

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 129/2020 y sus acumuladas 170/2020 y 207/2020, así como los Votos Aclaratorio de la señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat y Concurrente del señor Ministro 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 129/2020 Y SUS ACUMULADAS 170/2020 Y 207/2020

PROMOVENTES: COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES, DIVERSOS DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA SEXAGÉSIMA CUARTA LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES Y COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

PONENTE: MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

SECRETARIO: OLIVER CHAIM CAMACHO

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **veintiocho de octubre de dos mil veintiuno**.

VISTOS; Y

RESULTANDO:

1. **PRIMERO.** Por escritos recibidos en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el diecisiete de junio y tres de agosto de dos mil veinte, los siguientes accionantes promovieron diversas acciones de inconstitucionalidad, mediante las cuales solicitaron la invalidez de las normas que se refieren, emitidas y promulgadas por el Congreso del Estado de Aguascalientes, así como por el Gobernador de la citada entidad:

a) Acción de inconstitucionalidad 129/2020

- Comisión de Derechos Humanos del Estado de Aguascalientes, solicitando se declare la invalidez del:

“Última parte del quinto párrafo del artículo 4 de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes expedida mediante Decreto Número 341 por la LXIV Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Aguascalientes publicada en la Primera Sección del Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes el veinticinco de mayo del año dos mil veinte.”

b) Acción de inconstitucionalidad 170/2020

● Diversos diputados integrantes de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Aguascalientes: **1.** Elsa Amabel Landín Olivares, **2.** Margarita Gallegos Soto, **3.** Elsa Lucía Armendáriz Silva, **4.** Natzielly Teresita Rodríguez Calzada, **5.** Erica Palomino Bernal, **6.** Juan Manuel Gómez Morales, **7.** Jose Manuel González Mota, **8.** Heder Pedro Guzmán Espejel, **9.** Cuauhtémoc Cardona Campos, **10.** Jorge Saucedo Gaytán y **11.** Mario Armando Valdez Herrera, solicitando se declare la invalidez del:

“El párrafo quinto, del artículo 4º, de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes.”

c) Acción de inconstitucionalidad 207/2020

- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, solicitando la invalidez de:

“El artículo 4º, quinto párrafo en su última parte, así como las secciones Tercera “De la Educación Indígena” y Quinta “De la educación inclusiva” contenidas en el Capítulo III del Título Cuarto, de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes, expedida mediante Decreto 341 publicado el (sic) Periódico Oficial de dicha entidad federativa el 25 de mayo de 2020 (...)”

2. **SEGUNDO.** Cada uno de los accionantes en las respectivas acciones de inconstitucionalidad expusieron los conceptos de invalidez, los cuales se exponen a continuación:

a) Acción de inconstitucionalidad 129/2020

“Primero: La última parte del párrafo quinto del artículo 4º de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes, violenta el Derecho a la Educación reconocido en el artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 28 y 29 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene el reconocimiento de los Derechos de los que deben gozar todas las personas, ya sea que estén contenidos en la propia Constitución o en los Tratados Internacionales de los que México forma parte y éstos no deben ser restringidos ni suspendidos salvo en los casos y bajo las condiciones que fija la propia Constitución, así lo dispone en su artículo 1.

La citada Constitución, en su artículo 3° reconoce que todas las personas tienen derecho a la educación, establece los parámetros sobre los que debe basarse la educación y entre otros establece que la educación básica (inicial, preescolar, primaria y secundaria), y la educación media superior son obligatorias, en su párrafo décimo primero, establece que corresponde al Estado la rectoría de la Educación, y que a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto por la fracción II de dicho artículo¹, será el Ejecutivo Federal quien determinará los principios rectores y objetivos de la educación inicial, así como los planes y programas de estudio de la educación básica y normal en toda la república, es decir de preescolar, primaria, secundaria y normal señalando que para ello considerará la opinión de: 1) Los gobiernos de las entidades federativas, y 2) Los diversos actores sociales involucrados en la educación; y que también debe considerar el contenido de los proyectos y programas educativos que contemplen las realidades y contextos regionales y locales.

De la lectura del párrafo décimo primero del artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte con claridad que el responsable de determinar los planes y programas de estudio de la educación básica y normal en toda la República y de determinar los principios rectores y objetivos de la educación inicial, es directamente el Ejecutivo Federal y que considerará la opinión de los enlistados en el párrafo inmediato anterior y los proyectos y programas educativos también citados.

Este párrafo se adicionó mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de mayo de dos mil diecinueve, fecha en la que se derogó la fracción III del mismo artículo que disponía que para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II del artículo 3° en cita, el Ejecutivo Federal determinaría los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República y que para tales efectos, el Ejecutivo Federal consideraría la opinión de los gobiernos de los Estados y del Distrito Federal, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, los maestros y los padres de familia en los términos que la ley señalaba.

De lo que resulta evidente que a partir de las reformas hechas al artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el quince de mayo de dos mil diecinueve, al derogarse la fracción III, se eliminó de manera expresa, la posibilidad de que los padres y las madres de familia opinaran sobre los planes y programas de estudio de la educación básica.

Ahora bien, el artículo 4° de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes describe el derecho a la educación, sin embargo en la última parte de su párrafo quinto establece lo siguiente:

"... Así mismo, la autoridad estatal dará a conocer de manera previa a su impartición, los programas, cursos, talleres y actividades análogas en rubros de moralidad, sexualidad y valores a los padres de familia a fin de que determinen su consentimiento con la asistencia de los educandos a los mismos de conformidad con sus convicciones."

¹ Artículo 3, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos "II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. Además: a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo; b) Será nacional, en cuanto -sin hostilidades ni exclusivismos, atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura; c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, a fin de fortalecer el aprecio y respeto por la naturaleza, la diversidad cultural, la dignidad de la persona, la integridad de las familias, la convicción del interés general de la sociedad, los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos; d) (DEROGADO), e) Será equitativo; para lo cual el Estado implementará medidas que favorezcan el ejercicio pleno del derecho a la educación de las personas y combatan las desigualdades socioeconómicas, regionales y de género en el acceso, tránsito y permanencia en los servicios educativos. En las escuelas de educación básica de alta marginación, se impulsarán acciones que mejoren las condiciones de vida de los educandos, con énfasis en las de carácter alimentario. Asimismo, se respaldará a estudiantes en vulnerabilidad social, mediante el establecimiento de políticas incluyentes y transversales. En educación para personas adultas, se aplicarán estrategias que aseguren su derecho a ingresar a las instituciones educativas en sus distintos tipos y modalidades. En los pueblos y comunidades indígenas se impartirá educación plurilingüe e intercultural basada en el respeto, promoción y preservación del patrimonio histórico y cultural; f) Será inclusivo, al tomar en cuenta las diversas capacidades, circunstancias y necesidades de los educandos. Con base en el principio de accesibilidad se realizarán ajustes razonables y se implementarán medidas específicas con el objetivo de eliminar las barreras para el aprendizaje y la participación; g) Será intercultural, al promover la convivencia armónica entre personas y comunidades para el respeto y reconocimiento de sus diferencias y derechos, en un marco de inclusión social; h) Será integral, educará para la vida, con el objeto desarrollar en las personas capacidades cognitivas, socioemocionales y físicas que les permitan alcanzar su bienestar, e i) Será de excelencia; entendida como el mejoramiento integral constante que promueve el máximo logro de aprendizaje de los educandos, para el desarrollo de su pensamiento crítico y el fortalecimiento de los lazos entre escuela y comunidad;

Así pues, es evidente que la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes, permite la intervención de los padres y las madres de familia, si bien no en el diseño o contenido de los planes y programas de estudio, sí en la educación final que recibirán sus hijos e hijas, pues tanto las madres como los padres de familia podrán oponerse a que asistan a los programas, cursos, talleres y actividades análogas en los rubros de moralidad, sexualidad y valores, esta posibilidad de oposición que se permite en la porción normativa que se combate es contradictoria a los principios que para el ejercicio del Derecho a la Educación reconocen a todas las niñas, niños y adolescentes, el artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 28 y 29 de la Convención sobre Derechos del Niño.

A) En primer lugar, porque como se ha señalado permite la intervención de los padres y madres de familia en la educación final que recibirán sus hijos e hijas sobre los temas de valores, sexualidad y moralidad cuando en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se prevé dicha injerencia, es más, la participación que se preveía que tuvieran en los planes y programas de estudio se derogó apenas el año anterior a esta reforma, el quince de mayo de dos mil diecinueve, y aun así, no debe escapar del análisis que dicha participación que se preveía era de opinión, y en la última parte del artículo 4° de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes se prevé mucho más allá de su opinión, permite su franca oposición con la consecuencia de hacer nugatorio que sus hijos e hijas reciban educación en los temas señalados cuando a los padres y a las madres no les parezca el contenido de acuerdo a sus convicciones.

Ahora bien, la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de la tesis asilada bajo el número 2a. CXLIII/2016 (10a.) ha interpretado que "...tanto padres como autoridades, tienen funciones distintas y complementarias que resultan necesarias para la protección holística de los niños y adolescentes..."² interpretación que llevada a la materia educativa implica que tanto padres como madres de familia y la escuela, tienen y cumplen funciones complementarias pero diferentes y que los padres y las madres de familia no deben sustituir la función que cumple la escuela en la vida de los niños, niñas y adolescentes.

La porción normativa que se combate de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes, al permitir que padres y madres de plano nieguen el acceso de sus hijos e hijas la educación en los rubros de moralidad, sexualidad y valores, transgrede el orden constitucional y convencional que exige que tanto las familias como las escuelas velen por el interés superior de la niñez.

En el artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se reconoce el derecho que tiene toda persona a recibir educación y detalla los principios y las características en las que se debe basar la educación, entre las que se encuentra de manera expresa el interés superior de niñas, niños, adolescentes y jóvenes en el acceso, permanencia y participación en los servicios educativos,³ se establece que los planes y programas de estudio deben tener una perspectiva de género y una orientación integral, por lo que se incluirá el conocimiento de las ciencias y humanidades: la enseñanza de las matemáticas, la lectoescritura, la literacidad, la historia, la geografía, el civismo, la filosofía, la tecnología, la innovación, las lenguas indígenas de nuestro país, las lenguas extranjeras, la educación física, el deporte, las artes, en especial la música, la promoción de estilos de vida saludables, el cuidado al medio ambiente, y de manera expresa. "la educación sexual y reproductiva".⁴

² DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES. EL DEBER ESTATAL DE PRESTARLES ASESORÍA, ORIENTACIÓN SEXUAL Y GARANTIZAR SU ACCESO A MÉTODOS ANTICONCEPTIVOS, NO PUEDE DESPLAZAR LA FUNCIÓN PROTECTORA Y ORIENTADORA DE LA FAMILIA. La familia, como entorno inmediato de los menores, es indispensable para que se salvaguarden sus derechos, es decir, es la esfera donde aquéllos deben sentirse más protegidos y puedan establecer una relación de confianza y seguridad, así como discutirse abiertamente las cuestiones relativas, por ejemplo, a la sexualidad, el comportamiento sexual y los estilos de vida peligrosos, y puedan encontrarse soluciones aceptables. Esa formación integral de los menores. no puede prescindir de los principios y valores éticos, morales, o espirituales que los padres o demás cuidadores les inculquen, y que les permitan -al mismo tiempo que se cuida de su niñez- prepararlos y desarrollarlos de manera adecuada para su vida adulta con base; precisamente, en tales axiomas que son promovidos por la familia. En ese sentido, el Estado no puede sustituir la función protectora y orientadora de los padres de familia respecto a la salud y desarrollo de los menores, sino que tanto padres como autoridades, tienen funciones distintas y complementarias que resultan necesarias para la protección holística de los niñas, niños y adolescentes. Por ende, la protección jurídica de los menores de edad no sólo implica que el Estado preste los referidos servicios de salud, sino que también los padres, atendiendo a la vulnerabilidad que conlleva el estado de la niñez y adolescencia, instruyan y orienten a los menores de edad para evitar prácticas nocivas que puedan poner en peligro su integridad -mental psicológica, moral y espiritual-, y les proporcionen información que se dirija a salvaguardar su desarrollo sano y pleno; lo cual debe atender, desde luego, al interés superior del menor y los derechos que les reconoce el parámetro de la regularidad constitucional, a fin de garantizar su protección integral.

³ Artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, párrafo 5.

⁴ Artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, párrafo 12.

De lo que se advierte que está clara y expresamente establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el derecho que tienen niñas, niños y adolescentes que cursen la educación inicial y básica a recibir educación sexual y reproductiva, pues este contenido debe ser incluido en los planes y programas de estudio por mandato Constitucional.

En los Tratados Internacionales de los que México forma parte, particularmente la Convención sobre los Derechos del Niño, también reconoce a todo ser humano menor de dieciocho años de edad el derecho a la educación progresiva y en condiciones de igualdad en su artículo 28 y en el diverso 29 describe los objetivos de esta educación y señala que debe estar orientada, entre otras cosas, a desarrollar su personalidad, sus aptitudes y sus capacidades mental y física hasta el máximo de sus posibilidades, a fin de prepararle para asumir una vida responsable en una sociedad libre con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de sexos y amistad entre los pueblos.

Por lo tanto, el derecho a la educación, bajo las características y parámetros reconocidos y mandados ya por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a través del artículo 3° y por la Convención sobre los Derechos del Niño artículos 28 y 29, son derechos que al estar ya plenamente reconocidos deben ser promovidos, respetados, protegidos y garantizados por todas las autoridades del Estado bajo el mandato del artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por todos los ascendientes, tutores y custodios de niños, niñas y adolescentes por mandato expreso del artículo 4°, párrafo décimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien, la última parte del párrafo quinto del artículo 4° de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes, al permitir que los padres y madres de familia otorguen su consentimiento o se opongan a que sus hijos e hijas reciban educación sobre sexualidad, abre la posibilidad de que estos ascendientes sobrepongan sus convicciones sobre derechos ya reconocidos por el orden Constitucional e Internacional a favor de la infancia, específicamente su derecho a recibir educación en el tema de educación sexual y reproductiva.

B) En segundo lugar, la última parte del párrafo quinto del artículo 4° de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes, también infringe el derecho a la educación pues al establecer que la autoridad educativa estatal dará a conocer de manera previa a su impartición, los programas, cursos, talleres y actividades análogas en el rubro de sexualidad para que determinen su consentimiento para que los educandos asistan o no, contraría también, lo dispuesto por el párrafo primero del artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que señala que los Derechos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales en los que México es parte no pueden suspenderse ni restringirse salvo en los casos y bajo las condiciones que la propia Constitución establezca, y la norma cuya validez se impugna, condiciona el acceso del derecho de niños, niñas y adolescentes a la educación sexual y reproductiva al consentimiento previo de sus padres y madres con el único parámetro de las convicciones de éstos últimos; sin embargo, el consentimiento de los padres y madres no está previsto en la Constitución como una condición para que la niñez pueda disfrutar de ése derecho que ya de manera clara y expresa le reconoce la Constitución Mexicana y el Orden Internacional.

Ahora bien, es un hecho, que dicha educación sexual y reproductiva no debe ser impartida de la misma manera para cualquier periodo de la infancia o de la adolescencia y que los planes y programas al respecto deben ser diseñados e impartidos por personas especializadas para garantizar el pleno respeto y garantías de todos los derechos de los niños, niñas y adolescentes, sin embargo, la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en el párrafo décimo primero del artículo 3° que el ejecutivo federal considerará opiniones de los gobiernos de las entidades federativas y de actores sociales involucrados en la educación e incluso el contenido de los proyectos y programas educativos que contemplen las realidades y contextos regionales y locales, lo que pone de manifiesto que la determinación que haga el ejecutivo federal no es arbitraria sino que la propia Constitución le establece los parámetros que debe tener en cuenta para ello; sin embargo, no prevé la opinión de los padres ni madres de familia y mucho menos la posibilidad de que estos y estas se opongan, por sus convicciones a que sus hijos e hijas reciban dicha educación.

C) Sobre los rubros de valores y moralidad en los que la última parte del párrafo quinto del artículo 4° de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes, también establece que la autoridad educativa estatal dará a conocer de manera previa a su impartición, los programas, cursos, talleres y actividades análogas en dichos rubros a los padres y madres de familia para que en base a sus convicciones, estos autoricen su asistencia o no, se insiste en que la educación que reciban las niñas, niños y adolescentes no debe depender de las "convicciones" de los adultos que les tengan bajo su encargo pues la educación que se imparte en el País tiene parámetros establecidos y detallados en la Carta Magna y a éstos debe atenderse, sumando que los ascendientes, tutores y custodios tienen la obligación de preservar los derechos y principios de la infancia.

Al respecto, el artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus párrafos segundo y cuarto dispone que corresponde al Estado la rectoría de la educación, y que la impartida por éste debe ser obligatoria, universal, inclusiva, pública, gratuita y laica; que la educación se basará en el respeto irrestricto de la dignidad de las personas, con un enfoque de derechos humanos y de igualdad sustantiva, que tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a todos los derechos, las libertades, la cultura de paz y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia; promoverá la honestidad, los valores y la mejora continua del proceso de enseñanza de aprendizaje.

El artículo 28, inciso d), de la Convención sobre los Derechos del Niño establece que los estados partes reconocen el derecho de todo ser humano menor de dieciocho años a la educación y que la misma, entre otras cosas debe hacer que estos seres humanos dispongan de información y orientación en cuestiones educacionales y profesionales y que tengan acceso a ellas a fin de que se pueda lograr la educación progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades, y el artículo 29, inciso c), establece que los estados parte convienen en que la educación deberá estar encaminada a inculcar el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores, de los valores nacionales del País que vive, del País que sea originario y de las civilizaciones distintas a la suya y que la educación de la niñez, debe estar encaminada al desarrollo de su personalidad, sus aptitudes y su capacidad mental y física hasta el máximo de sus posibilidades.

De lo anterior, se colige que niñas, niños y adolescentes tienen el derecho a recibir educación basada en la dignidad de las personas, con enfoque de derechos humanos e igualdad sustantiva, sobre valores generales de sus padres, de su comunidad y hasta de otras civilizaciones o países, y sobre toda aquella información que le permita su desarrollo hasta el máximo de sus posibilidades y el desarrollo armónico de todas sus facultades, de manera progresiva, en igualdad de oportunidades y el desarrollo de su personalidad.

Como ya se ha referido, en materia educativa, la escuela y los padres tienen funciones distintas y complementarias, así lo ha establecido la Segunda Sala de esta Honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis aislada 2a. CXLIII/2016 (10a.) que emitió en el mes de enero de dos mil diecisiete en la que estableció que la protección jurídica de los menores de edad no sólo implica que el Estado preste servicios de salud, sino que también los padres, atendiendo a la vulnerabilidad que conlleva el estado de la niñez y adolescencia, deben instruir y orientar a los menores de edad para evitar prácticas nocivas y les proporcionen información que se dirija a salvaguardar su desarrollo sano y pleno; lo cual debe atender, desde luego, al interés superior del menor y los derechos que les reconoce el parámetro de la regularidad constitucional, a fin de garantizar su protección integral⁵.

