El derecho a la educación de los pueblos y comunidades indígenas -conforme a los artículos 2° y 3° constitucional- debe garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural. Lo cual va en estrecha relación con el deber de preservar el uso de las lenguas indígenas como elemento identitario fundamental y el reconocimiento de la diversidad cultural.

<sup>8</sup> **Acción de inconstitucionalidad 81/2018**, fallada el 20 de abril de 2020, bajo mi ponencia. Se determinó la invalidez del Decreto 778 por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero (por unanimidad de 11 votos) y el Decreto por el que se expidió la Ley 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero (por mayoría de 9 votos).

<sup>9</sup> **Acción de inconstitucionalidad 40/2018**, fallada el 2 de abril de 2019, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas. En este asunto a propuesta del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, el Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea consultó al Tribunal Pleno si el decreto impugnado (Ley de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes) requería o no de consulta previa a las personas con discapacidad, ante lo cual se expresó una mayoría de siete votos integrada por la Ministra Esquivel Mossa y los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora Icaza, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que el decreto respectivo, para su validez, no requería ser sometido a consulta. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que dicho decreto sí requería, para su validez, de la consulta respectiva.

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

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

<sup>10</sup> Estas mismas consideraciones se ven reflejadas en el voto concurrente que emití en la acción de inconstitucionalidad 212/2020.

10. El derecho a la educación, en el contexto de la educación indígena, tiene una dimensión colectiva muy relevante que permite a las comunidades indígenas –como sujeto colectivo- preservar su identidad cultural mediante un modelo de educación que sea capaz de responder a las diversas manifestaciones culturales, usos, creencias, costumbres y formas de vida de la comunidad.
11. El *Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*, ha señalado que el derecho a la educación es clave para que millones de indígenas en todo el mundo no solo para que puedan salir de la exclusión y discriminación que han sufrido históricamente, sino también para el disfrute, mantenimiento y respeto de sus culturas, idiomas, tradiciones y conocimientos.<sup>11</sup> Destacó que la principal forma de discriminación en materia de educación ha sido la tendencia de usar la escuela como un instrumento privilegiado para promover la asimilación de los pueblos indígenas al modelo cultural de la mayoría o de la sociedad dominante.<sup>12</sup>
12. Por ello, las propuestas interculturales buscan tender puentes que permitan reformular las posiciones de cada uno en la estructura social, establecidas a través de procesos históricos; además de mirar la relación de la diferencia cultural con la desigualdad.<sup>13</sup> La educación intercultural es un diálogo entre diferentes culturas, idiomas y conceptos del conocimiento en el que se respetan sin discriminación alguna los derechos y las necesidades de los diversos grupos de población en materia de educación. La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y la Cultura (UNESCO) ha reconocido la educación intercultural como medio para promover el respeto de la diversidad cultural y lingüística, fomentar el entendimiento entre los distintos grupos de población y erradicar el racismo.<sup>14</sup>
13. La educación indígena –con las características de ser intercultural y bilingüe- es un medio para preservar la vida de la misma comunidad, pues una educación ajena a sus tradiciones implica la transformación y destrucción de su identidad. Así, el reconocimiento a la diversidad étnica y cultural implica aceptar la multiplicidad de formas de vida y comprensión del mundo diferente a la cultura occidental.<sup>15</sup>
14. Respecto al derecho a la educación de las personas con discapacidad, la Convención para las Personas con Discapacidad lo desarrolla ampliamente en su artículo 24<sup>16</sup>, y dispone que el mismo se

<sup>11</sup> Informe del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen. E/CN.4/2005/88 de 6 de enero de 2005, párr.14.

<sup>12</sup> Informe del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen. E/CN.4/2005/88 de 6 de enero de 2005, párr.41.

<sup>13</sup> Corbetta Silvina y otros, *Educación intercultural bilingüe y enfoque de interculturalidad en los sistemas educativos latinoamericanos. Avances y desafíos*. Cepal y Unicef, 2018. Pág. 28

<sup>14</sup> King Linda y Schielmann, Sabine, *El reto de la educación indígena: experiencias y perspectivas*. UNESCO 2004. Pág. 28

<sup>15</sup> Similares consideraciones sostuvo la Corte Constitucional Colombiana al fallar el asunto T-557/12.

<sup>16</sup> **Artículo 24. Educación**

1. Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a la educación. Con miras a hacer efectivo este derecho sin discriminación y sobre la base de la igualdad de oportunidades, los Estados Partes asegurarán un sistema de educación inclusivo a todos los niveles así como la enseñanza a lo largo de la vida, con miras a:
  - a) Desarrollar plenamente el potencial humano y el sentido de la dignidad y la autoestima y reforzar el respeto por los derechos humanos, las libertades fundamentales y la diversidad humana;
  - b) Desarrollar al máximo la personalidad, los talentos y la creatividad de las personas con discapacidad, así como sus aptitudes mentales y físicas;
  - c) Hacer posible que las personas con discapacidad participen de manera efectiva en una sociedad libre.
2. Al hacer efectivo este derecho, los Estados Partes asegurarán que:
  - a) Las personas con discapacidad no queden excluidas del sistema general de educación por motivos de discapacidad, y que los niños y las niñas con discapacidad no queden excluidos de la enseñanza primaria gratuita y obligatoria ni de la enseñanza secundaria por motivos de discapacidad;
  - b) Las personas con discapacidad puedan acceder a una educación primaria y secundaria inclusiva, de calidad y gratuita, en igualdad de condiciones con las demás, en la comunidad en que vivan;
  - c) Se hagan ajustes razonables en función de las necesidades individuales;
  - d) Se preste el apoyo necesario a las personas con discapacidad, en el marco del sistema general de educación, para facilitar su formación efectiva;
  - e) Se faciliten medidas de apoyo personalizadas y efectivas en entornos que fomenten al máximo el desarrollo académico y social, de conformidad con el objetivo de la plena inclusión.
3. Los Estados Partes brindarán a las personas con discapacidad la posibilidad de aprender habilidades para la vida y desarrollo social, a fin de propiciar su participación plena y en igualdad de condiciones en la educación y como miembros de la comunidad. A este fin, los Estados Partes adoptarán las medidas pertinentes, entre ellas:
  - a) Facilitar el aprendizaje del Braille, la escritura alternativa, otros modos, medios y formatos de comunicación aumentativos o alternativos y -20- habilidades de orientación y de movilidad, así como la tutoría y el apoyo entre pares;
  - b) Facilitar el aprendizaje de la lengua de señas y la promoción de la identidad lingüística de las personas sordas;
  - c) Asegurar que la educación de las personas, y en particular los niños y las niñas ciegos, sordos o sordociegos se imparta en los lenguajes y los modos y medios de comunicación más apropiados para cada persona y en entornos que permitan alcanzar su máximo desarrollo académico y social.
4. A fin de contribuir a hacer efectivo este derecho, los Estados Partes adoptarán las medidas pertinentes para emplear a maestros, incluidos maestros con discapacidad, que estén cualificados en lengua de señas o Braille y para formar a profesionales y personal que trabajen en todos los niveles educativos. Esa formación incluirá la toma de conciencia sobre la discapacidad y el uso de modos, medios y formatos de comunicación aumentativos y alternativos apropiados, y de técnicas y materiales educativos para apoyar a las personas con discapacidad.

