

**SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 131/2020 y su acumulada 186/2020, así como los Votos Concurrentes de los señores Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.**

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

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 131/2020  
Y SU ACUMULADA 186/2020**

**PROMOVENTES: DIVERSOS INTEGRANTES  
DE LA SEXAGÉSIMA LEGISLATURA DEL  
CONGRESO DE PUEBLA Y LA COMISIÓN  
NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS**

VISTO BUENO

SR. MINISTRO

MINISTRO PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO

SECRETARIO: GUILLERMO PABLO LÓPEZ ANDRADE

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día veinticinco de mayo de dos mil veintiuno.

**VISTOS;** para resolver la acción de inconstitucionalidad **131/2020** y su acumulada **186/2020;** y,

**RESULTANDO:**

1. **PRIMERO. PRESENTACIÓN DE LAS ACCIONES.** Mediante escritos presentados el veintiséis de junio<sup>1</sup> y tres de agosto<sup>2</sup>, ambos de dos mil veinte, un total de trece<sup>3</sup> integrantes de la Sexagésima Legislatura del Congreso de Puebla y la Presidenta<sup>4</sup> de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, respectivamente, promovieron acción de inconstitucionalidad en contra de las autoridades y actos siguientes:

2. **1.1. Poderes demandados:**

Órgano Legislativo que emitió las normas generales impugnadas:
<ul style="list-style-type: none"> <li>Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla.</li> </ul>

Órgano Ejecutivo que promulgó las normas generales impugnadas:
<ul style="list-style-type: none"> <li>Gobernador Constitucional del Estado de Puebla.</li> </ul>

3. **1.2. Normas generales impugnadas:**

Ordenamiento	Artículos
<ul style="list-style-type: none"> <li>Ley de Educación del Estado de Puebla, publicada el dieciocho de mayo de dos mil veinte, en el Periódico Oficial del Estado de Puebla.</li> </ul>	<p>Capítulos VI “De la educación indígena” (artículos 46 a 48). Capítulo VII “De la educación inclusiva” (artículos 51 a 56) de la referida Ley<sup>5</sup>.</p>

<sup>1</sup> A través del Sistema Electrónico de este Alto Tribunal.

<sup>2</sup> En la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal.

<sup>3</sup> Héctor Eduardo Alonso Granados, Javier Casique Zarate, Raúl Espinoza Martínez, José Juan Espinosa Torres, Alejandra Guadalupe Esquitín Lastiri, María del Rocío García Olmedo, Josefina García Hernández, Uruviel González Vieyra, Nibardo Hernández Sánchez, Gabriel Oswaldo Jiménez López, Nancy Jiménez Morales, Carlos Alberto Morales Álvarez y Mónica Rodríguez Della Vecchia.

<sup>4</sup> María del Rosario Piedra Ibarra.

<sup>5</sup> La demanda formulada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sólo reclamó los Capítulos VI “De la educación indígena” (artículos 46 a 48) y VII “De la educación inclusiva” (artículos 51 a 56) de la referida Ley. Por su parte, los diputados accionantes, reclamaron también otros preceptos.

4. **SEGUNDO. ARTÍCULOS CONSTITUCIONALES E INSTRUMENTOS INTERNACIONALES QUE SE ESTIMAN VIOLADOS.** Los accionantes estimaron vulnerados los siguientes preceptos de orden constitucional y convencional:

Instrumento Normativo	13 Diputados	CNDH
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	• 1°, 2°, 3°, 4°, 5°, 14, 16, 27, 31 y 133.	• 1°, 2° y 3°.
Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.		• 4°, 5°, 6°, 7° y 8°.
Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.		• 1° y 4.3.

5. Por cuanto se refiere a los derechos humanos que se estimaron vulnerados, se señalaron los siguientes:

Derecho Humano	13 Diputados <sup>6</sup>	CNDH <sup>7</sup>
Derecho humano a la educación.	✓	✓
Derecho a la consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada de los pueblos y comunidades indígenas.	✓	✓
Derecho a la consulta previa, estrecha y activa de las personas con discapacidad.	✓	✓

6. **TERCERO. REGISTRO, TURNO Y DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA PROMOVIDA POR DIVERSOS DIPUTADOS DE LA SEXAGÉSIMA LEGISLATURA DEL CONGRESO DE PUEBLA.** Mediante acuerdo de treinta de junio de dos mil veinte, el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente con el número **131/2020** y determinó turnarlo al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, para instruir el procedimiento respectivo.