Lo que nos lleva a afirmar que el hecho de que niñas, niños y adolescentes reciban educación en valores y moralidad en la escuela no implica una intromisión a la función educativa de los padres, sino la garantía de que reciban la educación que corresponde al Estado en estos rubros a través de la escuela y de acuerdo a los planes y programas; los principios rectores y los objetivos de la educación determinados de acuerdo a nuestra Carta Magna.

Así pues, la educación que en moralidad y valores imparta el Estado debe estar apegada a los objetivos y principios rectores de la educación en México tal y como lo prevé el artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y permitir que padres y madres de los menores se opongan a que sus hijos e hijas reciban la educación en valores y moralidad que imparta

⁵ DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES. EL DEBER ESTATAL DE PRESTARLES ASESORÍA; ORIENTACIÓN SEXUAL Y GARANTIZAR SU ACCESO A MÉTODOS ANTICONCEPTIVOS, NO PUEDE DESPLAZAR LA FUNCIÓN PROTECTORA Y ORIENTADORA DE LA FAMILIA. La familia, como entorno inmediato de los menores, es indispensable para que se salvaguarden sus derechos, es decir, es la esfera donde aquéllos deben sentirse más protegidos y puedan establecer una relación de confianza y seguridad, así como discutirse abiertamente las cuestiones relativas, por ejemplo, a la sexualidad, el comportamiento sexual y los estilos de vida peligrosos, y puedan encontrarse soluciones aceptables. Esa formación integral de los menores, no puede prescindir de los principios y valores éticos, morales, o espirituales que los padres o demás cuidadores les inculquen, y que les permitan -al mismo tiempo que se cuida de su niñez- prepararlos y desarrollarlos de manera adecuada para su vida adulta con base, precisamente, en tales axiomas que son promovidos por la familia. En ese sentido, el Estado no puede sustituir la función protectora y orientadora de los padres de familia respecto a la salud y desarrollo de los menores, sino que tanto padres como autoridades, tienen funciones distintas y complementarias que resultan necesarias para la protección holística de los niñas, niños y adolescentes. Por ende, la protección jurídica de los menores de edad no sólo implica que el Estado preste los referidos servicios de salud, sino que también los padres, atendiendo a la vulnerabilidad que conlleva el estado de la niñez y adolescencia, instruyan y orienten a los menores de edad para evitar prácticas nocivas que puedan poner en peligro su integridad -mental psicológica, moral y espiritual-, y les proporcionen información que se dirija a salvaguardar su desarrollo sano y pleno; lo cual debe atender, desde luego, al interés superior del menor y los derechos que les reconoce el parámetro de la regularidad constitucional, a fin de garantizar su protección integral.

el estado, coarta su derecho a la educación en tanto que les impediría conocer los valores objetivos y generales de su entorno lo que va en contravención del interés superior de la niñez pues iría en contra de su desarrollo integral que prevé el artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la educación progresiva, en condiciones de igualdad así como el desarrollo de su personalidad, sus aptitudes y su capacidad mental y física hasta el máximo de sus posibilidades que reconocen los artículos (sic) 28 y 29 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

La Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado en tesis aislada 1a. L/2014 (10a.)⁶ lo que debe entenderse por moral, y si bien, esta Interpretación se hizo en torno a la libertad de expresión y el derecho de acceso a la información, es aplicable para dimensionar la falta de univocidad del término moral y de la manera en que puede afectar en el derecho a la educación de las y los menores pues en esta interpretación, se señala que el término moral no puede identificarse a las normas culturales que prevalecen en una sociedad y época determinadas, sino que debe constreñirse al concepto de moral pública, entendida como el núcleo de convicciones básicas y fundamentales sobre lo bueno y lo malo en una sociedad y que interpretar el término "moral" o "buenas costumbres" en forma más extensa, o apelando a lo que consideran las mayorías, constituiría una herramienta para hacer nugatorios los derechos fundamentales de las minorías, y resultaría contrario al pluralismo característico de una sociedad democrática.

De donde se colige que tomar las convicciones de los padres y madres de familia como parámetros para que los menores de dieciocho años puedan asistir a temas relacionados con la moral, valores y sexualidad, evidentemente afectaría su desarrollo integral al que tiene derecho en términos de lo establecido en el artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los diversos numerales 28 y 29 de la Convención Sobre los Derechos del Niño, y el Principio del Interés Superior de la Niñez previsto en los artículos 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 3° de la Convención sobre los Derechos del Niño, pues de la misma forma en que la escuela no debe sustituir a los padres y madres en la educación que se da en el seno familiar de niñas, niños y adolescentes, los padres y madres no pueden sustituir la función que cumple la escuela en la vida de la niñez; el régimen constitucional y convencional vigente en México, exige que cada uno cumpla su papel en el desarrollo de las vidas de niñas, niños y adolescentes con los límites jurídicos que impone el orden normativo.

En este sentido, la norma de la que se demanda su invalidez, contraría lo previsto en el primer párrafo del artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos pues supone restricciones al ejercicio de derechos reconocidos a la niñez, sin que esas restricciones deriven de la citada Constitución lo cual esta, prohíbe, por lo tanto la última parte del párrafo quinto del artículo 4 de la Ley de educación del Estado de Aguascalientes es Inconstitucional e Inconvencional, en cuanto dispone: "Así mismo la Autoridad Educativa Estatal dará a conocer de manera previa a su impartición, los programas, cursos, talleres y actividades análogas en rubros de moralidad, sexualidad y valores a los padres de familia a fin de que determine su consentimiento con la asistencia de los educandos a los mismos, de conformidad con sus convicciones".

⁶ LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. FORMA EN QUE LA "MORAL" O "LAS BUENAS COSTUMBRES", PUEDEN CONSTITUIR RESTRICCIONES LEGÍTIMAS A DICHOS DERECHOS FUNDAMENTALES. Si bien es cierto que el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala como límite a la libertad de expresión y el derecho a la información "el ataque a la moral", y que el Código Civil para el Distrito Federal en su artículo 1830, define ese hecho ilícito como aquel contrario a las leyes de orden público o a las "buenas costumbres", también lo es que los límites a aquéllos constituyen la excepción a la regla y, como tales, deben interpretarse en forma restrictiva. Así, atendiendo al carácter abstracto e indefinido que tienen los conceptos de "moral" y "buenas costumbres", así como a su mutabilidad, porque cambian constantemente desde una perspectiva social y de persona a persona, debe determinarse la medida y el alcance en que éstos pueden constituir restricciones legítimas a la libertad de expresión y el derecho a la información. Entonces, con base en la doctrina desarrollada por este alto tribunal, las restricciones a los derechos fundamentales no deben ser arbitrarias, sino que deben perseguir finalidades constitucionalmente válidas, ser necesarias para su consecución y proporcionales, esto es, la persecución de ese objetivo no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida de los otros derechos fundamentales. Ahora bien, lo que debe entenderse por "moral" o por "buenas costumbres", no puede identificarse con las normas culturales que prevalecen en una sociedad y época determinadas, sino que debe constreñirse al concepto de moral "pública", entendida como el núcleo de convicciones básicas y fundamentales sobre lo bueno y lo malo en una sociedad. De ahí que interpretar el término "moral" o "buenas costumbres" en forma más extensa, o apelando a lo que consideran las mayorías, constituiría una herramienta para hacer nugatorios los derechos fundamentales de las minorías, y resultaría contrario al pluralismo característico de una sociedad democrática. En ese sentido, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha reconocido que la moral pública varía ampliamente, por lo que no existe un principio aplicable universalmente; sin embargo, ha agregado que toda restricción a la libertad de expresión no sólo debe justificarse en la protección de un objetivo legítimo -la moral pública-, sino que también debe acreditarse que la medida sea necesaria para lograr ese objetivo. Asimismo, el Relator de Naciones Unidas para la Libertad de Expresión ha señalado que las restricciones a la libertad de expresión no deben de aplicarse de modo que fomenten el prejuicio y la intolerancia, sino que deben protegerse las opiniones minoritarias, incluso aquellas que incomoden a las mayorías. Por lo tanto, debe distinguirse entre el fomento a la conducta inmoral, que puede ser un motivo legítimo para la aplicación de restricciones, y la expresión de opiniones disidentes o la ruptura de tabúes. En conclusión, la determinación del concepto de "moral" o "buenas costumbres", como límite a los derechos a la libertad de expresión y de información, no puede ser exclusivamente valorativa, ni atender a los criterios de un grupo determinado, sino que debe quedar plenamente justificada, sin limitarlos innecesariamente.

Segundo: La última parte del párrafo quinto del artículo 4° de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes, violenta el Principio del Interés Superior de la Niñez reconocido como derecho a favor de niños niñas y adolescentes por los artículos 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

A) El artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que en todas las decisiones y actuaciones del Estado, se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos; el artículo 3° de la Convención sobre los Derechos del Niño establece que se atenderá primordialmente el interés superior del niño, entendido éste como todo ser humano (sic) menor de 18 años, en todas las medidas concernientes que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos.

En jurisprudencia firme bajo el número 2a./J. 113/2019 (10a.) la Segunda Sala de este máximo tribunal ha establecido que el principio del interés superior del menor debe ser la consideración primordial que debe de atenderse en cualquier decisión que les afecte ya sea en lo individual o en lo colectivo, explica que este principio es un concepto triple: un derecho sustantivo; un principio jurídico interpretativo fundamental; y una norma de procedimiento y que las decisiones particulares adoptadas por las autoridades administrativas —en esferas relativas a la educación, el cuidado, la salud, el medio ambiente, las condiciones de vida, la protección, el asilo, la inmigración y el acceso a la nacionalidad, entre otras— deben evaluarse en función del interés superior del niño y han de estar guiadas por él.⁷

Lo anterior nos lleva a concluir que el contenido de los planes y programas de estudios así como los principios rectores y objetivos de la educación deben estar guiados y orientados por el Principio del Interés Superior de la Niñez, lo que implica que las autoridades administrativas encargadas del diseño y determinación de su contenido, así como las encargadas de la impartición de la educación final, están obligadas a guiarse bajo este principio, es decir, las autoridades están obligadas a privilegiar lo que sea más benéfico para el desarrollo de la niñez y el ejercicio de sus derechos.

En esa misma medida la autoridad legislativa está también obligada a emitir las leyes que reconozcan y garanticen el ejercicio de los derechos de la niñez como principios rectores, así ha quedado establecido en la jurisprudencia 1 a./J. 25/2012 (9a.)⁸; sin embargo, en contravención a lo dispuesto por este artículo Constitucional, el Congreso del Estado de Aguascalientes expidió un decreto que contiene una porción normativa, la que se combate, que permite que los padres y madres de familia se opongan a que sus hijos e hijas reciban educación sexual y reproductiva aún y cuando el artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su párrafo décimo segundo les reconoce de manera expresa el derecho de que en los planes y programas de estudio se tenga una perspectiva de género y se incluya entre otras cosas, la educación sexual y reproductiva.

Otro aspecto a considerar, es que el principio del interés superior de la niñez implica que las niñas, niños y adolescentes sean reconocidos como personas sujetas de derechos lo que implica que el Estado debe garantizarles el ejercicio de sus derechos y protegerles de injerencias que restrinjan o

⁷ DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES. EL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR SE ERIGE COMO LA CONSIDERACIÓN PRIMORDIAL QUE DEBE DE ATENDERSE EN CUALQUIER DECISIÓN QUE LES AFECTE. El artículo 2, segundo párrafo, de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes prevé que el "interés superior de la niñez deberá ser considerado de manera primordial en la toma de decisiones sobre una cuestión debatida que involucre niñas, niños y adolescentes"; de ahí que cuando se tome una decisión que les afecte en lo individual o colectivo, "se deberán evaluar y ponderar las posibles repercusiones a fin de salvaguardar su interés superior y sus garantías procesales". Al respecto, debe destacarse que el interés superior del menor es un concepto triple, al ser: (I) un derecho sustantivo; (II) un principio jurídico interpretativo fundamental; y (III) una norma de procedimiento. El derecho del interés superior del menor prescribe que se observe "en todas las decisiones y medidas relacionadas con el niño", lo que significa que, en "cualquier medida que tenga que ver con uno o varios niños, su interés superior deberá ser una consideración primordial a que se atenderá", lo cual incluye no sólo las decisiones, sino también todos los actos, conductas, propuestas, servicios, procedimientos y demás iniciativas. Así, las decisiones particulares adoptadas por las autoridades administrativas —en esferas relativas a la educación, el cuidado, la salud, el medio ambiente, las condiciones de vida, la protección, el asilo, la inmigración y el acceso a la nacionalidad, entre otras— deben evaluarse en función del interés superior del niño y han de estar guiadas por él, al igual que todas las medidas de aplicación, ya que la consideración del interés superior del niño como algo primordial requiere tomar conciencia de la importancia de sus intereses en todas las medidas y tener la voluntad de dar prioridad a esos intereses en todas las circunstancias, pero sobre todo cuando las medidas tengan efectos indiscutibles en los niños de que se trate.

⁸ INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. SU CONCEPTO. En términos de los artículos 4o., párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por México y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 1991; y 3, 4, 6 y 7 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, los tribunales, en todas las medidas que tomen relacionadas con los menores, deben atender primordialmente al interés superior del niño; concepto que interpretó la Corte Interamericana de Derechos Humanos (cuya competencia contenciosa aceptó el Estado Mexicano el 16 de diciembre de 1998) de la siguiente manera: "la expresión 'interés superior del niño' ... implica que el desarrollo de éste y el ejercicio pleno de sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a la vida del niño".

suspendan su ejercicio pues además de que cualquier restricción o suspensión debe estar prevista en rango Constitucional, la salvaguarda de los derechos de la niñez es prioritaria incluso respecto de los derechos de las personas adultas, así se ha interpretado en la jurisprudencia I.5o.C. J/15⁹.

Así pues, es una doctrina reiterada de esta Honorable Suprema Corte que el interés superior del menor debe prevalecer cuando se vean involucrados los derechos de niñas, niños y adolescentes y conforme a este principio, el juzgador y los diversos operadores jurídicos deben decidir y actuar conforme aquello que mejor conserve y satisfaga los intereses de la niñez.

Por lo tanto, al establecer el legislador local que los padres y madres de familia pueden impedir que sus hijos e hijas asistan a programas, cursos, talleres y actividades análogas sobre sexualidad, no sólo contraviene los parámetros sobre educación establecidos en el artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino que sobrepone las convicciones de los padres y madres de los menores de edad al ejercicio de sus derechos constitucionalmente reconocidos e ignora el principio del interés superior de la niñez reconocidos tanto por el artículo 4 de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como por el artículo 3° de la Convención sobre los Derechos del Niño y por ello resulta inconstitucional e inconveniente.

Además, el párrafo décimo primero del artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece de manera expresa que será el Ejecutivo Federal quien debe determinar los principios rectores y objetivos de la educación inicial, así como los planes y programas de estudio de la educación básica y normal en toda la república, por lo que no compete al Legislativo Local sujetar los contenidos de los mismos a la aprobación de los padres y madres de familia pues al hacerlo invade la esfera competencial del Poder Ejecutivo Federal en la medida de que expidió la porción normativa que se combate y que permite que por la intervención de padres y madres de familia la impartición de los planes y programas determinados por el Ejecutivo Federal, sean modificados en cuanto a la educación final recibida por el alumnado.

B) Sobre el interés superior de la niñez y su autonomía progresiva. La tutela del interés preferente de los niños exige, siempre y en cualquier caso, que se tome aquella decisión que proteja de mejor manera sus derechos e intereses. El interés superior de la niñez también debe ser el eje rector de quienes toman las decisiones en nombre de las y los menores, desde esta perspectiva. se erige como un deber de privilegiar sus derechos, y es, desde la óptica de los intereses de niñas, niños y adolescentes, que deben ejercerse los poderes y responsabilidades de los padres, de tal suerte que los derechos parentales no constituyen un valor prevalente, vale aclarar que el derecho de los padres a tomar decisiones por sus hijos e hijas, en la función de educación familiar diferente y complementaria a la función de educación que desarrolla la escuela y que hemos analizado antes, se va desvaneciendo mientras el menor avanza en su desarrollo y autonomía.

La redacción de la última parte del párrafo quinto del artículo 4 de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes, además de violentar el derecho a la educación y el principio del interés superior de la niñez, como ya se ha dejado establecido, ignora por completo la autonomía progresiva de la niñez, pues establece que padres y madres de familia puedan decidir si autorizan o no a sus hijos e hijas a asistir a programas, cursos, talleres y actividades análogas sobre sexualidad, valores y moralidad en cualquier etapa de la infancia y adolescencia ignorando que en la medida que van madurando, las y los propios menores de edad pueden ir tomando decisiones que afianzan su autonomía y perfilan el desarrollo de su personalidad en libertad, y el libre desarrollo de la personalidad es un derecho humano que éste máximo tribunal ha determinado proteger en criterios reiterados.

Por lo tanto, una disposición como de la que se demanda la invalidez por este medio, además de ser inconstitucional e inconveniente por contravenir los derechos de educación y el interés superior de la niñez, también lo es por contravenir el principio de la autonomía progresiva de la niñez reconocido en los artículos 5 y 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño tal y como se ha interpretado en la tesis aislada emitida por la Primera Sala de ese máximo tribunal, número 1 a. CCLXV/2015 (10a.)¹⁰, pues se les desconoce como sujetos de derechos y partícipes activos en la toma de

⁹ INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. SU RELACIÓN CON LOS ADULTOS. El concepto interés superior del menor, cuya salvaguarda es prioritaria en el sistema jurídico mexicano, permite delimitar con precisión y claridad los derechos y obligaciones que corresponden a las personas adultas en relación con los niños, para lo cual se privilegia el deber de atenderlos y cuidarlos, con el objeto permanente de alcanzar el mayor bienestar y beneficio posibles para ellos, como un imperativo de la sociedad; de manera que su protección se ubica incluso por encima de la que debe darse a los derechos de los adultos, con lo cual se cumple una trascendente función social de orden público e interés social.