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

15. En la Observación General Número 4 (2016), sobre el derecho a la educación inclusiva, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, destacó que “la educación es fundamental para la efectividad plena de otros derechos... La educación inclusiva debe basarse en la creación de entornos inclusivos en toda sociedad. Esto requerirá la aprobación del modelo de la discapacidad basado en los derechos humanos...”<sup>17</sup>. Además, el Comité se pronunció ampliamente sobre los elementos fundamentales que debe abordar el marco legislativo y normativo para la educación inclusiva.
16. Así, el derecho a la consulta permitirá a estos grupos colocar diversas preocupaciones y exigir determinadas medidas a fin de lograr que el derecho a la educación incorpore miradas diferenciadas para los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, así como personas con discapacidad.

\*

\*\*\*

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

\*

\*\*\*

18. Por otro lado, el 12 de agosto de 2021, se resolvió la acción de inconstitucionalidad 18/2021 (Ley de Educación del Estado de Baja California), por unanimidad de 11 votos, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, en la que se determinó que en las acciones de inconstitucionalidad en las que este Alto Tribunal declare la invalidez parcial de normas que son violatorias del derecho de consulta con que cuentan las personas con discapacidad o los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanos, los efectos invalidantes de la acción deben extenderse a todas aquellas normas que presentan el mismo vicio de constitucionalidad.
19. Considero que ese criterio debería regir también en el presente caso, por lo que en este aspecto mi voto es a favor de que la invalidez se extienda a las siguientes normas que regulan aspectos inherentes a la educación de personas con discapacidad y de integrantes de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas en la mencionada Ley de Educación del Estado de Yucatán: 13, inciso d), 14, fracción IV, 16, fracción XVI, 17, 33, fracción XXXV, 34, fracciones XXVI y XXVIII, 41, 42, fracción I, 43, 64, 96, 102, 112, 116, 131, fracción VIII, 135 y 150 fracción XV, a reserva de que se pueda observar algún otro<sup>18</sup>.

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

<sup>17</sup> Observación general número 4 (2016), sobre el derecho a la educación inclusiva, del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, párrafo 44.

<sup>18</sup> Artículo 13. Características de la educación

Corresponde al estado la rectoría de la educación; la impartida por este, además de obligatoria, será:

[...]

d) Establecerá la educación especial disponible para todos los tipos, niveles, modalidades y opciones educativas, la cual se proporcionará en condiciones necesarias, a partir de la decisión y previa valoración por parte de los educandos, madres y padres de familia o tutores, personal docente y, en su caso, por una condición de salud.

[...]

Artículo 14. Desarrollo humano integral

En la prestación de los servicios educativos se impulsará el desarrollo humano integral para:

[...]

IV. Combatir las causas de la discriminación y la violencia, especialmente las que se ejercen contra la niñez y las mujeres, así como las personas con discapacidad o pertenecientes a grupos sociales en situación de vulnerabilidad.

[...]

Artículo 16. Fines de la educación

La educación que imparta el estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, persigue los siguientes fines:

[...]

XVI. Procurar una educación bilingüe e intercultural, basada en el principio de equidad y el respeto mutuo entre las comunidades, promoviendo que niñas, niños, adolescentes y jóvenes reciban educación en su propia lengua y estableciendo los mecanismos que permitan el fomento, subsistencia, enriquecimiento y defensa de los pueblos originarios, así como el orgullo por la pertenencia a ellos.

[...]

Artículo 17. Criterios de la educación

La educación que impartan el estado y los municipios, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, se basará en los resultados del progreso científico; luchará contra la ignorancia, sus causas y efectos, las servidumbres, los fanatismos, los prejuicios, la formación de estereotipos, la discriminación y la violencia, especialmente la que se

ejerce contra la niñez y las mujeres, así como personas con discapacidad o en situación de vulnerabilidad social, debiendo implementar políticas públicas orientadas a garantizar la transversalidad de estos criterios en los dos órdenes de gobierno.

[...]

VI. Será equitativa, al favorecer el pleno ejercicio del derecho a la educación de todas las personas, para lo cual combatirá las desigualdades socioeconómicas, regionales, de capacidades y de género, respaldará a estudiantes en condiciones de vulnerabilidad social y ofrecerá a todos los educandos una educación pertinente que asegure su acceso, tránsito, permanencia y, en su caso, egreso oportuno en los servicios educativos.

VII. Será inclusiva, al tomar en cuenta las diversas capacidades, circunstancias, necesidades, estilos y ritmos de aprendizaje de los educandos, y así eliminar las distintas barreras al aprendizaje y a la participación, para lo cual adoptará, adecuará y dotará de los insumos necesarios para los alumnos que presentan necesidades específicas en favor de la accesibilidad.

VIII. Será intercultural, al promover la convivencia armónica entre personas y comunidades sobre la base del respeto a sus diferentes concepciones, opiniones, tradiciones, costumbres y modos de vida y del reconocimiento de sus derechos, en un marco de inclusión social.

[...]

XI. Garantizará que la población indígena tenga acceso a la educación básica bilingüe, cultural e intercultural y que en la escuela se respete la dignidad e identidad de las personas, independientemente de su lengua y cultura. Asimismo, en los niveles de educación media superior y superior se fomentará la interculturalidad, el multilingüismo y el respeto a la diversidad de los derechos lingüísticos, en términos de la legislación correspondiente.

Artículo 33. Facultades de las autoridades educativas

Corresponde a las autoridades educativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, las siguientes atribuciones:

[...]

XXXV. Generar las condiciones para que las poblaciones indígenas, afroamericanas, comunidades rurales o en condiciones de marginación, así como las personas con discapacidad, ejerzan el derecho a la educación apeándose a criterios de accesibilidad, asequibilidad, adaptabilidad, aceptabilidad y calidad.

[...]

Artículo 34. Atribuciones de las autoridades educativas estatales

Corresponden a la autoridad educativa estatal, dentro del ámbito de su competencia, las atribuciones siguientes:

[...]