7. Previo el desahogo de dos requerimientos, el Ministro instructor, por acuerdo dictado el diecisiete de julio de dos mil veinte, determinó *desechar de plano* la demanda al existir un motivo manifiesto e indudable de improcedencia<sup>8</sup>.

8. **CUARTO. REGISTRO, TURNO Y ADMISIÓN DE LA DEMANDA PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.** Mediante acuerdo de siete de agosto de dos mil veinte, el Ministro Presidente de este Máximo Tribunal registró el expediente con el número 186/2020 y ordenó el turno, por acumulación a la diversa acción de inconstitucionalidad 131/2020, al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo para que instruyera el procedimiento respectivo.

9. Por diverso proveído de once de agosto de dos mil veinte, el Ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad; dio vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Puebla, para que rindieran sus respectivos informes; a la Fiscalía General de la República para que formulara el pedimento que le corresponde; y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, con la finalidad de que, si consideraba que la materia de la presente acción de inconstitucionalidad trasciende a sus funciones constitucionales, manifestara lo que a su representación correspondiera.

10. **QUINTO. CONCEPTOS DE INVALIDEZ.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, esencialmente, planteó en su demanda los siguientes argumentos:

ÚNICO
<b>LOS ARTÍCULOS IMPUGNADOS TRANSGREDEN EL DERECHO A LA CONSULTA DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.</b>

<sup>6</sup> No se incluyó apartado específico en la demanda, pero de su lectura integral se desprende que se estimaron vulnerados similares derechos a los expresados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

<sup>7</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

<sup>8</sup> El escrito inicial únicamente se firmó por trece de los cuarenta y un diputados, lo que representa el 31.70% de los integrantes de la legislatura, sin reunirse el requisito de legitimación requerido del 33%.

**A. Derecho a la consulta indígena****1.- Contexto de los pueblos y comunidades indígenas en Puebla**

- Es inconcuso que existe población indígena en el Estado de Puebla, que, aunque no es cuantitativamente mayoritaria, ello no es óbice para que el Estado garantice los derechos humanos que tienen reconocidos constitucional y convencionalmente.

**2.- Parámetro constitucional y convencional del derecho a la consulta indígena**

- Se desarrolla el contenido y alcance del derecho a la consulta indígena, así como criterios sostenidos por este Alto Tribunal.

**3.- Inconstitucionalidad de los capítulos de la ley impugnados por falta de consulta previa**

- La Comisión Nacional accionante, en este subapartado, señala que el **Capítulo VI** de la Ley de Educación del Estado de Puebla necesariamente tiene un impacto significativo en la vida y entorno de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, toda vez que tendrá incidencia principalmente en el ejercicio a la educación de esos segmentos de la sociedad.
- Pese a que Puebla no tiene un gran número de habitantes indígenas en relación con su población total, es incuestionable que resultaba necesario e indispensable que el legislador estatal realizara la consulta indígena para conocer las inquietudes particulares de los pueblos y comunidades originarias y afromexicanas, para, de esta forma, hacerlos partícipes en la creación de las medidas legislativas en cuestión y así garantizar el respeto de todos y cada uno de sus derechos.
- El legislativo local inobservó el sistema normativo nacional e internacional, en virtud de que tenía la obligación de llevar a cabo una consulta previa en materia indígena antes de expedir la Ley de Educación del Estado de Puebla.
- Si bien las disposiciones que recoge la Ley de Educación del Estado de Puebla sobre personas indígenas y afromexicanas podrían considerarse como positivas, lo cierto es que el proceso que les dio origen no se apegó a los parámetros que exige una consulta previa en la materia.

**B. Derecho de las personas con discapacidad a ser consultadas a través de las organizaciones que las representan****1.- Parámetro en materia de consulta a las personas con discapacidad**

- Se cuestiona el **Capítulo VIII** de la Ley impugnada y se desarrolla el contenido y alcance del derecho a la consulta a las personas con discapacidad.

**2.- Falta de consulta a las personas con discapacidad en la ley impugnada**

- Señala que no existió consulta estrecha y participación activa a las personas con discapacidad, a través de sus representantes o con las asociaciones que fungen para tal efecto, toda vez que la Ley impugnada contiene disposiciones que atañen a ese sector de la población.
- Estima que, para garantizar el derecho a la consulta de las personas con discapacidad, es necesario que el Tribunal Pleno interprete de forma progresiva la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad y determine los parámetros de procedencia, así como los requisitos que debe considerar el legislador ordinario para tener por satisfecho el derecho a la consulta en esta materia.

**Cuestiones relativas a los efectos:**

- La Comisión accionante solicita que, de ser tildados de inconstitucionales los preceptos combatidos, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas.