¹⁰ EVOLUCIÓN DE LA AUTONOMÍA DE LOS MENORES. FUNDAMENTO, CONCEPTO Y FINALIDAD DE ESE PRINCIPIO. Los artículos 5 y 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño reconocen a los niños como sujetos de derechos y partícipes activos en la toma de las decisiones que les conciernen, de manera que ejercen sus derechos de forma progresiva en la medida en que desarrollan un nivel de autonomía mayor, lo cual se ha denominado "evolución de la autonomía de los menores". En ese sentido, la evolución de las facultades, como principio habilitador, se basa en los procesos de maduración y de aprendizaje, por medio de los cuales los menores adquieren progresivamente conocimientos, facultades y la comprensión de su entorno y, en particular, de sus derechos humanos; asimismo, el principio referido pretende hacer de los derechos de los niños, derechos efectivos que puedan ser ejercidos y determinados por ellos. Así, en la medida en que los niños adquieren competencias cada vez mayores, se reduce su necesidad de orientación y aumenta su capacidad de asumir responsabilidades respecto de decisiones que afectan su vida.

decisiones que les conciernen en relación con su desarrollo de madurez, pues no se debe perder de vista que la porción normativa que se combate es aplicable a niñas, niños y adolescentes sin distinción de etapas lo que deja de manifiesto que no se toma en cuenta a los menores de edad como sujetos de derechos que deben poder participar en los procesos que les afecten de acuerdo a su grado de madurez, sino que se privilegia por sobre éstos la intervención de las personas que les tienen bajo su encargo basada en sus convicciones personales, es decir bajo parámetros enteramente subjetivos frente a parámetros objetivos ya delimitados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo tanto, el derecho a la educación, bajo las características y parámetros determinados ya por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos artículo 3° y la Convención sobre los Derechos del Niño artículos 28 y 29, son derechos que al estar ya plenamente reconocidos deben ser promovidos, respetados, protegidos y garantizados por todas las autoridades bajo el principio rector del Interés Superior de la Niñez reconocido también como un derecho para ellas y ellos por los artículos 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 3 de la Convención Sobre los Derechos del Niño. Por lo que sobre la base de los parámetros Constitucionales y Convencionales ya establecidos por nuestra Carta Magna y el Orden Internacional que es fuente de derecho, se debió regir la actividad legislativa del Congreso del Estado de Aguascalientes, en cambio, como se ha hecho notar, al legislar la porción normativa que se combate, antepusieron las convicciones de los padres y madres de familia sobre los derechos constitucionalmente y convencionalmente reconocidos a los niños, niñas y adolescentes, lo que representa una franca violación a los derechos de este grupo en situación de vulnerabilidad y una violación flagrante a la regularidad Constitucional y Convencional ya marcada.

No sólo contraviene los parámetros sobre educación establecidos en el artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino que sobrepone las convicciones de los padres y madres de los menores de edad al ejercicio de sus derechos constitucionalmente reconocidos e ignora el principio del interés superior de la niñez reconocido tanto por el artículo 4° de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como por el diverso 3° de la Convención sobre los Derechos del Niño, así como el principio de autonomía progresiva de la niñez reconocido en los artículos 5 y 12 de la Convención sobre Derechos del Niño.

Tercero: La última parte del párrafo quinto del artículo 4° de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes, violenta el Derecho a la Salud de niñas, niños y adolescentes, reconocido en el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A) La porción normativa que se combate, viola el derecho a la salud de niñas, niños y adolescentes al permitir que se les prive del acceso a información vital para el cuidado de su salud sexual lo que incluye información sobre violencia sexual, prevención de embarazos no deseados y prevención de infecciones de transmisión sexual, pues la salud se refiere a un estado completo de bienestar físico, mental y social, y no únicamente a la ausencia de enfermedad o incapacidad de las personas. El nivel más alto posible de salud física y mental de los menores de edad, también comprende la información que sea esencial para su salud y desarrollo como es la educación, sensibilización y diálogo en servicios de salud sexual y reproductiva, lo relacionado con el acceso a los métodos anticonceptivos, así se ha establecido en la tesis aislada emitida por la Segunda Sala de ese Máximo Tribunal bajo el número 2a. CXXXVIII/2016 (10a.), pues, se sostiene que recibir información en este rubro previene y protege a las y los menores de contagios y las consecuencias de las enfermedades de transmisión sexual y previene y les da conciencia sobre el embarazo prematuro, por lo que recibir información de este rubro se relaciona con la protección a su derecho a la salud, a la integridad personal e incluso a la vida de las y los menores.¹¹

¹¹ DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES. EL ARTÍCULO 50, FRACCIONES VII Y XI, DE LA LEY GENERAL RELATIVA, AL RECONOCER EL DEBER ESTATAL DE GARANTIZAR EL ACCESO A MÉTODOS ANTICONCEPTIVOS Y PRESTAR ASESORÍA Y ORIENTACIÓN SOBRE SALUD SEXUAL, RESPETA EL DERECHO HUMANO AL NIVEL MÁS ALTO POSIBLE DE SALUD FÍSICA Y MENTAL DE LOS MENORES DE EDAD. Dentro del derecho humano al nivel más alto posible de salud física y mental de los menores de edad, se encuentra comprendido tanto lo relativo a toda aquella información que sea esencial para su salud y desarrollo -como lo es la educación, sensibilización y diálogo en servicios de salud sexual y reproductiva-, como lo relacionado con el acceso a los métodos anticonceptivos. Lo anterior atiende, sustancialmente, a: (I) prevenir y protegerlos contra el contagio y las consiguientes consecuencias de las enfermedades de transmisión sexual, en especial, el VIH, ya que se ha considerado que una información pertinente, adecuada y oportuna en la que se tengan en cuenta las diferencias de nivel de comprensión y que se ajuste bien a su edad y capacidad, es una de las medidas más eficaces para protegerlos contra las enfermedades aludidas; y (II) a prevenir y darles conciencia sobre los daños que puede causar un embarazo prematuro; en ese sentido, el artículo 50, fracciones VII y XI, de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, al reconocer el acceso a la información indicada, así como a los insumos de salud sexual, se relaciona con la protección a la salud, integridad personal, e inclusive la vida de los menores de edad y, por ende, respeta el derecho humano al nivel más alto posible de salud física y mental, el cual no podría verse satisfecho si se prescindiera de esos elementos integrales de los servicios de salud.

Por lo tanto, al permitir el legislativo local que los padres y las madres de familia puedan oponerse a que sus hijos e hijas reciban educación en el rubro de sexualidad, violenta además de todo lo asentado, su derecho al nivel más alto de salud física y mental, pues el derecho de las y los menores de edad se verían restringidos en cuanto a recibir este tipo de información y el consecuente desarrollo y ejercicio de una sexualidad saludable, sólo bajo el parámetro de las convicciones de sus padres y madres, cuando, como se ha expuesto a lo largo de la presente, la regularidad constitucional y convencional al respecto determinan que toda decisión sobre menores debe atender a su interés superior por lo tanto si bien habrá consideraciones que se deban tomar en cuenta para determinar la modalidad y el contenido de la información que se dará a las y los menores dependiendo de su edad, capacidad, desarrollo y madurez, desde el ámbito educativo institucional debe atenderse siempre al interés superior de la niñez por sobre las convicciones de los padres y madres o las personas que los tengan bajo su encargo.

b) Acción de inconstitucionalidad 170/2020

PRIMERO.- El Artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que "Toda persona tiene derecho a la educación", bajo esta premisa la titularidad de este derecho fundamental y humano es de toda persona, entendiéndose por lo tanto que todos los educandos tienen derecho a recibir educación básica".

El contenido de la educación según el párrafo segundo del artículo 3º de la Constitución Federal, será garantizado por el Estado en todo momento. En este entendido la educación entre otras características, debe ser obligatoria, inclusiva, universal y laica. La rectoría del Estado Mexicano en la educación, involucra al Estado como garante de que la educación sea orientada a posibilitar la autonomía de sus titulares y a habilitarlos como miembros de una sociedad democrática.

(...)

En otras palabras, el Estado otorga a través de la educación el entrenamiento intelectual necesario para dotar de autonomía a las personas y habilitarlas como miembros de una sociedad plural, tolerante, evitando todo tipo de discriminación, por lo que en todo caso deberá garantizarse el contenido mínimo de ese derecho.

Para el caso concreto que nos ocupa, la parte "in fine" del párrafo quinto del artículo 4º de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes es contrario al texto constitucional, ya que señala que la autoridad educativa local dará a conocer los programas, cursos, talleres y actividades análogas en rubros de moralidad, sexualidad y valores a los **padres de familia, para que determinen su consentimiento... de conformidad con sus convicciones**, porción normativa que vulnera el contenido mínimo del derecho fundamental a la educación que debe recibir toda persona, puesto que niega la posibilidad de autonomía al individuo para el desarrollo de su potencial y sus capacidades, ya que priva del acceso a la igualdad de oportunidades en el goce de otros derechos fundamentales y en el acceso equitativo a otros bienes sociales, en la hipótesis de que el estudiante por decisión de sus padres, no asista a recibir la instrucción educativa por considerarla contraria a sus convicciones en los rubros de moralidad, sexualidad o valores.

Lo anteriormente enunciado resulta contrario a la Constitución General ya que ninguna persona puede ser privada en su derecho a recibir la educación atendiendo siempre los principios de universalidad, inclusión, obligatoriedad y laicidad que debe tener todo contenido educativo.

El excluir a un alumno del conocimiento por las convicciones de sus padres, es segregarlo del desarrollo humano y convierte su educación en selectiva y especial y le imprime los matices de prejuicios previamente adquiridos por los padres, transmitiéndolos a la siguiente generación, lo cual es un contrasentido a la evolución y desarrollo en sociedad.

SEGUNDO.- La rectoría educativa para la impartición de la educación pertenece al Estado Mexicano.

El texto del párrafo quinto del artículo 4º impugnado, atenta contra la atribución del Estado para que este rija la impartición de la educación en México. La ley secundaria, en este caso, somete a consideración de los padres de familia, el hecho de que el alumno reciba la debida instrucción, incluso les faculta a los padres emitir su consentimiento para que sus hijos asistan o no, a la impartición de cursos, talleres y actividades, cuando según sus valoraciones subjetivas, lo enseñado vaya en contra de sus convicciones; hipótesis contraria a la obligatoriedad y la inclusión de la educación básica, posibilita a que su contenido sea obstaculizado por el particular y no determinado por la autoridad educativa ejerciendo las facultades rectoras que le corresponden.

Por lo tanto, el Estado está obligado a impartir programas, cursos, talleres y actividades análogas en rubros de sexualidad y valores, y es derecho de toda persona que el Estado le brinde de manera universal y obligatoria el conocimiento de estos campos. En todo caso la rectoría del Estado en materia educativa va vinculada con ejercer la rectoría del desarrollo nacional, por lo tanto si una ley impide este objetivo, impide el avance del libre ejercicio de las libertades y de la dignidad humana, por lo que el ente estatal debe planear, coordinar y orientar toda actividad educativa para lograr el desarrollo pleno de los individuos para que se cumplan los objetivos democráticos de ésta.

TERCERO.- La educación en México, no se rige por principios o parámetros morales individuales o subjetivos, por lo tanto el texto del artículo 4º, párrafo quinto, de la Ley de Educación de Aguascalientes, involucra un contrasentido ante el derecho fundamental de una educación que será laica, que para efectos de la presente demanda debe distinguirse, a fin de que la porción normativa impugnada sea invalidada.

El acceso al conocimiento debe darse en igualdad de oportunidades y la educación que se brinde debe ser universal según lo dispuesto en el Artículo 3º de la CPEUM¹², mientras que por otro lado las convicciones éticas que le atañen a cada persona se encuentran reconocidas por la Constitución General en el artículo 24, precepto que textualmente señala que:

Art. 24. - Toda persona tiene derecho a la libertad de convicciones éticas, de conciencia y de religión, y a tener o adoptar, en su caso, la de su agrado.

En el caso de la norma jurídica que se combate, se encuentran en juego las convicciones personales de los padres de familia, para oponerlas frente al derecho del educando a recibir la educación obligatoria del Estado, impidiendo se le capacite para lograr una digna subsistencia, el mejoramiento del nivel de vida y para ser útil a la sociedad.¹³

Con base en lo dispuesto por el **artículo 13 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales**, la educación se orienta hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. La educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión y la tolerancia.

Precisamente la norma combatida genera intolerancia sobre el conocimiento de temas a tratar bajo la perspectiva educativa.

El artículo 3º, párrafo décimo primero, en su fracción I establece lo siguiente:

"I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa";

Por lo tanto la educación que imparte el Estado no puede ser vinculada y supeditada a las convicciones personales, pues se entiende que todo individuo tiene libertad de creencia; es obligación del Estado orientar a la persona basado en el conocimiento científico, a través de la educación, tal como lo marca la fracción segunda del artículo 3º de la Constitución General:

"II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios".

Para luchar contra la ignorancia el educando debe estar en condiciones de recibir de los métodos educativos el máximo logro en su aprendizaje.

Continuando con la redacción del párrafo décimo primero del artículo 3º constitucional, la educación debe cumplir con el cometido de desterrar todo fanatismo, prejuicio o servidumbre existente, y en su lugar buscar el beneficio de la colectividad, desarrollo de una pluralidad de objetivos colectivos (científicos, culturales, sociales, económicos, ecológicos, etcétera) y, por ello, un aspecto indisoluble de un estado de bienestar, tomando esto como punto de partida, la educación tendrá como características:

a) Será democrática, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;

¹² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹³ Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Artículo 12.

b) Será nacional, en cuanto -sin hostilidades ni exclusivismos - atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura;

c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, a fin de fortalecer el aprecio y respeto por la naturaleza, la diversidad cultural, la dignidad de la persona, la integridad de las familias, la convicción del interés general de la sociedad, los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos;

Por lo tanto, el texto normativo del artículo 4° de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes, hace nugatorio el acceso a la posibilidad de alcanzar objetivos colectivos a costa de posturas y convicciones individuales, lo cual resulta inconstitucional e inconvencional, atentando contra la carga ideológica y de contenido que debe tener la educación en México, entre otras cosas la democracia como sistema de vida para el constante mejoramiento social del pueblo, el acrecentamiento de la cultura nacional y el mejorar la convivencia humana, todo vinculado con la dignidad humana por lo que el texto combatido debe ser expulsado del sistema jurídico por oponerse a las características antes enunciadas.

CUARTO.- Obligatoriedad de los planes y programas de estudio. el párrafo quinto, del artículo 4° de la Ley de Educación viola el precepto constitucional del artículo 3°, en su párrafo décimo primero, ya que establece como condicionantes a la implementación de los programas, el darlos a conocer previamente para que los padres de familia otorguen su consentimiento, sobre la asistencia de su hijo a las clases, valorando si dicho contenido es acorde a sus convicciones en los rubros de moralidad, valores y sexualidad, siendo que por mandato constitucional el contenido de dichos planes y programas es obligatorio como a continuación se señala:

Los PLANES Y PROGRAMAS DE ESTUDIO tendrán perspectiva de género y una orientación integral, por lo que se incluirá el conocimiento de las ciencias y humanidades: la enseñanza de las matemáticas, la lecto-escritura, la literacidad, la historia, la geografía, el civismo, la filosofía, la tecnología, la innovación, las lenguas indígenas de nuestro país, las lenguas extranjeras, la educación física, el deporte, las artes, en especial la música, la promoción de estilos de vida saludables, la educación sexual y reproductiva y el cuidado al medio ambiente, entre otras.

Por lo tanto, este Alto Tribunal debe resolver invalidado el contenido de dicha norma local, ya que se legisla e involucra de forma inapropiada o innecesaria dos rubros del ámbito individual como son las convicciones en el campo de la moralidad y el de los valores; tópico que como ya fue expuesto constituye el credo personal de cada individuo y no son materia directa de servicio educativo. En cambio sí resultan obligatorios el civismo y la filosofía (ciencia que se auxilia de la axiología) como conocimiento científico y universal; por otra parte, resulta innegable que la educación sexual y reproductiva es OBLIGATORIA y no puede ser vetada por ninguna clase de convicción o prejuicio.

QUINTO.- La porción final del párrafo quinto del artículo 4°, es inconvencional, ya que entre otros tratados internacionales ya invocados, destaca el elemento de derecho internacional de los derechos humanos que habla de la DIGNIDAD HUMANA.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Artículo 13, enarbola que los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Convienen en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Convienen asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia entre otras cuestiones.

Uno de los elementos de la dignidad humana está la personalidad, y que esta se forme en base a tolerancia y conocer una óptica objetiva a través de conocimiento es obligatorio.

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

Por lo tanto toda educación tanto pública como la que se imparte en escuelas particulares debe cumplir con los mínimos de los planes y programas que marcan como obligatorios determinados rubros; la norma al preveer (sic) excepciones en manos de los padres de familia resulta contrario y no supera el examen de convencionalidad por lo que la porción normativa tildada de inconvencional debe ser expulsada del sistema jurídico.

SEXTO.- Más allá de lo antes esgrimido, la educación sexual forma parte de una orientación integral que tiene que ver con el derecho fundamental a la salud reproductiva, el derecho a estar informado y decidir sobre el número de hijos y el espaciamiento de estos, por lo tanto el texto impugnado va en contra del contenido de los párrafos segundo y cuarto del artículo 4º de la Constitución Federal, ya que una persona poco o precariamente informada de su sexualidad será carente de un estado de salud óptimo o en menor medida podrá aspirar al mejor estado de salud posible y tendrá pocos elementos para decidir sobre el número en su descendencia y el momento de procrear, colocándolo en un estado de vulnerabilidad social, y apartándolo de una igualdad de oportunidades. Por lo tanto el precepto impugnado debe invalidarse.

SÉPTIMO.- El texto normativo materia de la presente demanda de inconstitucionalidad es un supuesto, que además atenta contra el principio de Progresividad de los derechos humanos (artículo 1º constitucional), que, si bien no es expresamente parte de los parámetros constitucionales educativos, es un principio inherente a todos los derechos fundamentales que incluye la Constitución, y por el que se rigen las disposiciones el derecho a la educación.

Por su parte la Suprema Corte ha manifestado lo siguiente respecto a la progresividad, el contenido de los programas educativos y se expresa acerca del sentido de no adoptar medidas regresivas.

"AMPARO EN REVISIÓN 306/2016.

DERECHO A LA EDUCACION BÁSICA. SU CONTENIDO Y CARACTERÍSTICAS. DERECHO A LA EDUCACION PÚBLICA SUPERIOR. EL ESTADO MEXICANO TIENE LA OBLIGACIÓN DE IMPLANTAR PROGRESIVAMENTE SU GRATUIDAD. DERECHO A LA EDUCACION SU CONFIGURACIÓN MÍNIMA ES LA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 3o. CONSTITUCIONAL. DERECHO A LA EDUCACION SUPERIOR. SU CONTENIDO Y CARACTERÍSTICAS. DERECHO FUNDAMENTAL A LA EDUCACION BÁSICA. TIENE UNA DIMENSIÓN SUBJETIVA COMO DERECHO INDIVIDUAL Y UNA DIMENSIÓN SOCIAL O INSTITUCIONAL. POR SU CONEXIÓN CON LA AUTONOMÍA PERSONAL Y EL FUNCIONAMIENTO DE UNA SOCIEDAD DEMOCRÁTICA. DERECHO FUNDAMENTAL A LA EDUCACIÓN.