XXVI. Fomentar la prestación de servicios bibliotecarios a través de las bibliotecas públicas a cargo de la Secretaría de Cultura y demás autoridades competentes, a fin de apoyar al sistema educativo nacional, a la innovación educativa y a la investigación científica, tecnológica y humanística, incluyendo los avances tecnológicos que den acceso al acervo bibliográfico, con especial atención a personas con discapacidad.

[...]

XXVIII. Fomentar y difundir las actividades artísticas, culturales y físico-deportivas en todas sus manifestaciones, incluido el deporte adaptado para personas con discapacidad.

[...]

Artículo 41. Educación en el entorno social

La educación, en sus distintos tipos, niveles, modalidades y opciones educativas responderá a la diversidad lingüística, regional y sociocultural del estado, así como de la población rural dispersa y grupos migratorios, además de las características y necesidades de los distintos sectores de la población.

Artículo 42. Propósito de la educación básica

La educación básica tiene como propósito que los educandos desarrollen los valores, competencias, conocimientos, habilidades y actitudes necesarios para su vida presente y su desempeño futuro en la sociedad, además atenderá los aspectos siguientes:

I. Lenguajes básicos: el español, el matemático, y en su caso, indígenas, así como el dominio funcional de otro idioma y del lenguaje computacional.

[...]

Artículo 43. Composición de la educación básica

La educación básica está compuesta por los niveles: inicial, preescolar, primaria y secundaria.

Los servicios que comprende este tipo de educación, entre otros, son:

[...]

II. Preescolar general, indígena y comunitaria.

III. Primaria general, indígena y comunitaria.

IV. Secundaria, entre las que se encuentran la general, técnica, comunitaria o las modalidades regionales autorizadas por la Secretaría de Educación Pública.

[...]

De manera adicional, se considerarán aquellos para impartir educación especial, incluidos los Centros de Atención Múltiple.

Artículo 64. Obligatoriedad de la educación superior

[...]

Para tal efecto, las políticas de educación superior estarán basadas en el principio de equidad entre las personas, tendrán como objetivo disminuir las brechas de cobertura educativa entre las regiones del estado, así como fomentar acciones institucionales de carácter afirmativo para compensar las desigualdades y la inequidad en el acceso, ingreso y permanencia en los estudios por razones económicas, de género, origen étnico o discapacidad.

En el ámbito de su competencia, la Secretaría de Investigación, Innovación y Educación Superior y los municipios concurrirán para garantizar la gratuidad de la educación en este tipo educativo de manera gradual, comenzando con el nivel de licenciatura y, progresivamente, con los demás niveles de este tipo educativo, en los términos que establezca la ley de la materia, priorizando la inclusión de los pueblos indígenas y los grupos sociales más desfavorecidos para proporcionar la prestación de este servicio educativo en todo el estado.

[...]

Artículo 96. Formación para el trabajo

La formación para el trabajo deberá estar enfocada en la adquisición de conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes, que permitan a la persona desempeñar una actividad productiva, mediante alguna ocupación o algún oficio calificado. Se realizará poniendo especial atención en las personas con discapacidad con el fin de desarrollar capacidades para su inclusión laboral.

Artículo 102. La carrera de las maestras y los maestros

[...]

En el caso de las maestras y los maestros de educación indígena que no tengan licenciatura como nivel mínimo de formación, deberán participar en los programas de capacitación que diseñe la autoridad educativa y certificar su bilingüismo en la lengua indígena que corresponda y el español.

Artículo 112. Perfil de egreso de las instituciones formadoras docentes

[...]

En los planes y programas de estudio de las instituciones de formación docente, se promoverá el desarrollo de competencias en educación inicial y con enfoque de inclusión para todos los tipos educativos; asimismo, se considerarán modelos de formación docente especializada en la educación especial que atiendan los diversos tipos de discapacidad.

Artículo 116. Atención de zonas prioritarias

20. Lo anterior, porque a pesar de no estar impugnados por la CNDH, dichos artículos regulan distintos aspectos de la educación de personas con discapacidad y de pueblos y comunidades indígenas que, evidentemente al formar parte del mismo Decreto número 270/2020, publicado en el Diario Oficial de dicha entidad federativa el 29 de julio de 2020, no fueron consultadas, por lo que presentan el mismo vicio de constitucionalidad que las normas declaradas inválidas.

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

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de seis fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente del señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, formulado en relación con la sentencia del veintiuno de octubre de dos mil veintiuno, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 240/2020, 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 quince de febrero de dos mil veintidós.- Rúbrica.

**VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 240/2020, RESUELTA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN CELEBRADA EL VEINTIUNO DE OCTUBRE DE DOS MIL VEINTIUNO**

En la sentencia de la acción de inconstitucionalidad mencionada al rubro, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por falta de consulta previa a personas indígenas, así como a personas con discapacidad, declaró la invalidez de los artículos 73 al 76 y 79 al 84 de la Ley de Educación del Estado de Yucatán, expedida mediante Decreto 270/2020 publicado en el Diario Oficial del Gobierno de dicha entidad, el veintinueve de julio de dos mil veinte.

En lo que a este voto interesa, en relación con el argumento formulado por el Poder Legislativo de la entidad, en el sentido de que debía atenderse al contexto actual generado por la pandemia ocasionada por el virus SARS-CoV-2, que generó la restricción de actividades en todo el territorio nacional, el Pleno de este Tribunal señaló que las medidas de emergencia sanitaria no pueden ser empleadas como una excusa para adoptar decisiones, sin implementar un procedimiento de consulta previa, y eludiendo las obligaciones constitucionales y convencionales.

A efecto de justificar lo anterior, el Pleno de este Tribunal citó la Recomendación 1/2020, publicada el diez de abril de dos mil veinte, por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la que encomendó a los Estados miembros a abstenerse de promover iniciativas legislativas en los territorios de los pueblos indígenas durante el tiempo en que dure la pandemia. En ese sentido, señaló que, a efecto de no vulnerar el derecho a la consulta previa y proteger la vida, la salud y la integridad de los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas y afro-mexicanas, así como de las personas con discapacidad, era recomendable abstenerse de promover iniciativas legislativas y/o continuar con éstas, en los casos en que debían dárseles participación activa.

Con base en lo anterior, determinó que, derivado de la emergencia sanitaria, el Poder Legislativo de Yucatán debió abstenerse de emitir disposiciones susceptibles de afectar a los pueblos y comunidades indígenas de la entidad, así como a las personas con discapacidad, si no existían las condiciones necesarias para llevar a cabo un procedimiento de consulta previa, en el que se hubiera garantizado el derecho de protección a la salud y la propia vida de dichos sectores de la población.

El estado atenderá de manera prioritaria las escuelas que, por estar en localidades aisladas, zonas urbanas marginadas, rurales y en pueblos y comunidades indígenas, tengan mayor posibilidad de rezago o abandono escolar, estableciendo condiciones físicas y de equipamiento que permitan proporcionar educación con equidad e inclusión en dichas localidades.

[...]

Artículo 131. Obligaciones de quienes ejercen la patria potestad o tutela

Son obligaciones de quienes ejercen la patria potestad o la tutela:

[...]

VIII. Informar a la autoridad escolar correspondiente sobre cualquier condición, situación particular, padecimiento o enfermedad que presenten sus hijas, hijos o pupilos.

[...]

Artículo 135. Servicio social

[...]

Las autoridades educativas, en términos de la ley general, se coordinarán con las autoridades competentes, para establecer mecanismos para que cuente como prestación de servicio social, las tutorías y acompañamientos que realicen estudiantes a los educandos de preescolar, primaria, secundaria y media superior con o sin discapacidad que lo requieran para lograr su máximo aprendizaje y desarrollo integral.

Artículo 150. Infracciones

Son infracciones a las disposiciones previstas en esta ley por parte de quienes prestan servicios educativos:

[...]

XV. Expulsar, segregar o negarse a prestar el servicio educativo a personas con discapacidad, padecimiento, enfermedad, condición o situación especial o que presenten problemas de aprendizaje, salvo causa debidamente justificada a juicio de las autoridades educativas.

[...].

Es en relación con este pronunciamiento del Pleno de esta Suprema Corte, que formulo el presente voto concurrente.

En mi opinión, la Recomendación 1/2020, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, no puede interpretarse en el sentido de que las autoridades de los Estados parte, deben abstenerse de realizar consultas tanto a personas indígenas como a personas con discapacidad, con motivo de la emergencia sanitaria global por COVID 19.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con el apoyo de sus Relatorías Especiales sobre los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales y sobre Libertad de Expresión, adoptó la referida resolución con estándares y recomendaciones bajo la convicción de que las medidas adoptadas por los Estados en la atención y contención de la pandemia debían tener como centro el pleno respeto de los derechos humanos.

La Comisión formuló diversas recomendaciones a los gobiernos de los Estados miembros, partiendo de la base de, entre otros aspectos, el impacto sobre todos los derechos humanos frente a los contextos ocasionados por la pandemia, en especial del derecho a la salud; el rol fundamental de la independencia y de la actuación de los poderes públicos, en particular de los poderes judiciales y legislativos, cuyo funcionamiento debía asegurarse aún en contextos de pandemia; que mediante la restricción o limitaciones a los derechos se pueden generar impactos en el goce de otros derechos de manera desproporcionada en determinados grupos y que, por lo tanto, se hacía necesaria la adopción de medidas positivas de protección adicionales para estos grupos; y que, al momento de emitir medidas de emergencia frente a la pandemia, los Estados debían brindar y aplicar perspectivas interseccionales y prestar especial atención a las necesidades y al impacto diferenciado de dichas medidas en los derechos humanos de los grupos históricamente excluidos o en especial riesgo.

En lo que interesa, las recomendaciones consistieron en adoptar de forma inmediata, urgente y con la debida diligencia, todas las medidas adecuadas para proteger los derechos a la vida, salud e integridad personal de las personas que se encuentren en sus jurisdicciones frente al riesgo de la pandemia; guiar su actuación conforme a diversos principios y obligaciones, como el deber de que los Estados protejan los derechos humanos atendiendo a las necesidades de protección de las personas y que esta obligación involucraba el deber de organizar todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que aseguraran jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos; la abstención de cualquier autoridad de violar derechos humanos; y que el objetivo de todas las políticas y medidas que se adoptaran debían basarse en un enfoque de derechos humanos que contemplara la universalidad e inalienabilidad; indivisibilidad; interdependencia e interrelación de todos los derechos humanos; la igualdad y la no discriminación; la perspectiva de género, diversidad e interseccionalidad; la inclusión; la rendición de cuentas; el respeto al Estado de Derecho y el fortalecimiento de la cooperación entre los Estados.

También estableció como recomendaciones instrumentar espacios oportunos de participación social para la evaluación de los impactos y resultados de las medidas adoptadas, que permitan gestionar los ajustes necesarios desde un enfoque de derechos humanos; asegurar que toda restricción a los derechos humanos con la finalidad de protección de la salud en el marco de la pandemia, cumpliera con los requisitos establecidos por el derecho internacional de los derechos humanos. En particular, estableció que dichas restricciones debían cumplir con el principio de legalidad, ser necesarias en una sociedad democrática y estrictamente proporcionales para atender la finalidad legítima de proteger la salud; además, considerar los enfoques diferenciados requeridos al momento de adoptar las medidas necesarias para garantizar los derechos de los grupos en situación de especial vulnerabilidad; así como para mitigar los impactos diferenciados que dichas medidas puedan generar.

Específicamente en cuanto a los pueblos indígenas, la Comisión recomendó *“Abstenerse de promover iniciativas legislativas y/o avances en la implementación de proyectos productivos y/o extractivos en los territorios de los pueblos indígenas durante el tiempo en que dure la pandemia, en virtud de la imposibilidad de llevar adelante los procesos de consulta previa, libre e informada (debido a la recomendación de la OMS de adoptar medidas de distanciamiento social) dispuestos en el Convenio 169 de la OIT y otros instrumentos internacionales y nacionales relevantes en la materia.”*<sup>1</sup>

Por su parte, en cuanto a las personas con discapacidad, la Comisión recomendó, en lo que a este voto interesa, adoptar los ajustes razonables y apoyos necesarios para garantizar que este grupo pueda ejercer sus derechos humanos en condiciones de igualdad en contextos de medidas de aislamiento o contención.

---

<sup>1</sup> “Pandemia y Derechos Humanos en las Américas” Resolución 1/2020, adoptada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el diez de abril de dos mil veinte, párrafo 57.

La parte esencial del contenido de la Resolución 1/2020, precisada en líneas anteriores, me conducen a considerar que la obligación de los Estados de velar por la plena vigencia de los derechos humanos de todas las personas, en específico frente a la pandemia actual, no puede dar lugar a entender que las autoridades legislativas se encontraban impedidas para emitir legislación relacionada con personas indígenas o personas o discapacidad; por el contrario, al emitirlos y realizar las consultas previstas tanto en el Convenio 169 de la OIT como en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, durante el proceso legislativo debían tomar las medidas de contención necesarias, a efecto de prevenir los efectos de la pandemia, en protección del derecho a la salud.