SU REFERENTE NORMATIVO EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO EDUCACION. ES UN DERECHO FUNDAMENTAL INDISPENSABLE PARA LA FORMACIÓN DE LA AUTONOMÍA PERSONAL Y EL FUNCIONAMIENTO DE UNA SOCIEDAD DEMOCRÁTICA. ASÍ COMO PARA LA REALIZACIÓN DE OTROS VALORES CONSTITUCIONALES. PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. LA PROHIBICIÓN QUE TIENEN LAS AUTORIDADES DEL ESTADO MEXICANO DE ADOPTAR MEDIDAS REGRESIVAS NO ES ABSOLUTA, PUES EXCEPCIONALMENTE ÉSTAS SON ADMISIBLES SI SE JUSTIFICAN PLENAMENTE. PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO Y EXIGENCIAS POSITIVAS Y NEGATIVAS. PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD. ES APLICABLE A TODOS LOS DERECHOS HUMANOS Y NO SÓLO A LOS LLAMADOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. AUTONOMÍA UNIVERSITARIA. CONSTITUYE UNA GARANTÍA INSTITUCIONAL DEL DERECHO A LA EDUCACION SUPERIOR, POR LO QUE NO PUEDE SER UTILIZADA PARA RESTRINGIRLO".

Dicho lo anterior, y bajo el principio que se plantea acerca de la no regresión del derecho a la educación, idea que respeta el principio de progresividad, deja en claro las pretensiones acerca de la presente reforma, puesto que el texto legal impugnado va en contra del derecho a la educación al atentar contra su obligatoriedad, laicidad, inclusión y universalidad.

Por lo tanto la porción final del párrafo quinto del artículo 4º debe invalidarse, a fin de que se siga respetando el acceso a la información como parte de un derecho de las niñas niños y adolescentes, que reciban educación básica, sin que exista el peligro de que les sea arrebatado el acceso a la educación sexual o riña en contra de los valores o moralidad, y de esa forma se les mantenga alejados de los prejuicios y el atraso en este rubro, objetivos primordiales del derecho a la educación. Pues el fin último de la educación pública, es enseñar todas las vertientes posibles para ofrecer el panorama necesario a todos los educandos, para enfrentar la realidad actual (principio de universalidad).

OCTAVO.- La norma impugnada, al otorgar la facultad a los padres de familia de decidir si sus hijos adquieren conocimientos de acuerdo a sus convicciones personales, priva de un derecho de los niños importantísimo, que es el acceso a la información. Por su parte la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que:

"La inclusión de la garantía del derecho de acceso a la información a los menores de edad respecto a cuestiones de sexualidad así como a métodos anticonceptivos, no pugna en sí y por sí misma con el interés superior del menor, ni genera un ambiente nocivo para su desarrollo, pues la información y acceso a los referidos insumos de salud no resultan indiscriminados para toda etapa de la infancia, ni incluyen todo tipo de contenidos que resulten inapropiados para la niñez[. . .]" Tesis: 2a. CXXXVII/2016 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, 2013383"

Con lo anteriormente mencionado, se confirma que estamos ante la privación de un derecho para las niñas, niños y adolescentes, de estar en posibilidades de recibir información esencial para la salud y desarrollo, preceptos que además se encuentran consagrados en los tratados internacionales de los que México es parte, y particularmente hablando en la Convención sobre los Derechos de los Niños, esto en correlación con el párrafo cuarto del artículo 3° constitucional, que textualmente dice:

"El Estado priorizará el interés superior de niñas, niños, adolescentes y jóvenes en el acceso, permanencia y participación en los servicios educativos".

Por lo tanto la reforma atenta contra el interés superior del menor y debe declararse inválida.

c) Acción de inconstitucionalidad 207/2020

B. Inconstitucionalidad de la norma impugnada.

Como se expresó en líneas previas, esta Comisión Nacional considera que el artículo 4o, párrafo quinto, en su última parte de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes, resulta contrario a los derechos humanos de la infancia a la educación, salud sexual, a un desarrollo integral; libre desarrollo de la personalidad, así como al principio de interés superior de la niñez y adolescencia.

Para mayor claridad, se transcribe enseguida el precepto impugnado:

"Artículo 4 (...)

Por consiguiente, las madres y padres de familia reforzarán desde el hogar, el fomento a sus hijos o pupilos sobre los valores cívicos, así como el desarrollo cognitivo y académico, el aprecio por las tradiciones culturales y artísticas de nuestra entidad federativa; propiciando un ambiente sin violencia en el núcleo familiar, privilegiando las conductas adecuadas y necesarias para poder convivir en sociedad; inculcando a sus hijos o pupilos el respeto y reconocimiento a la autoridad del maestro o personal docente y administrativo de los planteles educativos, además de las normas de convivencia social de las escuelas. **Así mismo la Autoridad Educativa Estatal dará a conocer de manera previa a su impartición, los programas, cursos, talleres y actividades análogas en rubros de moralidad, sexualidad y valores a los padres de familia a fin de que determinen su consentimiento con la asistencia de los educandos a los mismos, de conformidad con sus convicciones.**

Como se puede observar la norma en combate concede una potestad a las madres y padres de familia para conocer de forma previa los programas, cursos, talleres y actividades análogas en temas de moralidad, sexualidad y valores, con el fin de que determinen con base en sus principios o convicciones, si otorgan o no su consentimiento para que sus hijas e hijos puedan beneficiarse o acceder a los mismos.

Por lo tanto, a juicio de esta Comisión Nacional, la disposición inobserva y rompe con los parámetros de la Norma Fundamental y de la Convención de Derechos del Niño, en materia de prerrogativas fundamentales de la infancia y la adolescencia.

Al respecto, tal como se puntalizó (sic) en el apartado previo, este Organismo Nacional, no desconoce que las madres y padres de familia tienen reconocido a su favor el determinar el tipo de educación, formación y crianza que le otorgarán a sus descendientes; empero, la mencionada prerrogativa contraviene tangencialmente el ejercicio pleno de los derechos humanos a la educación, salud sexual, desarrollo integral, libre desarrollo de la personalidad y el interés superior de las niñas, niños y adolescentes.

En consecuencia, en primer lugar se esgrimirán los argumentos que evidencian que la instauración del "Pin parental" vulnera el núcleo esencial del derecho humano a la educación.

Primeramente, se reitera, tal como se destacó en las secciones relativas al contenido del citado derecho, tiene como una de sus características que la educación que se implementará en territorio mexicano será integral.

Tal como lo ha sostenido el Comité de Derechos del Niño en la Observación General número 1 la integridad de la educación implica que la instrucción impartida por los Estados partes, no se circunscribe únicamente a contenidos académicos de lógica matemática o comprensión lectora por citar algunos ejemplos.

Es decir, el hecho de que la educación sea integral conlleva procurar la formación completa de los educandos, para que puedan enfrentar las diversas circunstancias que deban pasar día con día. Para lograrlo, resulta indispensable que se impartan asignaturas que desarrollen habilidades motoras, artísticas, recreativas, entre otras, que impactarán en la formación y proyección de su personalidad.

Por lo tanto, condicionar el acceso a los diversos programas, talleres, cursos y demás actividades análogas que versen sobre moralidad, sexualidad, valores, a aquellas niñas, niños y adolescentes, que obtuvieron la autorización de sus progenitores, porque estimaron son acordes a sus convicciones, simultáneamente coloca a aquellos infantes que no reciban estos contenidos en una situación de desventaja, pues se insta una barrera para su desarrollo personal, identidad e integridad individual, por lo que la educación que reciban no será integral.

En consecuencia, teniendo en cuenta que la propia Norma Fundamental establece el contenido obligatorio de los planes y programas impartidos por el Estado, sobre sale el relativa a la educación sexual y reproductiva, obligación que se refuerza en la Ley General de Educación, su impartición no se encuentra sujeta al permiso o autorización de las madres y padres de familia.

Es decir, constituye una obligación para el Estado de Aguascalientes que se imparta dicho contenido, con independencia de la aceptación o no de las personas que ejerzan la representación y cuidado de las niñas, niños y adolescentes.

En otras palabras, la figura del "Pin parental" que permite que los progenitores elijan si sus hijas e hijos accederán o no a los programas, cursos, talleres y demás actividades en materias de moralidad, sexualidad y valores, en razón del derecho que ostentan de elegir el tipo de educación de sus descendientes, transgrede el derecho a la educación de los educandos, en virtud de que no puede llegarse al extremo de afirmar que el derecho de las madres y padres sea tan amplio al extremo de que desborde y obstaculice el derecho a la educación de las niñas, niños y adolescentes.

Por otra parte, sujetar a la aprobación de las madres y padres de familia la impartición de contenidos relativos a la moral y valores, propician que la educación no sea integral y, por tanto, no permite el libre desarrollo de la personalidad de las niñas, niños y adolescentes.

Al respecto, debe tomarse en consideración que los centros educativos constituyen amplios bastiones de formación integral de los educandos, pues esa interacción con los diferentes sujetos involucrados le permiten a los infantes obtener un sinnúmero de posibilidades de desarrollo.

En ese sentido, se estima útil citar lo sustentado por el Tribunal Constitucional Español en la sentencia 133/2010, en la cual sostiene que la educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales¹⁴.

Por otra parte, por lo que hace a la obstaculización de la impartición de educación en materia de sexualidad, además de transgredir el derecho a la formación en sí misma, constituye una transgresión al derecho a la salud sexual.

En este punto, la propia Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, reconoce que para la satisfacción del derecho a la salud sexual, resuelta indispensable su instrucción.

En ese sentido, tal como lo sostuvo la Segunda Sala de ese Alto Tribunal Constitucional al resolver el amparo en revisión 203/2016, el derecho humano de los niños y adolescentes a disfrutar el nivel más alto posible de salud es un derecho de carácter inclusivo, de tal suerte que no sólo abarca la prevención oportuna y apropiada, la promoción de la salud y los servicios paliativos, de curación y de rehabilitación, sino también el derecho del niño a crecer y desarrollarse al máximo de sus posibilidades y vivir en condiciones que le permitan disfrutar de ese derecho humano¹⁵.

¹⁴ Cfr. Tribunal Constitucional Español, sentencia 133/2010, resuelta el 2 de diciembre de 2010, BOE número 4, de 05 de enero 2011

¹⁵ Cfr. Amparo en revisión 203/2016, resuelto por la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán, p. 35

Así, el derecho de la niñez y adolescencia a la salud consta de una serie de libertades y derechos. Entre las libertades, en medida que aumentan la capacidad y la madurez, encontramos el derecho a controlar la propia salud y el propio cuerpo.¹⁶ En tanto que los derechos se refieren al acceso a una amplia gama de instalaciones, bienes, servicios y condiciones que ofrezcan a cada niño igualdad de oportunidades para disfrutar del más alto nivel posible de salud.

Las niñas, niños y adolescentes necesitan información y educación sobre todos los aspectos de la salud para poder adoptar decisiones fundamentadas en relación con su estilo de vida y el acceso a los servicios sanitarios.¹⁷ La información y la preparación para la vida cotidiana deben abordar una amplia gama de asuntos relativos a la salud, entre ellos los hábitos alimenticios saludables y la promoción de la actividad física, el deporte y el esparcimiento; la prevención de accidentes y lesiones; el saneamiento, lavarse las manos y otras prácticas de higiene personal; y los peligros del consumo de alcohol, tabaco y sustancias psicoactivas.

Con relación a lo anterior, al emitir la observación General número 3 "El VIH/SIDA y los derechos del niño", en la cual el Comité de los Derechos del Niño consideró necesario que se preste una atención especial a las cuestiones relacionadas con la sexualidad, así como a los tipos de comportamiento y estilos de vida de los menores de edad.

Según el Comité, los programas de prevención realmente eficaces, son los que tienen en cuenta la realidad de la vida de los adolescentes y al mismo tiempo tratan la cuestión de la sexualidad velando por que tengan acceso en pie de igualdad a la información, la preparación para la vida activa y las medidas preventivas adecuadas.

Es así, ya que para estar protegidos de la infección por el VIH, los menores de edad requieren de una información pertinente, adecuada y oportuna en la que se tengan en cuenta las diferencias de nivel de comprensión y que se ajuste bien a su edad y capacidad, y le permita abordar de manera positiva y responsable su sexualidad.

Para que la prevención del VIH/SIDA sea efectiva no se debe censurar, ocultar o tergiversar deliberadamente las informaciones relacionadas con la salud, incluidas la educación y la información sobre la sexualidad, y se debe velar porque los menores de edad tengan la posibilidad de adquirir conocimientos y aptitudes que los protejan.

Por lo tanto, la educación en materia de salud sexual y reproductiva debe hacer referencia a la conciencia de uno mismo y del propio cuerpo, incluidos aspectos anatómicos, fisiológicos y emocionales, y ha de estar al alcance de todos los niños, varones o mujeres.

En consecuencia, resulta oportuno señalar que dentro del derecho humano del nivel más alto posible de salud física y mental de los menores de edad, sí se encuentra comprendido tanto lo relativo a toda aquella información que sea esencial para su salud y desarrollo -como lo es la educación, sensibilización y diálogo en servicios de salud sexual y reproductiva-, como lo relacionado con al (sic) acceso a los métodos anticonceptivos.

En términos de lo expuesto, y en observancia del interés superior de los menores de edad, se estima que la disposición resulta inconstitucional, en virtud de que el legislador hidrocálido, al establecer la norma impugnada, lejos de proteger el desarrollo integral de la niñez, incorporó una transgresión múltiple de las prerrogativas fundamentales de los que son titulares los infantes, privilegiando el derecho de las madres y padres de familia a elegir la educación que deberá impartirse a sus hijas e hijos.

A manera de corolario, esta Institución Nacional, no pasa desapercibido que el propio dicamen del decreto por el cual se expidió la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes, diversos integrantes de la legislatura evidenciaron esta problemática.¹⁸

Por lo antes expuesto, se solicita a ese Máximo Tribunal Constitucional se declare la invalidez del precepto controvertido, en virtud a que vulnera los derechos humanos de la infancia a la educación, la salud sexual, desarrollo integral, libre desarrollo de la personalidad, así como al interés superior de la niñez y la adolescencia.

¹⁶ Cfr. Comité de los Derechos del Niño. Observación General No. 15 "Sobre el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 24)", 17 de abril de 2013, párr. 24.

¹⁷ Cfr. Comité de los Derechos del Niño. Observación General No. 15 "Sobre el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud", Óp. cit, párr. 59.

¹⁸ Véase el Dictamen de Decreto por el cual se expide la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes, a fojas 11 a 14, disponible en http://www.congresoags.gov.mx/agenda_legislativa/descargar_pdf/1331 (Consultado el 24/06/2020)

SEGUNDO. Las secciones Tercera denominada “De la educación indígena” y Quinta denominado “De la educación inclusiva”, contenidas en el Capítulo III del Título Cuarto “Del Sistema Educativo Estatal” de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes, vulneran el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y de las personas con discapacidad, reconocidos en los artículos 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales y 4 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, respectivamente, que exigen celebrar consultas con esos sectores de la población durante el proceso de elaboración de leyes que les afecten.

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

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

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

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

A efecto de sostener la inconstitucionalidad de las secciones impugnadas, el presente concepto de (sic) dividirá en dos apartados; en uno se ahondará en lo relativo a la vulneración del derecho a la consulta indígena, mientras que el segundo se dedicará a la violación del derecho a la consulta de las personas con discapacidad.

En el primer apartado, se hará alusión a las particularidades del estado de Aguascalientes como una nación pluricultural que alberga habitantes que se identifican como indígenas, posteriormente se expondrá el parámetro de regularidad constitucional de derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, y finalmente se darán las razones por las cuales se estima que se incumplió con la obligación de garantizar ese derecho por parte de legislador estatal.

En un segundo apartado se desarrollará el derecho de las personas con discapacidad a que se celebren consultas en la elaboración de leyes que les afecten, a fin de demostrar que no se cumplió con la misma.

(...)

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

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

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

En ese sentido, se requiere examinar el contenido del Decreto controvertido por lo cual se mencionarán sintéticamente el alcance de las disposiciones expedidas en la Ley de Educación de Aguascalientes, en la Sección Tercera del Capítulo III del Título Cuarto de esa legislación.

La Sección Tercera, denominada “De la Educación Indígena”, que se integra únicamente por el artículo 55, establece que en el estado:

- Se garantizará el ejercicio de los derechos educativos, culturales y lingüísticos de todas las personas pueblos y comunidades indígenas, migrantes y jornaleros agrícolas.

- *Que las acciones educativas de las autoridades respectivas contribuirán al conocimiento, aprendizaje, reconocimiento, valoración, preservación y desarrollo tanto de la tradición oral y escrita indígena, como de las lenguas indígenas de la entidad federativa como medio de comunicación, de enseñanza, objeto y fuente de conocimiento, en términos de lo establecido en la Ley General de Educación.*
- *Además, que la educación indígena debe atender las necesidades educativas de las personas, pueblos y comunidades indígenas con pertinencia cultural y lingüística, además de basarse en el respeto, promoción y preservación del patrimonio histórico y de nuestras culturas.*

Como se esgrimió de forma introductora, a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, las disposiciones impugnadas impactaron en la regulación y reconocimiento de los derechos fundamentales de los que son titulares dichos pueblos y comunidades, inclusive respecto de las comunidades afromexicanas.

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

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

(...) En consecuencia, este Organismo Autónomo considera que dicho acto estatal es claramente susceptible de afectarles directamente, en virtud de que se relacionan directa y estrechamente con la protección y garantía de los derechos de los indígenas y afromexicanos, en la medida que buscan que la educación que reciban sea acorde a sus necesidades educativas y a su cultura.

(...)

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

Del análisis del proceso legislativo que dio origen al Decreto por el que se expidió, la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes, se advierte que no existió consulta estrecha y participación activa a las personas con discapacidad, a través de sus representantes o con las asociaciones que fungan para tal efecto, toda vez que contiene disposiciones que atañen a ese sector de la población.

(...)

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

De esta manera, el derecho humano de las personas con discapacidad a ser consultada sobre las medidas legislativas que sean susceptibles de afectarles, supone un ajuste en los procesos democráticos regulares, en virtud de que los mismo no bastan para atender las particularidades de las personas con algún tipo de discapacidad, siendo necesario que de manera previa a la adopción de tales medidas se les dé plena participación en su elaboración.