Incluso, considerar que el legislador se encontraba impedido para emitir leyes que regularan aspectos relacionados con estos grupos, pudiera llevar a un estado de violación de sus derechos humanos, ante la falta de reconocimiento de determinados derechos o la emisión de normatividad que les resultara benéfica.

En el caso específico, la abstención del legislador implicaba dejar de lado la regulación del derecho a la educación para estos grupos en la entidad, derecho fundamental que esta Suprema Corte ha considerado como un factor esencial para garantizar una sociedad justa, al resultar una condición sine qua non para asegurar la igualdad de oportunidades en el goce de otros derechos fundamentales y en el acceso equitativo a otros bienes sociales para el funcionamiento de un bien público de gran relevancia como lo es una sociedad democrática de tipo deliberativo, además de un bien indispensable para el desarrollo de una pluralidad de objetivos colectivos y, en ese sentido, un aspecto indisoluble de un estado de bienestar.

Por ello, al resolverse el asunto, me pronuncié en contra de los párrafos ochenta y ocho y ochenta y nueve de la sentencia, debido a que precisan un impedimento para el Congreso del Estado de Yucatán de legislar en materia de personas indígenas y personas con discapacidad, ante la contingencia global actual.

Por otra parte, en el apartado de efectos de la sentencia, el Pleno de este Tribunal Constitucional estableció que, ante las serias dificultades y riesgos que implicaría celebrar la consulta respectiva durante la pandemia por el virus SARS-COV2, con fundamento en lo previsto en el artículo 45, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, lo procedente era que la invalidez decretada debía postergarse por dieciocho meses; plazo dentro del que el Congreso del Estado de Yucatán debe llevar a cabo la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como a las personas con discapacidad, y emitir la regulación correspondiente.

Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido plazos distintos a efecto de que surta efectos la invalidez que se decreta en cada caso, así, como se señala en la sentencia, ha determinado el plazo de seis meses para que los Congresos locales den cumplimiento a las declaraciones de invalidez derivadas de la falta de consulta de los pueblos y comunidades indígenas, o de doce meses, tal como se determinó en las acciones de inconstitucionalidad 84/2016<sup>2</sup>, 81/2018 y 201/2020<sup>3</sup>; de ciento ochenta días naturales para el surtimiento de efectos de la declaración de invalidez de actos legislativos respecto de los cuales se omitió la consulta previa a las personas con discapacidad.<sup>4</sup>

Sin embargo, derivado de los riesgos provocados por la emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia del virus que causa el COVID-19, y ante el gran número de elecciones a celebrarse, el Pleno de este Tribunal Constitucional a partir de la resolución de la acción de inconstitucionalidad 212/2020, fallada en sesión

<sup>2</sup> Resuelta el veintiocho de junio de dos mil dieciocho, por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz apartándose de las consideraciones y con razones adicionales, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldivar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos doce meses después a la publicación de esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, plazo dentro del cual el Congreso del Estado de Sinaloa deberá legislar para subsanar el vicio advertido, esto es, realizar la consulta a los indígenas. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra y reservó su derecho de formular voto particular.

<sup>3</sup> Resuelta el diez de noviembre de dos mil veinte, por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldivar Lelo de Larrea. Indicándose que "la declaración de invalidez de los decretos impugnados surtirá efectos a los doce meses siguientes a la notificación de los resolutivos de la presente sentencia al Congreso del Estado de Chihuahua. El motivo de este plazo es que no se prive a los pueblos y comunidades indígenas, ni a las personas con discapacidad incluidos en los decretos que se declaran inválidos, de los posibles efectos benéficos de las normas sin permitir al Congreso de Chihuahua emitir una nueva medida que atienda a las consideraciones dispuestas en la presente ejecutoria. Similares decisiones se tomaron en la acción de inconstitucionalidad 68/2018, la acción de inconstitucionalidad 1/2017 y la acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada. Sin embargo, en vista de las serias dificultades y riesgos que implicaría celebrar las consultas respectivas durante la pandemia por el virus SARS-COV2-COVID19 en el plazo de seis meses establecido en dichos precedentes, esta Suprema Corte considera pertinente duplicar el plazo referido, tal como se hizo en la acción de inconstitucionalidad 81/2018. Al igual que se aclaró en este último precedente, el establecimiento del plazo de doce meses para que surta sus efectos la invalidez de los decretos impugnados no representa impedimento alguno para que el Congreso del Estado de Chihuahua realice las consultas requeridas bajo las condiciones que le impone el parámetro de regularidad constitucional y expida una nueva ley en un tiempo menor."

<sup>4</sup> Por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017, así como 41/2018 y su acumulada 42/2018, resueltas el veinte y veintiuno de abril de este dos mil veinte.

celebrada el uno de marzo de dos mil veintiuno, amplió el plazo a efecto de dar oportunidad a las legislaturas locales de practicar las consultas previas tanto a personas indígenas como a personas con discapacidad y, para que, dentro del mismo plazo, con base en los resultados de dichas consultas, emitieran la regulación respectiva en materia de educación indígena, así como de educación inclusiva.

En relación con este tema, a través del presente voto destaco que, en mi opinión, el Pleno de esta Suprema Corte, en la sentencia debió precisar que el legislador, atendiendo a la situación específica de cada entidad federativa, respecto de la evolución de la pandemia en el estado, está en aptitud de determinar la práctica de las consultas, incluso en un tiempo menor a los dieciocho meses previstos en la ejecutoria.

Por último, en los efectos de la invalidez decretada, la mayoría del Pleno de este Tribunal Constitucional se pronunció por no declarar la invalidez por extensión de diversos preceptos de la Ley de Educación del Estado de Yucatán.

Sin embargo, este Tribunal Constitucional ha sostenido que, al fallarse la acción de inconstitucionalidad, deben extenderse los efectos de la declaratoria a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada, sean de igual o menor jerarquía que la de la combatida, si regulan o se relacionan directamente con algún aspecto previsto en ésta, aun cuando no hayan sido impugnadas, porque el vínculo de dependencia que existe entre ellas determina, por el mismo vicio que la invalidada, su contraposición con el orden constitucional que debe prevalecer.

En ese sentido, en mi opinión, en el asunto de que se trata debieron extenderse los efectos de la declaratoria de invalidez a los artículos 13, fracción II, inciso b), 14, fracción IV, 17, primer párrafo y fracción XI, 33, fracción XXXV, 34, fracciones I, XXVI y XXVIII, 42, fracciones I, II y III, 64, segundo y tercer párrafos, 80, fracción V, 83, fracción IV, 96, 102, último párrafo, 112, segundo párrafo, 116, primer párrafo, 135, tercer párrafo, y 150, fracción XV, de la Ley de Educación del Estado de Yucatán, expedida mediante Decreto 270/2020 publicado en el Diario Oficial del Gobierno de dicha entidad, el veintinueve de julio de dos mil veinte.

Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 32/2006 de este Tribunal Pleno, de rubro: "**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EXTENSIÓN DE LOS EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL A OTRAS QUE, AUNQUE NO HAYAN SIDO IMPUGNADAS, SEAN DEPENDIENTES DE AQUÉLLA**"<sup>5</sup>.

Estas razones constituyen las aclaraciones que justifican el presente voto concurrente.

Atentamente

Ministro **José Fernando Franco González Salas**.- 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 del señor Ministro José Fernando Franco González Salas, formulado en relación con la sentencia del veintiuno de octubre de dos mil veintiuno, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 240/2020, 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 quince de febrero de dos mil veintidós.- Rúbrica.

**VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 240/2020, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

En sesión pública celebrada el veintiuno de octubre de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 240/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de los artículos 73 a 76 del Capítulo IX "Educación Indígena" y los artículos 79 a 84 del Capítulo XI "Educación Inclusiva" de la Ley de Educación del Estado de Yucatán, publicada en el Diario Oficial de dicha entidad el veintinueve de julio de dos mil veinte.

<sup>5</sup> El texto de la tesis dice: "Conforme al artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al declarar la invalidez de una norma general, deberá extender sus efectos a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada, sean de igual o menor jerarquía que la de la combatida, si regulan o se relacionan directamente con algún aspecto previsto en ésta, aun cuando no hayan sido impugnadas, pues el vínculo de dependencia que existe entre ellas determina, por el mismo vicio que la invalidada, su contraposición con el orden constitucional que debe prevalecer. Sin embargo, lo anterior no implica que este Alto Tribunal esté obligado a analizar exhaustivamente todos los ordenamientos legales relacionados con la norma declarada inválida y desentrañar el sentido de sus disposiciones, a fin de determinar las normas a las que puedan hacerse extensivos los efectos de tal declaración de invalidez, sino que la relación de dependencia entre las normas combatidas y sus relacionadas debe ser clara y se advierta del estudio de la problemática planteada."

Durante la discusión, manifesté tener consideraciones adicionales en lo que respecta al estudio de fondo, por lo que, a continuación, expondré las razones que sustentan mi voto en este punto.

**a) Fallo mayoritario.**

En la resolución, se analiza el concepto de invalidez planteado por la promovente en relación con la falta de consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanos y la consecuente violación de su derecho a la educación, de acuerdo con el criterio sostenido tanto en la controversia constitucional 32/2012<sup>1</sup> como en las diversas acciones de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015<sup>2</sup>, 31/2014<sup>3</sup>, 84/2016<sup>4</sup>, 116/2019 y su acumulada 117/2019<sup>5</sup>, 151/2017<sup>6</sup>, 108/2019 y su acumulada 118/2019<sup>7</sup>, 81/2018<sup>8</sup>, 136/2020<sup>9</sup> y 212/2020<sup>10</sup>, en cuanto a que, de una interpretación de los artículos 2 de la Constitución General<sup>11</sup>, 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes<sup>12</sup>, se concluye que las autoridades legislativas, en su ámbito de

<sup>1</sup> Resuelta en sesión de veintinueve de mayo de dos mil catorce, por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Cossío Díaz en contra de las consideraciones, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Pardo Rebolledo con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Aguilar Morales, Vallés Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Pérez Dayán con salvedades en cuanto a la aplicación de la jurisprudencia ante la existencia de un municipio indígena y Presidente Silva Meza con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta; con voto en contra del Ministro Franco González Salas.

<sup>2</sup> Resuelta en sesión de diecinueve de octubre de dos mil quince, por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

<sup>3</sup> Resuelta en sesión de ocho de marzo de dos mil dieciséis, por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales; con voto en contra de los Ministros Medina Mora I. y Laynez Potisek.

<sup>4</sup> Resuelta en sesión de veintiocho de junio de dos mil dieciocho, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas y adicionales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

<sup>5</sup> Resuelta en sesión de doce de marzo de dos mil veinte, por mayoría de nueve votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández, Ríos Farjat, y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo.

<sup>6</sup> Resuelta en sesión de veintiocho de junio de dos mil dieciocho, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández, Medina Mora I. en contra de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

<sup>7</sup> Resuelta en sesión de cinco de diciembre de dos mil diecinueve, por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas separándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales separándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán separándose de las consideraciones que reconocen la categoría del municipio indígena y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea; con voto en contra del Ministro Laynez Potisek.

<sup>8</sup> Resuelta en sesión de veinte de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales por algunas razones diversas, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de los párrafos del setenta y uno al setenta y siete, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales -en relación con la Ley de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero-; y por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de los párrafos del setenta y uno al setenta y siete, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales; con voto en contra de los Ministros Aguilar Morales y Pérez Dayán -en relación con la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero-.

<sup>9</sup> Resuelta en sesión de ocho de septiembre de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas en cuanto a la cita de la acción de inconstitucionalidad 81/2018, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose del párrafo ciento dos y por consideraciones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales.

<sup>10</sup> Resuelta en sesión de primero de marzo de dos mil veintiuno, 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.

<sup>11</sup> **Constitución General**

**ARTÍCULO 2. (...)**

**B.** La Federación, las entidades federativas y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de: (...)

**IX.** Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades federativas, de los municipios y, cuando proceda, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen. (...)

**C.** Esta Constitución reconoce a los pueblos y comunidades afroamericanas, cualquiera que sea su autodenominación, como parte de la composición pluricultural de la Nación. Tendrán en lo conducente los derechos señalados en los apartados anteriores del presente artículo en los términos que establezcan las leyes, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social. (...)

<sup>12</sup> **Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes**

**ARTÍCULO 6**

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

competencia, están obligadas a consultar a dichos pueblos y comunidades antes de adoptar una acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses, lo cual debe hacerse de forma previa, culturalmente adecuada -a través de sus representantes o autoridades tradicionales-, informada y de buena fe.

El fallo explica que no sólo existe obligación de consultarles cuando la actuación legislativa implique un efecto negativo en sus derechos, en su vida o en su entorno, sino que basta que el contenido normativo repercuta o pueda repercutir de manera diferenciada en su particular situación, ya que, de lo contrario, las autoridades se sustituirían en sus intereses y valorarían lo que más les beneficia, cuando éste es, precisamente, el objetivo de la consulta.