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

3. **TERCERO.** Los preceptos que se estiman infringidos son los artículos 1°, 2°, 3° y 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3°, 4°, 5°, 12, 14, 17, 24, 28 y 29 de la Convención sobre los Derechos del Niño; artículo 12 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 2° y 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 1°, 2°, 13 y 16 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador"; 1°, 2°, 19 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; artículos 2 y 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 4°, 5°, 6°, 7° y 8° del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; y, 1° y 4° de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

4. **CUARTO.** Mediante proveído de veinticinco de junio de dos mil veinte, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Aguascalientes, a la que correspondió el número 129/2020 y, por razón de turno, designó al Ministro Luis María Aguilar Morales como instructor del procedimiento.

5. Por diverso acuerdo de uno de julio de dos mil veinte, el Ministro instructor admitió la acción de inconstitucionalidad, tuvo por presentada a la promovente con la personalidad que ostentó y por designadas a las personas autorizadas y delegados. Además, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Aguascalientes para que rindieran sus respectivos informes, así como para que el primero de los referidos enviara copia certificada de los antecedentes legislativos del decreto impugnado y al segundo para que remitiera un ejemplar del Periódico Oficial de la entidad en el que constara la publicación del decreto controvertido. Por último, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República.

6. Por diversos acuerdos de seis de agosto de dos mil veinte, el Ministro Presidente ordenó formar y registrar el expediente relativo a las acciones de inconstitucionalidad 170/2020 y 207/2020, promovidas por diversos Diputados integrantes de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Aguascalientes y por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, respectivamente, teniendo en cuenta que, entre éstas y aquélla, existía coincidencia en cuanto a la normativa impugnada, por lo que decretó la acumulación y turnó los expedientes al citado Ministro.

7. Mediante proveídos de catorce y dieciocho de agosto de dos mil veinte, respectivamente, el Ministro instructor admitió a trámite las mencionadas acciones de inconstitucionalidad 170/2020 y 207/2020; ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Aguascalientes, para que rindieran sus respectivos informes y, a la Fiscalía General de la República, para que formulara el pedimento correspondiente.

8. **QUINTO.** Los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Aguascalientes, rindieron sus informes en los términos plasmados en sus respectivos oficios.

9. **SEXTO.** La Fiscalía General de la República no formuló pedimento en el presente asunto.

10. **SÉPTIMO.** Mediante acuerdo de veintitrés de noviembre de dos mil veinte, el Ministro instructor señaló que la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Aguascalientes, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Aguascalientes, formularon alegatos. Además, cerró instrucción del asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

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 y sus acumuladas, conforme a lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, incisos d) y g)¹⁹, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I²⁰, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, al plantearse la posible contradicción entre diversos preceptos contenidos en el Decreto número 341 por el que "*se expide la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes*", publicado en la Primera Sección del Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes el veinticinco de mayo de dos mil veinte, y la Constitución Federal, así como en diversos tratados internacionales de derechos humanos de los que el Estado Mexicano es parte.

12. **SEGUNDO. Fijación de la Litis.** Por cuestión de orden, deben precisarse, en primer lugar, las cuestiones efectivamente impugnadas por los promoventes que serán materia de análisis en el presente asunto.

¹⁹ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: (...)

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

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

d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguna de las Legislaturas de las entidades federativas en contra de las leyes expedidas por el propio órgano;

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;

²⁰ **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

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

Acción de inconstitucionalidad 129/2020.

13. De la lectura integral del escrito, se advierte que se combate la última parte del quinto párrafo del artículo 4 de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes.

Acción de inconstitucionalidad 170/2020.

14. De la lectura integral del escrito, se advierte que se controvierte la última parte del párrafo quinto, del artículo 4º, de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes.

Acción de inconstitucionalidad 207/2020.

15. Las cuestiones controvertidas son el artículo 4º, quinto párrafo, última parte, así como las secciones Tercera “De la Educación Indígena” y Quinta “De la educación inclusiva” contenidas en el Capítulo III del Título Cuarto, de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes, expedida mediante Decreto 341 publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el 25 de mayo de 2020.

16. **TERCERO. Oportunidad.** El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal²¹, establece que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales a partir del día siguiente a la fecha en que la ley que se impugna sea publicada en el medio oficial correspondiente y **en caso de que el último día fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.**

17. Al respecto, debe destacarse que en atención a la circunstancia extraordinaria ocasionada con motivo de la pandemia provocada por el virus SARS-CoV2, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación aprobó los Acuerdos Generales 3/2020, 6/2020, 7/2020, 10/2020, 12/2020 y 13/2020, a través de los cuales se declaró inhábil para dicho órgano jurisdiccional el periodo comprendido entre el dieciocho de marzo al quince de julio de dos mil veinte, cancelándose el periodo de receso y prorrogándose la suspensión de plazos del dieciséis de julio al dos de agosto de dos mil veinte; de esta manera, conforme a lo dispuesto en el punto Segundo del Acuerdo General 14/2020²², **a partir del tres de agosto de dos mil veinte, se levantó la suspensión de plazos en los asuntos de la competencia de este Alto Tribunal.**

18. Ahora bien, en el presente caso se advierte que el decreto impugnado fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes el veinticinco de mayo de dos mil veinte; por tanto, el plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad transcurrió del veintiséis de mayo al veinticuatro de junio de dos mil veinte.

19. En ese sentido, toda vez que la demanda que quedó registrada bajo el número de expediente 129/2020 fue presentada a través del Sistema Electrónico de este Alto Tribunal el **diecisiete de junio de dos mil veinte**, y por su parte las diversas 170/2020 y 207/2020 fueron recibidas en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el **tres de agosto de dos mil veinte**, es decir, el primer día hábil siguiente al del vencimiento del plazo previsto en la Ley Reglamentaria, entonces es dable concluir que su presentación resulta oportuna.

20. **CUARTO. Legitimación.** A continuación se analiza la legitimación de los promoventes.

Acción de inconstitucionalidad 129/2020

21. De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Aguascalientes es un órgano legitimado para promover el presente medio de control en contra de leyes del Estado.

²¹ **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.

²² **SEGUNDO.** A partir del tres de agosto de dos mil veinte, se levanta la suspensión de plazos en los asuntos de la competencia de este Alto Tribunal, sin menoscabo de aquéllos que hayan iniciado o reanudado en términos de lo previsto en los puntos Tercero de los Acuerdos Generales 10/2020 y 12/2020, así como Cuarto del diverso 13/2020. Lo anterior implica la reanudación de los plazos en el punto en que quedaron pausados y no su reinicio.

22. Asimismo, el primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de la materia²³ señala que los promoventes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente estén facultados para ello. Al respecto, de acuerdo con el artículo 19, fracciones I y XXII, de la Ley de la Comisión Derechos Humanos del Estado de Aguascalientes²⁴, el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Aguascalientes tiene la facultad de representar legalmente a dicho órgano.

23. Máxime que el escrito inicial está firmado por J. Asunción Gutiérrez Padilla ostentándose como Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Aguascalientes, y para acreditarlo ofreció copia del decreto 214 de veinticinco de diciembre de dos mil diecisiete. Consecuentemente, el promovente tiene legitimación procesal activa y está representado por persona legalmente facultada para ello.

Acción de inconstitucionalidad 170/2020.

24. Los artículos 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 62, primer párrafo, de su Ley Reglamentaria disponen:

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

(...)

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

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

(...)

d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguna de las Legislaturas de las entidades federativas en contra de las leyes expedidas por el propio órgano;

(...)”

“Artículo 62.- En los casos previstos en los incisos a), b), d) y e) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demanda en que se ejercite la acción deberá estar firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos.

(...)”

25. De conformidad con los artículos transcritos, el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de las Legislaturas de los Estados, podrán promover acción de inconstitucionalidad en contra de las leyes expedidas por el Congreso local, para lo cual la demanda de acción de inconstitucionalidad deberá estar firmada por cuando menos dicho porcentaje de legisladores:

26. En el caso de la **acción de inconstitucionalidad 170/2020** suscriben la demanda: **1.** Elsa Amabel Landín Olivares, **2.** Margarita Gallegos Soto, **3.** Elsa Lucía Armendáriz Silva, **4.** Natzliely Teresita Rodríguez Calzada, **5.** Erica Palomino Bernal, **6.** Juan Manuel Gómez Morales²⁵, **7.** Jose Manuel González Mota, **8.** Heder Pedro Guzmán Espejel, **9.** Cuauhtémoc Cardona Campos, **10.** Jorge Saucedo Gaytán y **11.** Mario Armando Valdez Herrera,²⁶ en su carácter de Diputados integrantes de la de la LXIV Legislatura del Congreso del Estado de Aguascalientes, personalidad que acreditan con el ejemplar del Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, publicación extraordinaria de fecha veintiocho de septiembre de dos mil dieciocho, por el cual se declara la integración de dicha legislatura y en el que consta dicha personalidad.

²³ **Ley Reglamentaria de la materia**

“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.”

²⁴ *“Artículo 19. El Presidente tiene las siguientes obligaciones y atribuciones:*

I. Representar legalmente a la Comisión y delegar dicha representación en los servidores públicos de la Comisión que, por la naturaleza de sus funciones, corresponda según el caso; [...]

XXII. Interponer, en su calidad de representante de la Comisión, en contra de leyes que violen los Derechos Humanos y que fueren expedidas por el Congreso del Estado, la acción de inconstitucionalidad que señala la Fracción II, inciso g) del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; [...]

²⁵ Juan Manuel Gómez Morales, fue omiso en suscribir el presente escrito de acción de inconstitucionalidad.

²⁶ Como se advierte del escrito de demanda que fue presentado ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

27. Ahora, el artículo 17, inciso A, de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes²⁷, establece que el Congreso del Estado estará **integrado por dieciocho diputados** electos según el principio de votación de mayoría relativa mediante el sistema de Distritos electorales uninominales y **nueve diputados** electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinomial cuya demarcación es el Estado.

28. Por lo tanto, si en el caso la demanda fue suscrita por diez Diputados integrantes del Congreso del Estado de Aguascalientes, quienes representan el treinta y siete punto tres por ciento (37.03%) de dicho órgano legislativo, es claro que los promoventes tienen legitimación para promover la acción de inconstitucionalidad. Aunado a que impugnan la constitucionalidad del Decreto 341, mediante el cual se expide la Ley de Educación para el Estado de Aguascalientes, expedido por el propio Congreso de la entidad.

Acción de inconstitucionalidad 207/2020.

29. De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá ejercer la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes estatales, entre otras.

30. En este sentido, en términos de los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 18 de su Reglamento Interno, corresponde a la Presidenta de la referida Comisión su representación legal, por lo que si quien suscribe el escrito inicial de la presente acción, es María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acredita con la copia certificada de la designación en ese cargo.

31. En consecuencia, al ser la Comisión Nacional de los Derechos Humanos un órgano legitimado para ejercer la acción de inconstitucionalidad en este supuesto y habiéndose promovido por quien cuenta con facultades para representar a dicho órgano, procede reconocerse la legitimación activa en este asunto.

32. Máxime que el artículo 105, fracción II, inciso g), Constitucional, establece únicamente como condición de procedencia de la acción de inconstitucionalidad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos la denuncia de inconstitucionalidad de leyes federales o locales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal y tratados internacionales de los que México sea parte, sin que establezca otra condición.

33. **QUINTO. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA.** Previo a analizar la constitucionalidad de las normas impugnadas, corresponde al Pleno de esta Suprema Corte analizar si se actualiza una causa de improcedencia con motivo de la aprobación, por parte del Congreso del Estado de Aguascalientes, del Decreto 582, publicado el veintinueve de junio de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial del Estado, mediante el cual se incorporaron modificaciones a una de las normas aquí impugnadas de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes; lo cual se advierte de oficio, con fundamento en los artículos 65 y 19 de la ley reglamentaria²⁸.

34. Al respecto, este Tribunal Pleno considera que respecto del artículo 4, párrafo quinto, última parte, de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes, se actualiza la causa de improcedencia, prevista en el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al haber **cesado los efectos** de dicha norma general impugnada, al haber sido reformada en el Decreto 582, publicado el veintinueve de junio de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial del Estado.

²⁷ **Artículo 17.** En el Estado la renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como los Ayuntamientos se verificarán por medio de elecciones democráticas, libres auténticas y periódicas, a través del ejercicio del sufragio universal, libre, secreto, directo e intransferible.

A. El Congreso del Estado estará integrado por **dieciocho** Diputados electos según el principio de votación de mayoría relativa mediante el sistema de Distritos electorales uninominales y **nueve** Diputados electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinomial cuya demarcación es el Estado. [...]

²⁸ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: I. Contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; II. Contra normas generales o actos en materia electoral; III. Contra normas generales o actos que sean materia de una controversia pendiente de resolver, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez; IV. Contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia; VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto; VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21, y VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley. En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio. [...]

Artículo 65. En las acciones de inconstitucionalidad, el Ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20. La (sic) causales previstas en las fracciones III y IV del artículo 19 sólo podrán aplicarse cuando los supuestos contemplados en éstas se presenten respecto de otra acción de inconstitucionalidad. [...]

35. El artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece lo siguiente:

“Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

[...]

V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia;

[...]”.

36. Al igual que en la controversia constitucional, en la acción de inconstitucionalidad la causal de improcedencia establecida en la fracción V del mencionado artículo 19, se actualiza cuando dejen de producirse los efectos de la norma general que la motivaron, en tanto que ésta constituye el único objeto de análisis en este medio de control de constitucionalidad²⁹.

37. En este sentido, este Pleno nota que en las acciones de inconstitucionalidad 129/2020 promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Aguascalientes; 170/2020 promovida por la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Aguascalientes y 207/2020 promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se impugnó, entre otras normas, el artículo 4º, quinto párrafo, última parte, de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes, expedida mediante Decreto 341 publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticinco de mayo de dos mil veinte.

38. Al respecto, los accionantes plantearon conceptos de invalidez relacionadas en lo general con la violación al derecho a la educación previsto en el artículo 3º Constitucional, así como al interés superior del menor.

39. No obstante, es un hecho notorio que el veintinueve de junio de dos mil veintiuno se publicó en el Periódico Oficial de Aguascalientes el Decreto 582, mediante el cual se incorporaron modificaciones a varias normas, entre las que se encuentra el artículo 4º, quinto párrafo, última parte, de la ley de educación local.

40. Para reflejar lo anterior, se tiene en consideración el contenido de los decretos mencionados, que se presentan en el cuadro comparativo siguiente: *(Se subrayan las porciones previamente impugnadas y en negritas las modificaciones respectivas).*

DECRETO IMPUGNADO	DECRETO POSTERIOR
DECRETO NO. 341. <i>Se expide la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes.</i>	DECRETO NO 582. <i>Se reforma (sic) los artículos 4, párrafo quinto, 82, incisos c) y d); 123, párrafo segundo; y 124, párrafo primero y fracción XII; y se adiciona un inciso e) al artículo 82; y la fracción XIII al artículo 124; todos de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes, para quedar en los términos siguientes:</i>
Artículo 4º. <i>Todo individuo tiene derecho a recibir educación de excelencia que garantice el máximo logro de aprendizaje de los educandos, en condiciones de equidad, sin discriminación alguna por motivos de raza, sexo, religión, lengua, ideología, embarazo, impedimento físico o mental, o cualquier otra condición personal, social o</i>	Artículo 4º. <i>Todo individuo tiene derecho a recibir educación de excelencia que garantice el máximo logro de aprendizaje de los educandos, en condiciones de equidad, sin discriminación alguna por motivos de raza, sexo, religión, lengua, ideología, embarazo, impedimento físico o mental, o cualquier otra condición personal, social o</i>

²⁹ “**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA.** Los artículos 59 y 65, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen, respectivamente, que en las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán, en lo conducente y en todo aquello que no se encuentre previsto en el título III de dicho ordenamiento que regula el procedimiento de esas acciones, las disposiciones relativas a las controversias constitucionales contenidas en el título II de la ley citada, y que en las mencionadas acciones se aplicarán las causales de improcedencia consignadas en el artículo 19 de la indicada ley reglamentaria, con excepción de la señalada en su fracción II. Por tanto, la causal de improcedencia establecida en la fracción V del mencionado artículo 19, en materia de acciones de inconstitucionalidad, se actualiza cuando simplemente dejen de producirse los efectos de la norma general que la motivaron, en tanto que ésta constituye el único objeto de análisis en ellas, además de que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, según lo dispuesto por los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de su ley reglamentaria. (Jurisprudencia P./J. 8/2004, del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, marzo de 2004, Materia Constitucional, pág. 958, registro digital 182048.)”