Asimismo, la sentencia aborda el concepto de invalidez que aduce la accionante en relación con la falta de consulta previa a las personas con discapacidad y la consecuente violación de su derecho a la educación, conforme al criterio sostenido en las acciones de inconstitucionalidad 33/2015<sup>13</sup>, 41/2018 y su acumulada 42/2018<sup>14</sup>, 109/2016<sup>15</sup> y 212/2020<sup>16</sup>, entre otras, en cuanto a que, del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad<sup>17</sup>, se desprende la obligación de consultarles cuando las autoridades pretendan emitir una norma o adoptar una acción o medida que incida en sus intereses y/o derechos.

Posteriormente, la resolución hace referencia a las disposiciones de los Capítulos IX “Educación Indígena” (artículos 73 a 76) y XI “Educación Inclusiva” (artículos 79 a 84) contenidos en la Ley de Educación del Estado de Yucatán<sup>18</sup>, impugnadas, de las que advierte la incorporación de directrices sobre educación indígena y de

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

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

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

2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

#### **ARTÍCULO 7**

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

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

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

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

<sup>13</sup> Resuelta en sesión de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis, por mayoría de seis votos de los Ministros Luna Ramos con precisiones, Piña Hernández con precisiones, Medina Mora I. por consideraciones distintas, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales con precisiones, respecto del considerando quinto, relativo al marco general de la condición de espectro autista y de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra, al estimar que la ley en su totalidad debe declararse inválida por contener un vicio formal.

<sup>14</sup> Resuelta en sesión de veintiuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>15</sup> Resuelta en sesión de veinte de octubre de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>16</sup> Resuelta en sesión de primero de marzo de dos mil veintiuno, 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.

<sup>17</sup> **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. (...)

<sup>18</sup> **Ley de Educación del Estado de Yucatán**

#### **Capítulo IX. Educación indígena**

##### **Artículo 73. Educación indígena**

El estado garantizará el ejercicio de los derechos educativos, culturales y lingüísticos a todas las personas, pueblos y comunidades indígenas, afromexicanos o de diferentes etnias, migrantes y jornaleros agrícolas. Contribuirá al conocimiento, aprendizaje, reconocimiento, valoración, preservación y desarrollo tanto de la tradición oral y escrita indígena, como de las lenguas indígenas nacionales como medio de comunicación, de enseñanza, objeto y fuente de conocimiento.

**Artículo 74.** Enfoque de la educación indígena

La educación indígena tendrá un enfoque intercultural bilingüe y contribuirá a la conservación y desarrollo de nuestras características regionales, responderá a las necesidades educativas de las personas, pueblos y comunidades indígenas, atendiendo a sus características y con pertinencia social, cultural y lingüística; además de basarse en el respeto, promoción y preservación del patrimonio histórico y de nuestras culturas, facilitará al educando su integración futura a la vida productiva y la posibilidad de desarrollar las capacidades y habilidades para aprender y construir conocimientos y nuevas habilidades, asimismo se apoyará con servicios y programas de extensión educativa adecuados a su entorno cultural.

La educación indígena deberá considerar como perfil del egresado a un individuo conocedor de su propia realidad sociocultural, con las competencias que le permitan desenvolverse en otros ámbitos sociales, integrarse a la vida productiva y acceder a otros niveles educativos en condiciones de igualdad.

**Artículo 75.** Consultas libres, previas e informadas

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

**Artículo 76.** Acciones para la educación indígena

Para efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto en este capítulo, las autoridades educativas realizarán lo siguiente:

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

**Capítulo XI. Educación Inclusiva**

**Artículo 79.** Educación inclusiva

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

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

**Artículo 80.** Medios para una educación inclusiva

El estado garantizará la educación inclusiva en todos los tipos y niveles, con el fin de favorecer el aprendizaje de todos los estudiantes, con énfasis en los que están excluidos, marginados o en riesgo de estarlo, para lo cual buscará:

- I. Favorecer el máximo logro de aprendizaje de los educandos con respeto a su dignidad, derechos humanos y libertades fundamentales, reforzando su autoestima y aprecio por la diversidad humana.
- II. Desarrollar al máximo la personalidad, los talentos y la creatividad de los educandos.
- III. Favorecer la plena participación de los educandos, su educación y facilitar la continuidad de sus estudios en la educación obligatoria.
- IV. Instrumentar acciones para que ninguna persona quede excluida del Sistema Educativo Nacional por motivos de origen étnico o nacional, creencias religiosas, convicciones éticas o de conciencia, sexo, orientación sexual o de género, así como por sus características, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje, entre otras.
- V. Realizar los ajustes razonables en función de las necesidades de las personas y otorgar los apoyos necesarios para facilitar su formación.

**Artículo 81.** Personas con discapacidad

El estado proporcionará a las personas con discapacidad la posibilidad de aprender y desarrollar habilidades para la vida que favorezcan su inclusión laboral, a fin de propiciar su participación plena y en igualdad de condiciones en la educación y en la sociedad.

**Artículo 82.** Atribuciones para enfrentar las barreras para el aprendizaje

En la aplicación de esta ley se garantizará el derecho a la educación a los educandos con condiciones especiales, aptitudes sobresalientes o que enfrenten barreras para el aprendizaje y la participación.

- I. Prestar educación especial en condiciones necesarias, previa decisión y valoración por parte de los educandos, madres y padres de familia o tutores, personal docente y, en su caso, derivados por una condición de salud, para garantizar el derecho a la educación de los educandos que enfrentan barreras para el aprendizaje y la participación.
- II. Ofrecer formatos accesibles para prestar educación especial, procurando en la medida de lo posible su incorporación a todos los servicios educativos, sin que esto cancele su posibilidad de acceder al servicio escolarizado.
- III. Prestar educación especial para apoyar a los educandos con alguna discapacidad o aptitudes sobresalientes en los niveles de educación obligatoria.
- IV. Establecer un sistema de diagnóstico temprano y atención especializada para la eliminación de barreras para el aprendizaje y la participación.
- V. Garantizar la formación de todo el personal docente para que, en el ámbito de sus competencias, contribuyan a identificar y eliminar las barreras para el aprendizaje y la participación, y preste los apoyos que los educandos requieran.
- VI. Garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje de los educandos con alguna discapacidad, su bienestar y máximo desarrollo para la autónoma inclusión a la vida social y productiva.
- VII. Promover actitudes, prácticas y políticas incluyentes para la eliminación de las barreras del aprendizaje en todos los actores sociales involucrados en educación.
- VIII. Desarrollar en el educando la autoestima y las competencias para el trabajo productivo, que faciliten la integración social y enriquezcan con sus capacidades y experiencias la convivencia humana, mediante procesos de educación permanente.
- IX. Impulsar estrategias de apoyo profesional técnico y de infraestructura educativa acorde a las necesidades educativas especiales, para el logro de objetivos comunes en la educación.

**Artículo 83.** Garantías para la educación inclusiva

Para garantizar la educación inclusiva, las autoridades educativas, en el ámbito de su competencia, ofrecerán las medidas pertinentes, entre ellas:

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

personas con discapacidad; a partir de lo cual determina la obligación de consultar a estos grupos, por tratarse de medidas susceptibles de afectarles directamente.

En este orden de ideas, la sentencia alude al procedimiento legislativo por el que se expidió la Ley de Educación local, del que se desprende que la iniciativa fue presentada por el Gobernador del Estado y se turnó a la Comisión legislativa correspondiente; se aprobó el dictamen por dicha Comisión legislativa y posteriormente por el Pleno del Congreso local y, finalmente, su promulgación y publicación por parte del Gobernador de la entidad; sin que, en alguna de sus etapas, se hayan llevado a cabo las consultas constitucionalmente exigidas.

En relación con lo anterior, el fallo aclara que aun cuando en el portal de internet del órgano legislativo local se haya habilitado un microsítio para la participación de diversos sectores de la sociedad en la deliberación del proceso legislativo correspondiente (lo cual no se acreditó en autos), ello no satisface los elementos mínimos que deben reunir las consultas tanto a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanos como a las personas con discapacidad, en términos de los precedentes citados; además de que no existe certeza en cuanto a las condiciones en que se llevó a cabo dicho ejercicio.

De igual forma, la resolución señala que, contrario a lo argumentado por el Congreso local, las medidas de emergencia sanitaria no pueden ser empleadas como una excusa para adoptar decisiones sin implementar un procedimiento de consulta previa y eludiendo obligaciones constitucionales y convencionales.

En consecuencia, la sentencia declara la invalidez de los artículos 73 a 76 y 79 a 84 de la Ley de Educación del Estado de Yucatán, combatidos, por violación a los artículos 2 de la Constitución General, 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; precisando, de acuerdo con el criterio sostenido en la referida acción de inconstitucionalidad 212/2020, que, dado que la falta de consulta no tiene un impacto en toda la Ley de Educación Local, al no tener ésta como objeto específico y exclusivo la regulación de la educación indígena e inclusiva, sino diversos aspectos vinculados con el sistema educativo estatal, sólo deben invalidarse los mencionados preceptos.

#### **b) Razones del voto concurrente.**

Por un lado, si bien coincido con la invalidez de los artículos 73 a 76 de la Ley de Educación del Estado de Yucatán por falta de consulta a pueblos y comunidades indígenas y afroamericanos sobre medidas legislativas que les afectan directamente; en todos los asuntos que abordan esta problemática, he estimado necesario fortalecer el contenido y alcance del derecho a la consulta indígena, en los términos del voto concurrente que formulé en la acción de inconstitucionalidad 81/2018<sup>19</sup>, en el sentido de que:

- El derecho a la consulta debe ser leído a la luz de los criterios derivados de los casos "*Pueblo de Saramaka v. Surinam*" y "*Sarayaku v. Ecuador*", vinculantes para el Estado Mexicano, así como los informes del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos y comunidades indígenas.

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

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

IV. Garantizar que se realicen ajustes razonables para la accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

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

#### **Artículo 84.** Educación y accesibilidad

La educación en el estado atenderá las disposiciones en materia de accesibilidad señaladas en esta ley, la ley general, la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación en el Estado de Yucatán y en las demás disposiciones legales y normativas aplicables.

<sup>19</sup> Resuelta en sesión del Tribunal Pleno de veinte de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena (Ponente), González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales por algunas razones diversas, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de los párrafos del setenta y uno al setenta y siete, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto Número 778, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho; y por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena (Ponente), González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de los párrafos del setenta y uno al setenta y siete, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, expedida en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho (en contra los Ministros Aguilar Morales y Pérez Dayán).

- El derecho a la consulta previa, libre e informada puede ser concebido como un derecho instrumental o de participación, que tiene como fin salvaguardar fundamentalmente el derecho a la autodeterminación, pero también los demás derechos reconocidos en la Constitución General y los instrumentos internacionales, ya que los procesos democráticos representativos corrientes no suelen bastar para atender las preocupaciones particulares de los pueblos indígenas que, por lo general, están marginados de la esfera política.
- El derecho a la consulta previa merece una protección diferenciada, dependiendo de la medida que se pretenda instaurar, esto es, si se trata de medidas legislativas, o bien, de políticas que afecten directamente el uso y goce de sus recursos. Su alcance también se determina en función de los derechos indígenas susceptibles de afectación. Inclusive, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que se debe obtener su *consentimiento*, tratándose de planes de desarrollo o inversión a gran escala que tengan un impacto significativo en el derecho al uso y goce de sus territorios ancestrales.
- Los organismos internacionales de derechos humanos han señalado que el cumplimiento del deber de consulta a los pueblos indígenas tiene que interpretarse de forma flexible, dependiendo de la medida objeto de la consulta y las circunstancias específicas de cada país. No obstante, existen una serie de criterios mínimos para que el ejercicio del derecho pueda considerarse efectivo: (i) ser previa; (ii) no agotarse con la mera información; (iii) ser de buena fe dentro de un procedimiento que genere confianza entre las partes; (iv) ser adecuada y realizarse a través de instituciones representativas indígenas; (v) ser sistemática y transparente.

Por otro lado, si bien coincido con la invalidez de los artículos 79 a 84 de la Ley de Educación del Estado de Yucatán, por falta de consulta a personas con discapacidad sobre medidas legislativas que se relacionan con ellas; en todos los asuntos que abordan esta problemática, he estimado necesario robustecer el estándar relativo al derecho a la consulta de las personas con discapacidad con la inclusión expresa del principio de igualdad entre el hombre y la mujer, como principio rector de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en los términos del voto concurrente que formulé en la acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018<sup>20</sup>, en el sentido de que:

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

Por lo anterior, coincido con la invalidez de los artículos 73 a 76 de la Ley de Educación del Estado de Yucatán por falta de consulta a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como con la invalidez de los artículos 79 a 84 de la ley mencionada, por falta de consulta a personas con discapacidad sobre medidas legislativas que se relacionan con ellas.

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

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de siete fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente del señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, formulado en relación con la sentencia del veintiuno de octubre de dos mil veintiuno, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 240/2020, 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 quince de febrero de dos mil veintidós.- Rúbrica.

<sup>20</sup> Resuelta en sesión de veintiuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.