<p><i>económica, por lo tanto, todos los habitantes del Estado de Aguascalientes tienen las mismas oportunidades de acceso, tránsito, permanencia, avance académico y, en su caso, egreso oportuno en el Sistema Educativo Nacional, con sólo satisfacer los requisitos que establezcan las instituciones educativas con base en las disposiciones aplicables.</i></p> <p><i>Toda persona gozará del derecho fundamental a la educación bajo el principio de la intangibilidad de la dignidad humana.</i></p> <p><i>La educación es medio fundamental para adquirir, actualizar, completar, ampliar, transmitir y acrecentar la cultura y conocimientos, así como formar y desarrollar íntegramente a las niñas, niños y jóvenes en sus responsabilidades y derechos sociales, cívicos, económicos, culturales y de respeto al medio ambiente; es un proceso permanente que contribuye al desarrollo humano, su bienestar y a la transformación y mejoramiento de la sociedad; es factor determinante para la adquisición de conocimientos significativos y la formación integral para la vida de las personas con un sentido de pertenencia social basado en el respeto de la diversidad, y es medio fundamental para la construcción de una sociedad equitativa y solidaria.</i></p> <p><i>En el Sistema Educativo Estatal deberá asegurarse la participación activa de todos los involucrados en el proceso educativo, con sentido de responsabilidad social, privilegiando la participación de los educandos, madres, padres de familia y docentes, para alcanzar los fines de la educación y contribuir al desarrollo económico, social y cultural</i></p> <p><i>Por consiguiente, las madres y padres de familia reforzarán desde el hogar, el fomento a sus hijos o pupilos sobre los valores cívicos, así como el desarrollo cognitivo y académico, el aprecio por las tradiciones culturales y artísticas de nuestra entidad federativa; propiciando un ambiente sin violencia en el núcleo familiar, privilegiando las conductas adecuadas y necesarias para poder convivir en sociedad; inculcando a sus hijos o pupilos el respeto y reconocimiento a la autoridad del maestro o personal docente y administrativo de los planteles educativos, además de las normas de convivencia social de las escuelas. Así mismo la Autoridad Educativa Estatal dará a conocer de manera previa a su impartición, los programas, cursos, talleres y actividades análogas en rubros de moralidad, sexualidad y valores a los padres de familia a fin de que determinen su consentimiento con la asistencia de los educandos a los mismos, de conformidad con sus convicciones.</i></p>	<p><i>económica, por lo tanto, todos los habitantes del Estado de Aguascalientes tienen las mismas oportunidades de acceso, tránsito, permanencia, avance académico y, en su caso, egreso oportuno en el Sistema Educativo Nacional, con sólo satisfacer los requisitos que establezcan las instituciones educativas con base en las disposiciones aplicables.</i></p> <p><i>Toda persona gozará del derecho fundamental a la educación bajo el principio de la intangibilidad de la dignidad humana.</i></p> <p><i>La educación es medio fundamental para adquirir, actualizar, completar, ampliar, transmitir y acrecentar la cultura y conocimientos, así como formar y desarrollar íntegramente a las niñas, niños y jóvenes en sus responsabilidades y derechos sociales, cívicos, económicos, culturales y de respeto al medio ambiente; es un proceso permanente que contribuye al desarrollo humano, su bienestar y a la transformación y mejoramiento de la sociedad; es factor determinante para la adquisición de conocimientos significativos y la formación integral para la vida de las personas con un sentido de pertenencia social basado en el respeto de la diversidad, y es medio fundamental para la construcción de una sociedad equitativa y solidaria.</i></p> <p><i>En el Sistema Educativo Estatal deberá asegurarse la participación activa de todos los involucrados en el proceso educativo, con sentido de responsabilidad social, privilegiando la participación de los educandos, madres, padres de familia y docentes, para alcanzar los fines de la educación y contribuir al desarrollo económico, social y cultural</i></p> <p>(REFORMADO, P.O. 29 DE JUNIO DE 2021)</p> <p><i>Por consiguiente, las madres y padres de familia reforzarán desde el hogar, el fomento a sus hijos o pupilos sobre los valores cívicos, así como el desarrollo cognitivo y académico, el aprecio por las tradiciones culturales y artísticas de nuestra entidad federativa; propiciando un ambiente sin violencia en el núcleo familiar, privilegiando las conductas adecuadas y necesarias para poder convivir en sociedad; inculcando a sus hijos o pupilos el respeto y reconocimiento a la autoridad del maestro o personal docente y administrativo de los planteles educativos, además de las normas de convivencia social de las escuelas.</i></p> <p>(...)</p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

41. Como se observa en el cuadro comparativo, **entre las modificaciones realizadas se encuentra precisamente la derogación de la porción normativa impugnada.**

42. Por tanto, con fundamento en el artículo 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la materia, respecto del artículo 4º, quinto párrafo, última parte, de la ley de Educación de Aguascalientes, debe sobreseerse por actualizarse la causal de improcedencia contenida en el artículo 19, fracción V, del mismo ordenamiento, ya que con el Decreto 582 se generó un cambio normativo; considerando, además, que el decreto impugnado no contiene normas de naturaleza penal, por lo que los efectos de una eventual declaratoria de inconstitucionalidad sólo podrían proyectarse hacia el futuro, pero no podría tener efecto retroactivo alguno, en términos del 105, fracción III, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

43. En esos términos, debe sobreseerse respecto de las Acciones de Inconstitucionalidad 129/2020 y 170/2020, y parcialmente respecto de la acción de inconstitucionalidad 207/2020, únicamente en relación con el artículo 4, quinto párrafo, última parte, de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes expedida mediante Decreto Número 341 por la LXIV Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Aguascalientes publicada en la Primera Sección del Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes el veinticinco de mayo del año dos mil veinte.

44. **SEXTO. Invalidez por falta de consulta previa de las secciones Tercera denominada “De la educación indígena” y Quinta denominada “De la educación inclusiva”, contenidas en el Capítulo III del Título Cuarto “Del Sistema Educativo Estatal” de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos en su respectivo ocuro³⁰ sostiene – esencialmente– que debe declararse la invalidez de las secciones Tercera “De la Educación Indígena” y Quinta “De la educación inclusiva” contenidas en el Capítulo III del Título Cuarto, de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes, porque vulneran el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, así como de las personas con discapacidad, reconocidos en los artículos 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, respectivamente, en la medida en que las disposiciones normativas que los integran impactan significativamente a los pueblos y comunidades indígenas, además de que están estrechamente vinculadas con los derechos de las personas con discapacidad, al regular cuestiones relativas a la educación indígena e inclusiva.

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

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

47. Al respecto, este Tribunal Pleno ha sostenido en reiteradas ocasiones que, independientemente del beneficio material que una medida legislativa o reglamentaria pueda generar en las condiciones de los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, existe una obligación constitucional ineludible de consultar previamente a estos grupos cuando tales medidas puedan afectarles de manera directa.

48. Al resolver la **controversia constitucional 32/2012**³¹ se sostuvo que los artículos 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo obligan a las autoridades mexicanas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas y tribales mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe a través de sus representantes cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

49. En dicho precedente, se consideró que el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas se desprende de los postulados del artículo 2º constitucional, relativos a la autodeterminación, a la preservación de su cultura e identidad, al acceso a la justicia, así como a la igualdad y a la no discriminación, por lo que, a pesar de que la consulta indígena no estuviera prevista expresamente como parte del procedimiento legislativo, en términos del artículo 1º de la Constitución Federal, así como los diversos 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 Que dio origen a la Acción de Inconstitucionalidad 207/2020.

³¹ Fallada en sesión de veintinueve de mayo de dos mil catorce, por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Cossío Díaz en contra de las consideraciones, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea con salvedades en canto a la finalidad de la consulta, Pardo Rebolledo con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Pérez Dayán con salvedades en cuanto a la aplicación de la jurisprudencia ante la existencia de un municipio indígena, y Presidente Silva Meza con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo. El Ministro Franco González Salas votó en contra.

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

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

52. Por su parte, en la **acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015**³², se concluyó que cuando el objeto de regulación de una legislación eran precisamente los derechos de personas que se rigen por sistemas normativos indígenas, era evidente que se trataba de leyes susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas.

53. Posteriormente, en la **acción de inconstitucionalidad 31/2014**³³ 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.

54. Asimismo, en la **acción de inconstitucionalidad 84/2016**³⁴ se consideró que existía posibilidad de afectación directa en el sentido del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, en virtud de que las leyes analizadas regulaban instituciones destinadas a atender las necesidades de educación superior de los pueblos y comunidades indígenas.

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

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

57. En la **acción de inconstitucionalidad 151/2017**³⁵ 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**³⁶ se declaró la invalidez de disposiciones normativas porque no se consultaron de manera adecuada, a pesar de que tales normas estaban relacionadas con el derecho de los pueblos y comunidades indígenas de una entidad federativa, a elegir dirigentes conforme a sus prácticas tradicionales.

³² Resueltas 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, respecto del estudio de fondo del proyecto. La señora Ministra Luna Ramos anunció voto concurrente. Los señores Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Medina Mora I. reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

³³ Resuelta el ocho de marzo de dos mil dieciséis, por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. Los Ministros Medina Mora I. y Laynez Potisek votaron en contra. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. El Ministro Pardo Rebolledo reservó su derecho de formular voto concurrente.

³⁴ Fallada en sesión de veintiocho de junio de dos mil dieciocho, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas y adicionales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. Los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Cossío Díaz reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

³⁵ Fallada en sesión de veintiocho de junio de dos mil dieciocho, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández, Medina Mora I. en contra de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. Los Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández y Medina Mora I. anunciaron sendos votos concurrentes.

³⁶ Falladas en sesión de cinco de diciembre de dos mil diecinueve, por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas separándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales separándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán separándose de las consideraciones que reconocen la categoría del municipio indígena y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. El Ministro Laynez Potisek votó en contra y anunció voto particular. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

58. Por su parte, en la **acción de inconstitucionalidad 81/2018**³⁷ se invalidaron también por consulta deficiente, diversas disposiciones cuyo objetivo explícito era elevar la calidad de vida de los pueblos indígenas y las comunidades afromexicanas del Estado de Guerrero.

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

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

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

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

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

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

65. 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 legislador³⁸, 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, pues estimar que la afectación directa fuese sólo aquella que perjudicara a esos grupos bajo los estándares del legislador, implicaría realizar un pronunciamiento a priori sobre la medida que no es compatible con el propósito del Convenio Internacional del Trabajo.

66. Lo anterior se reiteró en la **acción de inconstitucionalidad 136/2020**³⁹, así como en la diversa **212/2020**⁴⁰, esta última resuelta el uno de marzo de dos mil veintiuno.

³⁷ Fallada el veinte de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales por algunas razones diversas, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de los párrafos del setenta y uno al setenta y siete, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto Número 778, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho. El Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. Los Ministros Franco González Salas y Aguilar Morales reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

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

³⁸ Criterio sostenido en las acciones de inconstitucionalidad 151/2017, 116/2019 y su acumulada 117/2019 y 81/2018.

³⁹ En este asunto se declaró la invalidez del Decreto número 460, por el que se adicionaron los artículos 13 bis y 272 bis, a la Ley número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dos de junio de dos mil veinte.

⁴⁰ En el tema de trato 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.

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

68. Por su parte, en relación con el derecho a la consulta en materia de derechos de las personas con discapacidad, previsto en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad⁴¹, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que también forma parte de las formalidades esenciales del procedimiento.

69. Al resolver la **acción de inconstitucionalidad 33/2015**⁴² el Pleno determinó que la consulta previa en materia de derechos de personas con discapacidad es una formalidad esencial del procedimiento legislativo, cuya exigencia se actualiza cuando las acciones estatales objeto de la propuesta incidan en los intereses y/o derechos de esos grupos.

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

71. Por su parte, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018**⁴³, el Pleno de este Tribunal Constitucional señaló que como elementos mínimos para cumplir con la obligación establecida en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, relativa a que las personas con discapacidad sean consultadas, su participación debe ser:

72. • **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.

⁴¹ Artículo 4

Obligaciones generales

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

[...]

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

⁴² Fallada 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. Los Ministros Luna Ramos, Piña Hernández y Presidente Aguilar Morales votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. El Ministro Cossío Díaz anunció voto concurrente. Los señores Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Pardo Rebolledo reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

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

⁴³ Fallada en sesión celebrada el 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, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, expedida mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el cinco de marzo de dos mil dieciocho. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

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

74. • **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.

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

76. 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.

77. • **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.

78. • **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.

79. • **Con participación efectiva.** Que abone a la participación eficaz de las personas con discapacidad, las organizaciones y autoridades que los representan, en donde realmente se tome en cuenta su opinión y se analice, con el propósito de que no se reduzca su intervención a hacerlos partícipes de una mera exposición, sino que enriquezcan con su visión la manera en que el Estado puede hacer real la eliminación de barreras sociales para lograr su pleno desarrollo en las mejores condiciones, principalmente porque son quienes se enfrentan y pueden hacer notar las barreras sociales con las que se encuentran, a efecto de que se puedan diseñar mejores políticas para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales en igualdad de condiciones, no obstante el estado físico, psicológico o intelectual que presenten en razón de su discapacidad, así como por su género, minoría de edad, y con una cosmovisión amplia de las condiciones y dificultades sociales, como las condiciones de pobreza, de vivienda, salud, educación, laborales, etcétera.

80. • **Transparente.** Para lograr una participación eficaz es elemental garantizar la transparencia en la información que generen los órganos estatales, las que aporten las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan, así como del análisis y debate de sus aportaciones.

81. 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.

82. De manera más reciente, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 109/2016**⁴⁴, este Tribunal Pleno declaró la invalidez de los artículos 367, fracción III, párrafo segundo, y 368 Bis del Código Civil del Estado de Chihuahua, publicados mediante Decreto 1447/2016 XX P.E., de dieciséis de noviembre de dos mil dieciséis, ante la falta de consulta a personas con discapacidad; consideraciones que fueron reiteradas al resolver la diversa **acción de inconstitucionalidad 212/2020**⁴⁵, antes citada, resuelta el uno de marzo de dos mil veintiuno.

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

⁴⁴ Fallada en sesión celebrada el veinte de octubre de dos mil veinte, por unanimidad de once votos.

⁴⁵ En el tema de trato por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldivar Lelo de Larrea.

84. Ahora, en el presente asunto la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna diversas disposiciones del Decreto No. 341, por medio del cual se aprobó la creación de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes, específicamente, las secciones Tercera “De la Educación Indígena” y Quinta “De la educación inclusiva” contenidas en el Capítulo III del Título Cuarto del referido ordenamiento, porque vulneran el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, así como de las personas con discapacidad reconocidos en los artículos 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, respectivamente.

85. Las disposiciones impugnadas, textualmente establecen:

“Sección Tercera

De la Educación Indígena

Artículo 55. *En el Estado se garantizará el ejercicio de los derechos educativos, culturales y lingüísticos a todas las personas, pueblos y comunidades indígenas, migrantes y jornaleros agrícolas. Las acciones educativas de las autoridades respectivas contribuirán al conocimiento, aprendizaje, reconocimiento, valoración, preservación y desarrollo tanto de la tradición oral y escrita indígena, como de las lenguas indígenas de la entidad federativa como medio de comunicación, de enseñanza, objeto y fuente de conocimiento, en términos de lo establecido en la Ley General de Educación.*

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

(...)

Sección Quinta

De la educación inclusiva

Artículo 58. *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.

Tiene como principios la equidad social y el respeto a los derechos humanos a través de la integración educativa, que se entiende como las estrategias que permitan a personas con necesidades educativas especiales incorporarse a la educación en condiciones adecuadas a sus requerimientos y a su desarrollo integral. Asimismo, tiene como objetivo propiciar el logro de los propósitos de la Educación Básica y Media Superior a través del apoyo psicopedagógico y de la capacitación laboral de los alumnos con algún tipo de discapacidad intelectual, física o ambas, ya sea temporal o definitiva, o en situación de riesgo. Los alumnos con aptitudes o capacidades sobresalientes también recibirán ayuda psicopedagógica para su formación integral.

Artículo 59. *La educación inclusiva tiene como finalidad favorecer el aprendizaje de todos los educandos en los tipos y niveles educativos, con énfasis en los que están excluidos, marginados o en riesgo de estarlo. Para tal efecto buscarán:*

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

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

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

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

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

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

Artículo 60. *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.*

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

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

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

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

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

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

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

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

Artículo 61. *Para garantizar la educación inclusiva, la Autoridad Educativa Estatal, 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. Asegurar que los educandos ciegos, sordos o sordociegos reciban educación en los lenguajes y los modos y medios de comunicación más apropiados a las necesidades de cada persona y en entornos que permitan alcanzar su máximo desarrollo académico, productivo y social;

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

V. Proporcionar a los educandos con aptitudes sobresalientes la atención que requieran de acuerdo con sus capacidades, intereses y necesidades. Por lo que para la identificación y atención educativa de los estudiantes con aptitudes sobresalientes, la Autoridad Educativa Estatal, con base a la disponibilidad presupuestal, establecerá los lineamientos para la evaluación diagnóstica, los modelos pedagógicos y los mecanismos de acreditación, en la educación básica, media superior y superior. Sujetándose a los lineamientos del sistema educativo nacional.

Artículo 62. *En el Sistema Educativo Estatal se atenderán las disposiciones en materia de accesibilidad señaladas en la presente Ley, la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y en las demás normas aplicables.*

Con la finalidad de atender las disposiciones y llevar a cabo las acciones y medidas señaladas en el (sic) presente Sección el Gobierno del Estado asignará un presupuesto necesario para cumplir con los objetivos de la educación especial pública y distribuirlo eficientemente para lograr el desarrollo

integral de las personas con necesidades educativas especiales. Para ello construirá, adaptará y mantendrá los edificios indispensables para este fin, buscará la creación de centros de atención múltiples para personas con discapacidad, en los municipios del interior, sin menoscabo de la participación privada. En caso de requerirlo las personas con necesidades educativas especiales podrán contar con beca de estudios.

Artículo 63. *Los centros de educación especial serán atendidos por un equipo multidisciplinario, cuya responsabilidad principal es apoyar a las personas que requieran de los servicios de educación especial y se constituirá por especialistas titulados y demás personal profesional que demande el servicio. Los integrantes de este equipo deberán ejercer funciones acordes con su formación, estarán encargados del apoyo a las personas con necesidades educativas especiales, mediante el proceso de detección, determinación, atención, evaluación y seguimiento. La función académica será exclusiva de profesores egresados de las instituciones formadoras de docentes.”*

86. De la transcripción anterior se advierte que las disposiciones impugnadas regulan aspectos dirigidos a garantizar el derecho a la educación en el Estado de Aguascalientes, especialmente, en lo que se refiere a la educación indígena e inclusiva.

87. En específico, la Sección Tercera denominada “De la Educación Indígena”, se advierte que regula aspectos relacionados con la garantía de los derechos educativos, culturales y lingüísticos a todas las personas, pueblos y comunidades indígenas y afro-mexicanas, migrantes y jornaleros agrícolas, con la finalidad de atender a sus necesidades, para lo cual se prevé que la educación indígena deberá basarse en el respeto, promoción y preservación del patrimonio histórico y la cultura del Estado⁴⁶.

88. Por su parte, la Sección Quinta denominada “De la Educación Inclusiva”, regula lo relativo a la educación inclusiva, entendida como el conjunto de acciones orientadas a identificar, prevenir y reducir las barreras que aminoran el acceso, permanencia, participación y aprendizaje de todos los estudiantes, eliminando prácticas de discriminación, exclusión y segregación, basada 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 las y los educandos⁴⁷.

89. Además, establece como finalidad de la educación inclusiva, la de favorecer el aprendizaje de todas y todos los educandos en los tipos y niveles educativos, con énfasis en los que están excluidos, marginados o en riesgo de estarlo, y enlista distintas acciones que al efecto debe considerar el Estado⁴⁸.

90. Asimismo, prevé la garantía del derecho a la educación a los alumnos con condiciones especiales transitorias y definitivas, aptitudes sobresalientes o que enfrentan barreras para el aprendizaje y participación, para lo cual se prevén una serie de medidas que las autoridades educativas en el ámbito de su competencia pueden realizar para atender a aquellos con capacidades, circunstancias, necesidades, estilos y ritmo de aprendizaje diversos⁴⁹.

91. También se prevé la obligación del Gobierno del Estado de asignar un presupuesto necesario para cumplir con los objetivos de la educación especial pública y distribuirlo eficientemente para lograr el desarrollo integral de las personas con necesidades educativas especiales. Asimismo, se precisa que los centros de educación especial serán atendidos por un equipo multidisciplinario, cuya responsabilidad principal es apoyar a las personas que requieran de los servicios de educación especial y se constituirá por especialistas titulados y demás personal profesional que demande el servicio⁵⁰.

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

93. Además, porque se relacionan directa y estrechamente con la protección y garantía de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, 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.

⁴⁶ Artículo 55.

⁴⁷ Artículo 58.

⁴⁸ Artículo 59.

⁴⁹ Artículos 60 y 61.

⁵⁰ Artículos 62 y 63.

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

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

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

97. **a) Presentación de las iniciativas.** El veintiséis de septiembre de dos mil diecinueve, las diputadas Dennys Eduardo Gómez Gómez, Juan Manuel Velasco Serna, Natsielly Calzada Rodríguez, Ma. Irma Guillén Bermúdez y Mario Armando Valdez Herrera presentaron iniciativa de reforma a diversas disposiciones de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes.

98. **b) Turno de las iniciativas.** Presentada la respectiva iniciativa, la Presidencia de la Mesa Directiva del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes les dio curso legal para su trámite legislativo, remitiéndola a la Comisión de Educación y Cultura.

99. **c) Dictamen de la Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.** El dieciocho de mayo de dos mil veinte se suscribió el Dictamen correspondiente, que fue aprobado por cinco votos de sus integrantes.

100. **d) Aprobación del dictamen.** En sesión ordinaria de la LXIV Legislatura del Estado de Aguascalientes celebrada el veintiuno de mayo de dos mil veinte, previa dispensa de la lectura total del dictamen, se sometió a consideración el dictamen que se aprobó por unanimidad de los veintisiete diputados presentes.

101. **e) Remisión del Decreto para su publicación.** Aprobado el Dictamen, se remitió el decreto respectivo al Gobernador Constitucional del Estado de Aguascalientes, para su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

102. **f) Publicación.** El veinticinco de mayo de dos mil veinte, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes el Decreto No. 341 mediante el cual se aprueba la creación de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes.

103. De lo anterior se advierte que en las fases del proceso legislativo no se introdujeron las consultas exigidas constitucionalmente, pues solo consistió en la presentación de iniciativas por parte de diversos Diputados del Congreso del Estado de Aguascalientes, su turno a la Comisión de Educación y Cultura, la aprobación del dictamen con proyecto de Decreto por los integrantes de la Comisión referida, su discusión y aprobación en el Pleno del Congreso local; y, finalmente, su promulgación y publicación por parte del Gobernador del Estado.

104. Por tanto, debe considerarse que dichas violaciones son suficientes por sí mismas para generar la invalidez de los artículos 55, 58, 59, 60, 61, 62 y 63 de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes.

105. Por lo anteriormente expuesto, este Tribunal Pleno estima que se vulneraron en forma directa los artículos 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y, en consecuencia, se **declara la invalidez parcial** de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes, esto es, únicamente de las secciones Tercera “De la Educación Indígena” integrado por el artículo 55, y Quinta “De la educación inclusiva”, integrada por los artículos 58 a 63.

106. **SÉPTIMO. Efectos.** En términos de los artículos 41, fracción IV, 45, párrafo primero y 73 de la de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal⁵¹, las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos, fijando con precisión,

⁵¹ **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

(...)

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

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

⁵¹ Similar determinación fue tomada por el Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 84/2016 fallada el veintiocho de junio de dos mil dieciocho bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora I. En ese asunto, se declaró la invalidez de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Intercultural de Sinaloa, ante la falta de una consulta indígena, determinación que surtiría efectos a los doce meses siguientes a su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas o actos respecto de los cuales opere, y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda; así como, por extensión, invalidar todas aquellas normas cuya validez dependa de la norma invalidada.

107. - **Preceptos declarados inválidos.** Conforme a lo resuelto en el Considerando sexto de este fallo, se declara la invalidez de los artículos los artículos 55, 58, 59, 60, 61, 62 y 63 de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes, expedida mediante Decreto 341 publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticinco de mayo de dos mil veinte, por ser contrarios a lo dispuesto en el artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como, en lo particular, los diversos 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales; y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

108. - **Efectos específicos de la declaración de invalidez.** Atendiendo a la facultad de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para determinar los efectos de las sentencias estimatorias que emite, conforme a lo dispuesto en los citados artículos 41 y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que conforme a jurisprudencia P./J. 84/2007, cuyo rubro es: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUENTA CON AMPLIAS FACULTADES PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS.”**⁵²

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

110. Lo anterior determina que este Tribunal Pleno cuenta con un amplio margen de apreciación para salvaguardar eficazmente la norma constitucional o convencional violada.

111. Por ello, este Tribunal Pleno ha tomado decisiones en que el efecto consistió únicamente en la expulsión de las porciones normativas que presentaban vicios de inconstitucionalidad; en otros casos, el efecto ha consistido en la expulsión de todo un conjunto armónico de normas dentro del ordenamiento legal impugnado; e, inclusive, se han expulsado del orden jurídico nacional leyes u ordenamientos completos por existir violaciones muy graves a las normas que rigen el procedimiento para su creación.

112. Asimismo, en ocasiones, el efecto de la sentencia se ha postergado por un lapso razonable y, en otros casos, el efecto ha consistido en la reviviscencia de las normas vigentes con anterioridad a las que han sido expulsadas del ordenamiento jurídico, para garantizar un mínimo indispensable de certeza jurídica.

113. Cabe puntualizar que si bien en diversos precedentes⁵³, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido un plazo de seis meses para que los Congresos locales den cumplimiento a las declaraciones de invalidez derivadas de la falta de consulta de los pueblos y comunidades indígenas, o de doce meses, tal como se determinó en las acciones de inconstitucionalidad 84/2016⁵⁴, 81/2018 y 201/2020⁵⁵, e incluso, de

⁵² El texto de la jurisprudencia P./J.84/2007, es el siguiente: *“De conformidad con el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional, las facultades del Máximo Tribunal del país para determinar los efectos de las sentencias estimatorias que emite, por un lado, comprenden la posibilidad de fijar “todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda”; por otro lado, deben respetar todo el sistema jurídico constitucional del cual derivan. Ese estado de cosas implica que el Alto Tribunal cuenta con un amplio margen de apreciación para equilibrar todos los principios, competencias e institutos que pudieran verse afectados positiva o negativamente por causa de la expulsión de la norma declarada inconstitucional en el caso de su conocimiento, de tal suerte que a través de los efectos que imprima a su sentencia debe salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada, evitando, al mismo tiempo, generar una situación de mayor inconstitucionalidad o de mayor incertidumbre jurídica que la ocasionada por las normas impugnadas, o invadir injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de otros poderes públicos (federales, estatales y/o municipales)”*. Datos de localización; Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, Diciembre de 2007, pág. 777, registro 170879.

⁵³ Por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 68/2018, 1/2017 y 80/2017 y su acumulada 81/2017, resueltas el veintisiete de agosto y uno de octubre, ambos de dos mil diecinueve, y veinte de abril de dos mil veinte, respectivamente.

⁵⁴ Resuelta el veintiocho de junio de dos mil dieciocho, por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz apartándose de las consideraciones y con razones adicionales, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos doce meses después a la publicación de esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, plazo dentro del cual el Congreso del Estado de Sinaloa deberá legislar para subsanar el vicio advertido, esto es, realizar la consulta a los indígenas. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra y reservó su derecho de formular voto particular.

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 discapacidad⁵⁶, incluso, de dieciocho meses, ante las serias dificultades y riesgos que implica celebrar las consultas respectivas durante la pandemia por el virus SARS-COV2.

114. Atendiendo al último plazo que ha fijado esta Suprema Corte, con fundamento en lo previsto en el artículo 45, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se determina que la declaración de invalidez de los artículos 55, 58, 59, 60, 61, 62 y 63 de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes, expedida mediante Decreto 341 publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticinco de mayo de dos mil veinte, debe postergarse sus efectos por dieciocho meses siguientes a la notificación de los puntos resolutive de este fallo a la Legislatura estatal con el objeto de que la regulación respectiva continúe vigente en tanto el Congreso del Estado de Aguascalientes cumple con los efectos vinculatorios precisados en el siguiente apartado de este considerando, lo que permitirá, incluso, la eficacia del derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad.

115. - **Efectos vinculantes para el Congreso del Estado de Aguascalientes.** Tomando en cuenta que el Congreso del referido Estado en ejercicio de su libertad de configuración y considerando lo establecido en la Ley General de Educación determinó regular en los artículos los artículos 55, 58, 59, 60, 61, 62 y 63 de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes, aspectos relacionados con la educación indígena y la educación inclusiva, debe estimarse que la invalidez de dicha regulación derivada de la ausencia de consulta a los pueblos y comunidades indígenas así como la de las personas con discapacidad, debe traducirse en una consecuencia acorde a la eficacia de esos derechos humanos, por lo que se impone concluir que la declaración de invalidez de la referida regulación no se limita a su expulsión del orden jurídico sino que conlleva la obligación constitucional de que el referido órgano legislativo desarrolle las consultas correspondientes, cumpliendo con los parámetros establecidos en el considerando sexto de esta determinación, y dentro del plazo de postergación de los efectos de invalidez antes precisado, con base en los resultados de dichas consultas, emita la regulación que corresponda en materia de educación indígena, así como de educación inclusiva.

116. Por lo expuesto, se vincula al Congreso del Estado de Aguascalientes, para de que dentro de los dieciocho meses siguientes a la notificación que se le haga de los puntos resolutive de esta resolución lleve a cabo, conforme a los parámetros fijados en el considerando sexto de esta decisión, la consulta a los pueblos y comunidades indígenas, así como la de las personas con discapacidad y, dentro del mismo plazo, emita la regulación correspondiente en materia de educación indígena y de educación inclusiva. Lo anterior, en el entendido de que las consultas no deben limitarse a los artículos declarados inconstitucionales, sino que deberán tener un carácter abierto, a efecto de otorgar la posibilidad de que se facilite el diálogo democrático y busque la participación de los grupos involucrados, en relación con cualquier aspecto regulado en la Ley de Educación del Estado, que esté relacionado directamente con su condición indígena o de discapacidad.

117. 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, permitir al Congreso del Estado de Aguascalientes 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.

⁵⁵ Resuelta el diez de noviembre de dos mil veinte, por mayoría de nueve votos de las señoras ministras y los señores ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Indicándose que *"la declaración de invalidez de los decretos impugnados surtirá efectos a los doce meses siguientes a la notificación de los resolutive 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."*

⁵⁶ 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.

118. Este criterio fue reiterado por el Pleno de este Tribunal, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 176/2020⁵⁷, 193/2020⁵⁸, 78/2018⁵⁹, 179/2020⁶⁰, 214/2020⁶¹ y 131/2020 y su acumulada 186/2020⁶².

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Es parcialmente procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad 207/2020.

SEGUNDO. Se sobresee en las acciones de inconstitucionalidad 129/2020 y 170/2020, y parcialmente en la acción de inconstitucionalidad 207/2020, respecto del artículo 4, párrafo quinto, en su porción normativa “Así mismo la Autoridad Educativa Estatal dará a conocer de manera previa a su impartición, los programas, cursos, talleres y actividades análogas en rubros de moralidad, sexualidad y valores a los padres de familia a fin de que determinen su consentimiento con la asistencia de los educandos a los mismos, de conformidad con sus convicciones”, de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes, expedida mediante el Decreto Número 341, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticinco de mayo de dos mil veinte, en términos del considerando quinto de esta decisión.

TERCERO. Se declara la invalidez de los artículos 55 y del 58 al 63 de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes, expedida mediante el Decreto Número 341, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticinco de mayo de dos mil veinte, de conformidad con el considerando sexto de esta determinación.

CUARTO. La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a los dieciocho meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Aguascalientes, 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, por las razones del considerando séptimo de esta ejecutoria.

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

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

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

En relación con los puntos resolutivos primero y segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose del criterio del cambio del sentido normativo, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebollo apartándose del criterio del cambio del sentido normativo, Piña Hernández apartándose del criterio del cambio del sentido normativo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero,

⁵⁷ Fallada en sesión celebrada el diecisiete de mayo de dos mil veintiuno, por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebollo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta sus efectos a los dieciocho meses siguientes a la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Jalisco. El Ministro González Alcántara Carrancá y la Ministra Piña Hernández votaron en contra. La Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebollo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 2) vincular al Congreso del Estado de Jalisco a que lleve a cabo la consulta de mérito y emita la regulación correspondiente, en el entendido de que la consulta no debe limitarse al decreto declarado inconstitucional, sino que deberá tener un carácter abierto. La Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto concurrente.

⁵⁸ Fallada el diecisiete de mayo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos en términos generales; 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; vota por la invalidez por extensión de diversas disposiciones el Ministro Aguilar Morales y la Ministra Piña Hernández.

⁵⁹ Fallada en sesión celebrada el dieciocho de mayo de dos mil veintiuno, por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebollo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta sus efectos a los dieciocho meses siguientes a la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Guerrero y 2) vincular al Congreso del Estado de Guerrero a que lleve a cabo la consulta de mérito y emita la regulación correspondiente. La Ministra Piña Hernández votó en contra.

⁶⁰ Fallada en sesión celebrada el veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno, en términos generales por unanimidad de once votos; y por mayoría de nueve votos por lo que se refiere a la postergación por dieciocho meses; la Ministra Piña Hernández por la invalidez adicional de otros preceptos.

⁶¹ Fallada el veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno, por mayoría de nueve votos por lo que se refiere a que la declaración de invalidez se postergue por dieciocho meses; y unanimidad de once votos por lo que se refiere a la vinculación al Congreso del Estado de Sonora.

⁶² Fallada el veinticinco de mayo de dos mil veintiuno, en términos generales, por unanimidad de once votos; y por mayoría de nueve votos por lo que se refiere a la postergación de efectos por dieciocho meses; la Ministra Piña Hernández por la invalidez adicional de diversos preceptos; el Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por la invalidez adicional de preceptos.

segundo, tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la fijación de la litis, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia (sobreser de oficio respecto del artículo 4, párrafo quinto, en su porción normativa “Así mismo la Autoridad Educativa Estatal dará a conocer de manera previa a su impartición, los programas, cursos, talleres y actividades análogas en rubros de moralidad, sexualidad y valores a los padres de familia a fin de que determinen su consentimiento con la asistencia de los educandos a los mismos, de conformidad con sus convicciones”, de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes, expedida mediante el Decreto Número 341, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veinticinco de mayo de dos mil veinte).

En relación con el punto resolutive tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones adicionales, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 55 y del 58 al 63 de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes, expedida mediante el Decreto Número 341, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veinticinco de mayo 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 resolutive cuarto:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, 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 resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Aguascalientes. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Piña Hernández votaron en contra. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por la invalidez adicional a otros preceptos, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por la invalidez adicional a otros preceptos, respecto del considerando séptimo, 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 afromexicanas 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, Franco González Salas y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutive quinto:

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

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos, dejando a salvo el derecho de las señoras Ministras y de los señores Ministros de formular los votos que consideren convenientes.

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

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

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de cuarenta y siete fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 129/2020 y sus acumuladas 170/2020 y 207/2020, promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Aguascalientes, Diversos Diputados Integrantes de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Aguascalientes y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veintiocho 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 catorce de febrero de dos mil veintidós.- Rúbrica.

VOTO ACLARATORIO QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 129/2020 Y SUS ACUMULADAS 170/2020 Y 207/2020.

En la sesión celebrada el veintiocho 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 del artículo 55 de la Sección tercera “De la Educación Indígena”, y de los artículos 58 a 63 de la Sección quinta “De la Educación Inclusiva”, contenidos en la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes, al considerar que vulneran el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, y de las personas con discapacidad¹.

Por unanimidad de once 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 212/2020², así como en la presente acción de inconstitucionalidad 129/2020 y sus acumuladas 170/2020 y 207/2020, marcaron un nuevo parteaguas en los precedentes de este alto tribunal³.

En términos generales, el Pleno había estado considerando, desde la controversia constitucional 32/2012⁴ y la acción de inconstitucionalidad 33/2015⁵, 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.

¹ La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Aguascalientes y diversos diputados integrantes de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso de Aguascalientes, promovieron las acciones de inconstitucionalidad 129/2020 y 170/2020 en contra de la ley de educación de dicha entidad federativa, cuestionando la validez de diversa norma, las cuales se sobreseyeron.

² 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.

³ 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.

⁴ 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.

⁵ 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.

De acuerdo con el artículo 2º, en relación con el 1º, de la Constitución Política del país⁶, y con los numerales 2.1, 6.1 y 6.2 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)⁷, 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 32/2012⁸, 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

⁶ **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 2º (...)

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 disfrutará 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 constituyen su cultura e identidad. (...)

⁷ 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.

⁸ *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.

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 contravirtió y sólo basó su argumentación en el contenido de la reforma.

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 Discapacidad⁹, 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 33/2015¹⁰, 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

⁹ 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.

¹⁰ *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.

Ley de Asistencia Social de San Luis Potosí¹¹; la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México¹², y la Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León¹³. 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 reforma¹⁴.

¹¹ 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.”*

¹² 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.

¹³ 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.”*

¹⁴ 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 Cabildo¹⁵. 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 61/2019¹⁶. 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 98/2018¹⁷, 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 difuminado¹⁸, 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 Aguascalientes analizada en la presente acción de inconstitucionalidad 129/2020 y sus acumuladas 170/2020 y 207/2020.

¹⁵ 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.

¹⁶ 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.

¹⁷ 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 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.

¹⁸ 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 que se cuestionaron únicamente dos secciones. 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 reprochable** 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 invalidadas¹⁹.

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

¹⁹ 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)²⁰. 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 129/2020 y sus acumuladas 170/2020 y 207/2020, promovida por la CNDH en contra del artículo 55 de la Sección tercera “De la Educación Indígena”, y de los artículos 58 a 63 de la Sección quinta “De la Educación Inclusiva”, contenidos en la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes. El Tribunal Pleno, decidió por unanimidad de once votos, declarar la invalidez únicamente de las citadas secciones, por falta de consulta previa a pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, 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 Aguascalientes, 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 129/2020 y sus acumuladas 170/2020 y 207/2020 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 las dos secciones invalidadas en la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes, relativos a la educación indígena y a la inclusiva, sugiere *prima facie* que son positivas para los pueblos y comunidades indígenas, así como para las personas con discapacidad. Al invalidarlas, ¿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 las secciones impugnadas porque adolecen del vicio insalvable de no haber sido consultadas. 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 aproximación valorativa *prima facie*. En este caso, es posible que los artículos invalidados, correspondientes a

²⁰ 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”.

la Sección tercera (“De la Educación Indígena”) integrado por el precepto 55, y a la Sección quinta (“De la Educación Inclusiva”) compuesta por los numerales 58, 59, 60, 61, 62 y 63 de la ley educativa de Aguascalientes, 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 reglamentaria²¹, 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 invalidado²².

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 mandado 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, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto aclaratorio formulado por la señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, en relación con la sentencia de veintiocho de octubre de dos mil veintiuno, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 129/2020 y sus acumuladas 170/2020 y 207/2020, promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Aguascalientes, Diversos Diputados Integrantes de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Aguascalientes y 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 catorce de febrero de dos mil veintidós.- Rúbrica.

²¹ **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; [...]

²² 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 CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 129/2020 Y SUS ACUMULADAS 170/2020 Y 207/2020, PROMOVIDAS POR LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES, DIVERSOS DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA SEXAGÉSIMA CUARTA LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES Y LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En sesión pública celebrada el veintiocho de octubre de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 129/2020 y sus acumuladas 170/2020 y 207/2020, en la que se declaró la invalidez de diversas disposiciones contenidas en las secciones tercera "De la Educación Indígena" y quinta "De la Educación inclusiva"¹ de la Ley de Educación del Estado de

¹ **Ley de Educación del Estado de Aguascalientes**

"Sección Tercera

De la Educación Indígena

Artículo 55. En el Estado se garantizará el ejercicio de los derechos educativos, culturales y lingüísticos a todas las personas, pueblos y comunidades indígenas, migrantes y jornaleros agrícolas. Las acciones educativas de las autoridades respectivas contribuirán al conocimiento, aprendizaje, reconocimiento, valoración, preservación y desarrollo tanto de la tradición oral y escrita indígena, como de las lenguas indígenas de la entidad federativa como medio de comunicación, de enseñanza, objeto y fuente de conocimiento, en términos de lo establecido en la Ley General de Educación.

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

"Sección Quinta

De la educación inclusiva

Artículo 58. 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.

Tiene como principios la equidad social y el respeto a los derechos humanos a través de la integración educativa, que se entiende como las estrategias que permitan a personas con necesidades educativas especiales incorporarse a la educación en condiciones adecuadas a sus requerimientos y a su desarrollo integral. Asimismo, tiene como objetivo propiciar el logro de los propósitos de la Educación Básica y Media Superior a través del apoyo psicopedagógico y de la capacitación laboral de los alumnos con algún tipo de discapacidad intelectual, física o ambas, ya sea temporal o definitiva, o en situación de riesgo. Los alumnos con aptitudes o capacidades sobresalientes también recibirán ayuda psicopedagógica para su formación integral.

Artículo 59. La educación inclusiva tiene como finalidad favorecer el aprendizaje de todos los educandos en los tipos y niveles educativos, con énfasis en los que están excluidos, marginados o en riesgo de estarlo. Para tal efecto buscarán:

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

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

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

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

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

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

Artículo 60. 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.

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

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

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

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

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

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

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

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

Artículo 61. Para garantizar la educación inclusiva, la Autoridad Educativa Estatal, 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. Asegurar que los educandos ciegos, sordos o sordociegos reciban educación en los lenguajes y los modos y medios de comunicación más apropiados a las necesidades de cada persona y en entornos que permitan alcanzar su máximo desarrollo académico, productivo y social;

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

Aguascalientes, toda vez que se violaron los derechos a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas, así como de las personas con discapacidad, previstos en los artículos 2º de la Constitución General; 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales; y, 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

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

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

A. Contenido y alcance del derecho de los pueblos y comunidades indígenas y afro-mexicanas a la consulta previa, libre e informada.

La sentencia retoma los criterios internacionales que deben seguir las consultas a los pueblos y comunidades indígenas y afro-mexicanos.² Sin embargo, considero que también deben retomarse las consideraciones, tanto de esta Corte como de diversos organismos internacionales, que sustentan la necesidad de dichos criterios.

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

El alcance y sentido del derecho a la consulta previa debe ser leído a la luz de los criterios derivados del caso de "Pueblo de Saramaka vs Surinam" de veintiocho de noviembre de dos mil siete, ya que conforme a lo resuelto por este Tribunal Pleno en la contradicción de tesis 293/2011, los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos son vinculantes con independencia de que el Estado Mexicano haya sido parte en el litigio ante dicho tribunal.³

Además, son de particular relevancia los informes del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos y comunidades indígenas, en los cuales se han desarrollado los principios internacionales que rigen la comprensión del derecho a la consulta previa⁴.

V. Proporcionar a los educandos con aptitudes sobresalientes la atención que requieran de acuerdo con sus capacidades, intereses y necesidades. Por lo que para la identificación y atención educativa de los estudiantes con aptitudes sobresalientes, la Autoridad Educativa Estatal, con base a la disponibilidad presupuestal, establecerá los lineamientos para la evaluación diagnóstica, los modelos pedagógicos y los mecanismos de acreditación, en la educación básica, media superior y superior. Sujetándose a los lineamientos del sistema educativo nacional.

Artículo 62. En el Sistema Educativo Estatal se atenderán las disposiciones en materia de accesibilidad señaladas en la presente Ley, la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y en las demás normas aplicables.

Con la finalidad de atender las disposiciones y llevar a cabo las acciones y medidas señaladas en el (sic) presente Sección el Gobierno del Estado asignará un presupuesto necesario para cumplir con los objetivos de la educación especial pública y distribuirlo eficientemente para lograr el desarrollo integral de las personas con necesidades educativas especiales. Para ello construirá, adaptará y mantendrá los edificios indispensables para este fin, buscará la creación de centros de atención múltiples para personas con discapacidad, en los municipios del interior, sin menoscabo de la participación privada. En caso de requerirlo las personas con necesidades educativas especiales podrán contar con beca de estudios.

Artículo 63. Los centros de educación especial serán atendidos por un equipo multidisciplinario, cuya responsabilidad principal es apoyar a las personas que requieran de los servicios de educación especial y se constituirá por especialistas titulados y demás personal profesional que demande el servicio. Los integrantes de este equipo deberán ejercer funciones acordes con su formación, estarán encargados del apoyo a las personas con necesidades educativas especiales, mediante el proceso de detección, determinación, atención, evaluación y seguimiento. La función académica será exclusiva de profesores egresados de las instituciones formadoras de docentes".

² Es preciso señalar que el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) aplica también a los pueblos tribales y la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido -en diversos casos como en "Pueblos *Kaliña* y *Lokono* vs. Surinam", "Pueblo *Saramaka* Vs. Surinam", "Comunidad Garífuna de Punta de Piedra y sus miembros Vs. Honduras", y "Comunidad Garífuna Triunfo de La Cruz y sus miembros Vs Honduras"- que las personas afrodescendientes se amparan bajo el concepto de pueblos tribales. En ese sentido, dicha Corte ha sido consistente en señalar que los estándares sobre los derechos de los pueblos indígenas también son aplicables a los pueblos tribales.

³ Tesis con número de identificación P./J. 21/2014 (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación el veinticinco de abril de dos mil catorce, Décima Época, de título y subtítulo: "**JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA**".

⁴ Informe A/HRC/12/34 del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas James Anaya, *Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo*, quince de julio de dos mil nueve; Informe A/HRC/12/34/Add.6 del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas James Anaya, *Apéndice sobre Principios Internacionales Aplicables a la Consulta en Relación con la Reforma Constitucional en Materia de Derechos de los Pueblos Indígenas en Chile*, cinco de octubre de dos mil nueve;

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

El derecho a la consulta previa, libre e informada es un derecho de participación de los pueblos indígenas en los asuntos que afectan sus derechos e intereses⁵. Se concibe como un derecho que salvaguarda los derechos que de manera especial les corresponden a estos pueblos, de manera fundamental, el derecho a la autodeterminación, pero también los demás derechos protegidos tanto por la Constitución General como por los tratados internacionales⁶.

De acuerdo con el Relator de Naciones Unidas, los procedimientos especiales y diferenciados de consultas, **se justifican por la naturaleza de esos intereses particulares, que derivan del carácter distinto de los modelos e historias culturales de los pueblos indígenas**, y porque los procesos democráticos y representativos corrientes no suelen bastar para atender a las preocupaciones particulares de los pueblos indígenas, que por lo general están marginados en la esfera política. El deber de los Estados de celebrar consultas con los pueblos indígenas se basa en el reconocimiento generalizado de las características distintivas de los pueblos indígenas y de la necesidad de medidas especiales que permitan corregir sus condiciones desfavorecidas⁷.

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

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

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

Así, se ha señalado que: *“Las características específicas del proceso de consultas requerido por el deber de celebrar consultas variará necesariamente en función de la naturaleza de la medida propuesta y del alcance de su impacto sobre los pueblos indígenas. Las **medidas de reforma constitucional o legislativa que interesan o afectan a todos los pueblos indígenas de un país requerirán mecanismos consultivos y representativos apropiados que estén de alguna manera abiertos a todos ellos y a su alcance. En cambio, las medidas que afecten a pueblos o comunidades indígenas particulares, como las iniciativas para la actividad de extracción de recursos naturales en sus territorios, requerirán procesos de consulta que garanticen la participación activa de los grupos particularmente afectados y presten atención especial a sus intereses (énfasis añadido)”***⁸.

Incluso, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que en determinadas circunstancias, **los Estados deben obtener el consentimiento** de los pueblos tribales e indígenas. Tal nivel de protección se ha reconocido especialmente tratándose de planes de desarrollo o inversión a grande escala con un impacto significativo en el derecho al uso y goce de sus territorios ancestrales⁹.

En el presente caso, la medida consiste en la inclusión de las secciones tercera “*De la Educación Indígena*” y quinta “*De la Educación inclusiva*” contenidas en el Capítulo III del Título Cuarto de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes, disposiciones que son susceptibles de afectar directamente los intereses o derechos de dichas comunidades, ya que se relacionan directa y estrechamente con el derecho a la educación de tal sector.

Informe A/HRC/21/47 del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas James Anaya, seis de julio de dos mil doce.

⁵ Véase, entre otros, Corte IDH, *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de veintiocho de noviembre de dos mil siete, Serie C, No. 172, párr. 135; y *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*, Fondo y Reparaciones, Sentencia de 27 de junio de 2012, Serie C No. 245, párrs. 159 a 167.

⁶ Los principios de consulta y consentimiento son fundamentales para los derechos de participación y libre determinación, y constituyen salvaguardias de todos los derechos de los pueblos indígenas que podrían verse afectados por actores externos, incluidos los derechos que asisten a los pueblos indígenas con arreglo al derecho interno o a los tratados a los que se han suscrito, o los derechos reconocidos y protegidos por fuentes internacionales autorizadas como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y los diversos tratados multilaterales ampliamente ratificados. Véase, ONU: Consejo de Derechos Humanos, Informe A/HRC/21/47 del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, seis de julio de dos mil doce, párr. 50.

⁷ ONU: Consejo de Derechos Humanos, Informe A/HRC/12/34 del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, quince de julio de dos mil nueve, párr. 42.

⁸ Informe A/HRC/12/34 del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, quince de julio de dos mil nueve, párr. 45.

⁹ Cfr. *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam*, párrs. 134 a 136.

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

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

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

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

No obstante, ***existen a nivel internacional una serie de criterios mínimos para que el ejercicio al derecho a la consulta previa pueda considerarse efectivo***. Los cuales se pueden desprender del propio texto del artículo 6º del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo¹⁰, y de los numerales 18 y 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas¹¹.

En efecto, tales preceptos señalan que las consultas **deberán efectuarse de manera previa, de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento** acerca de las medidas propuestas.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos reiteradamente ha sostenido que las consultas deben satisfacer el principio de buena fe, ser apropiadas a las costumbres y valores de los pueblos, así como ser efectivas, en el sentido de permitir el ejercicio real de dicho derecho¹².

En esa línea, y a propósito de la reforma constitucional en materia indígena en Chile de 2009, el Relator Especial de Naciones Unidas, desarrolló el contenido de los principios internacionales aplicables a la consulta previa, libre e informada¹³ los cuales, si bien no pueden trasladarse automáticamente al caso que ahora se analiza sí resultan particularmente orientadores.

¹⁰ **Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo**

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 conciernen; 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.

¹¹ **Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas**

Artículo 18. Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones.

Artículo 19. 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.

¹² *Cfr. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*, párrs. 133: **“Asimismo, se debe consultar con el pueblo Saramaka, de conformidad con sus propias tradiciones, en las primeras etapas del plan de desarrollo o inversión y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad, si éste fuera el caso. El aviso temprano proporciona un tiempo para la discusión interna dentro de las comunidades y para brindar una adecuada respuesta al Estado. El Estado, asimismo, debe asegurarse que los miembros del pueblo Saramaka tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluido los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto con conocimiento y de forma voluntaria. Por último, la consulta debería tener en cuenta los métodos tradicionales del pueblo Saramaka para la toma de decisiones.”**

¹³ Informe A/HRC/12/34/Add.6 del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas James Anaya, Apéndice sobre Principios Internacionales Aplicables a la Consulta en Relación con la Reforma Constitucional en Materia de Derechos de los Pueblos Indígenas en Chile, cinco de octubre de dos mil nueve.

1. **La consulta debe realizarse con carácter previo.** En el sentido de que dicha consulta se realice “lo antes posible”¹⁴. Tratándose de medidas legislativas, los pueblos indígenas deberán ser consultados previamente en todas las fases del proceso de producción normativa¹⁵.
2. **La consulta no se agota con la mera información.** No basta con que se informe a los pueblos indígenas sobre el contenido de la medida propuesta, sino que debe pretender fomentar un verdadero diálogo con ellos¹⁶.
3. **La consulta debe ser de buena fe, dentro de un procedimiento que genere confianza entre las partes.** Se debe buscar generar consensos, propiciando un clima de confianza y respeto entre comunidades y gobierno¹⁷.
4. **La consulta debe ser adecuada y a través de las instituciones representativas indígenas.** Lo anterior significa que se debe dar en el marco del respeto a las formas de decisión internas, a través de sus instituciones representativas y mediante procedimientos apropiados. Un procedimiento es apropiado dependiendo del ámbito o alcance de la medida específica¹⁸.
5. **La consulta debe ser sistemática y transparente.** Esto es, las consultas deben responder a procedimientos transparentes y previamente definidos, lo anterior, con el objeto de dotar de seguridad jurídica a los pueblos indígenas sobre sus mecanismos de participación. En caso de que estos mecanismos no existan formalmente, deberán adoptarse provisionalmente regímenes transitorios o *ad hoc* con miras al ejercicio efectivo de las consultas¹⁹.

Dichos principios también fueron retomados por la Primera Sala en el amparo en revisión 631/2012, los cuales se ven reflejados en la tesis de título y subtítulo: **“COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS. TODAS LAS AUTORIDADES, EN EL ÁMBITO DE SUS ATRIBUCIONES, ESTÁN OBLIGADAS A CONSULTARLOS, ANTES DE ADOPTAR CUALQUIER ACCIÓN O MEDIDA SUSCEPTIBLE DE AFECTAR SUS DERECHOS E INTERESES”**²⁰.

Es además necesario observar, la **opinión que emitió el Comité Tripartita de la Organización Internacional del Trabajo en el caso sobre la reforma constitucional al artículo 2° de nuestra Constitución General**²¹, en la que se señaló que el contenido de las consultas a los pueblos indígenas no es

¹⁴ OIT. *Informe del Comité establecido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Colombia del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)*, presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), Documentos: (GB.276/17/1): (GB.282/14/3), 1999, párr. 90; Corte IDH, *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*, Sentencia del 28 de noviembre de 2007, Serie C, No. 172, párr. 134.

¹⁵ Informe A/HRC/12/34/Add.6 del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas James Anaya, Apéndice sobre Principios Internacionales Aplicables a la Consulta en Relación con la Reforma Constitucional en Materia de Derechos de los Pueblos Indígenas en Chile, cinco de octubre de dos mil nueve, párr. 20.

¹⁶ *Cfr.*, OIT. *Informe del Comité establecido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Colombia del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)*, presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), Documentos: (GB.276/17/1): (GB.282/14/3), 1999, párr. 90.

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

¹⁸ *Cfr.* Corte IDH, *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*, Sentencia del veintiocho de noviembre de dos mil siete, Serie C, No. 172, párr. 134; OIT: *Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por México del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)*, presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por el Frente Auténtico del Trabajo (FAT), Documentos (GB.283/17/1): (GB.289/17/3), 2001, párrs. 101, 105 y 109; OIT. *Informe del Comité establecido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Colombia del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)*, presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), Documentos: (GB.276/17/1): (GB.282/14/3), 1999, párr. 79.

¹⁹ *Op. Cit.*, OIT. *Informe del Comité establecido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Colombia del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)*, párrs. 79, 95 y 105.

²⁰ Tesis con número de identificación 1a. CCXXXVII/2013 (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, de texto: “La protección efectiva de los derechos fundamentales de los pueblos y las comunidades indígenas requiere garantizar el ejercicio de ciertos derechos humanos de índole procedimental, principalmente el de acceso a la información, el de la participación en la toma de decisiones y el de acceso a la justicia. En ese sentido, todas las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultarlos antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses, consulta que debe cumplir con los siguientes parámetros: a) debe ser previa; b) culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales; c) informada; y, d) de buena fe. En el entendido que el deber del Estado a la consulta no depende de la demostración de una afectación real a sus derechos, sino de la susceptibilidad de que puedan llegar a dañarse, pues precisamente uno de los objetos del procedimiento es determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían perjudicados.”

²¹ OIT: *Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por México del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)*, presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por el Frente Auténtico del Trabajo (FAT), Documentos (GB.283/17/1): (GB.289/17/3), 2001, párr. 105: “[...] Por otra parte, no puede dejar de reconocer que tanto el Congreso Nacional como las legislaturas de los Estados no ignoraban las opiniones de los indígenas respecto a las reformas, pero no estaban obligados a aceptarlas”.

jurídicamente vinculante. Sin embargo, dichas **consultas deben efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias de los pueblos, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas**²².

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

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

No obstante, me parece que **dicho estándar pudo haberse robustecido aún más** con la inclusión expresa de uno de los principios rectores de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad a los que me he referido con anterioridad: **la igualdad entre el hombre y la mujer**.

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

Artículo 3

Principios generales

Los principios de la presente Convención serán:

[...]

g) La igualdad entre el hombre y la mujer;

[...].

Artículo 6

Mujeres con discapacidad

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

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

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

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de nueve fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en relación con la sentencia de veintiocho de octubre de dos mil veintiuno, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 129/2020 y sus acumuladas 170/2020 y 207/2020, promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Aguascalientes, Diversos Diputados Integrantes de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Aguascalientes y 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 catorce de febrero de dos mil veintidós.- Rúbrica.

²² ONU: Informe sobre Principios Internacionales Aplicables a la Consulta en Relación con la Reforma Constitucional en Materia de Derechos de los Pueblos Indígenas en Chile, 24 de abril de 2009 párr. 38; Tribunal Constitucional de Chile, Sentencia respecto del requerimiento presentado por un grupo de Diputados respecto de la inconstitucionalidad del Convenio N° 169, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptado por la Organización Internacional del Trabajo, el 27 de junio de 1989. Rol N° 309-00, 4 de Agosto 2000, considerando séptimo.