11. **SEXTO. RENDICIÓN DE INFORMES DE LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO LOCAL.** Mediante sendos escritos recibidos el veintiuno y veinticinco de septiembre de dos mil veinte<sup>9</sup>, respectivamente, el Poder Legislativo de Puebla, a través de la *Secretaría General* del Congreso de Puebla; y, el Poder Ejecutivo de la entidad, por conducto del *Director de Procedimientos Constitucionales* de la Consejería Jurídica de dicha entidad federativa, rindieron sus informes en el sentido de sostener la validez de los decretos impugnados<sup>10</sup> y remitieron las constancias que les fueron solicitadas<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> En la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia a través del Sistema Electrónico de este Alto Tribunal.

<sup>10</sup> El **Congreso local** defendió la inoperancia del único concepto de invalidez hecho valer por la Comisión accionante, y que no existía obligación constitucional para la realización de las consultas referidas. Incluso, cuestionó que el Convenio 169 no había sido publicado en el Diario Oficial de la Federación. A la vez, cuestionó la publicación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Por su parte, el **Ejecutivo local**, señaló que la consulta previa que refiere la Constitución Federal es respecto de un rubro diferente (presupuestos de egresos) al que la accionante plantea en la acción de inconstitucionalidad. También sostuvo que la Ley impugnada no afectaba a los grupos vulnerables señalados, y que, al contrario, los capítulos impugnados cuidan sus intereses. Por otro lado, solicitó el sobreseimiento de la acción, ante la ausencia de argumentos de invalidez.

<sup>11</sup> Entre ellas, las relativas al procedimiento legislativo.

12. Dichos informes se tuvieron por rendidos, respectivamente, mediante acuerdos dictados por el Ministro instructor los días veintidós de septiembre y nueve de octubre de dos mil veinte, quedando los autos a la vista de las partes para efectos de que pudieran formular sus alegatos.

13. **SÉPTIMO. ALEGATOS Y CIERRE DE INSTRUCCIÓN.** Los poderes locales demandados y la accionante hicieron valer sus respectivos alegatos, los cuales se agregaron a los autos, conforme a lo determinado en acuerdos dictados el veinte de octubre<sup>12</sup> y el doce de noviembre<sup>13</sup> de dos mil veinte. En este último proveído, el Ministro instructor determinó el cierre de la instrucción.

#### CONSIDERANDO:

14. **PRIMERO. COMPETENCIA.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es competente para resolver la *acción de inconstitucionalidad 186/2020*, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, planteó la posible contradicción entre diversos artículos de la Ley de Educación del Estado de Puebla<sup>14</sup>, y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

15. Por cuanto se refiere a la acción de inconstitucionalidad **131/2020**, presentada por trece diputados del Congreso Local, no es necesario que este Tribunal Pleno emita pronunciamiento alguno; dado que, sobre la misma, se emitió acuerdo de desechamiento<sup>15</sup> y el mismo ha quedado firme al no haber sido objeto de recurso alguno.

16. **SEGUNDO. OPORTUNIDAD.** El artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal<sup>16</sup> dispone que, por regla general, el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial.

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

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

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

20. Bajo este contexto, se advierte que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna diversas disposiciones de la Ley de Educación del Estado de Puebla, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el lunes *dieciocho de mayo de dos mil veinte*, fecha en la que se encontraban suspendidas las labores de este Alto Tribunal. Por consiguiente, el plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad *transcurrió a partir del tres de agosto hasta el uno de septiembre* de dos mil veinte.

<sup>12</sup> El Congreso local presentó alegatos en escrito recibido el diecinueve de octubre de dos mil veinte.

<sup>13</sup> El Ejecutivo local, formuló alegatos en escrito recibido el veintiuno de octubre de dos mil veinte, en tanto que los alegatos formulados por la accionante se presentaron el día veintidós siguiente.

<sup>14</sup> Expedida mediante Decreto sin número publicado en el Diario Oficial del Estado de Puebla el dieciocho de mayo de dos mil veinte.

<sup>15</sup> Por falta de legitimación.

<sup>16</sup> **Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles.

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

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

23. Además, conforme a lo previsto en el primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de la materia, los promoventes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente estén facultados para ello.

24. Por su parte, el artículo 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos<sup>17</sup> confiere al Presidente de dicho órgano, la facultad de presentar acciones de inconstitucionalidad.

25. En el presente asunto, la demanda fue presentada por *María del Rosario Piedra Ibarra*, en su carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos, personalidad que acredita mediante el acuerdo de designación expedido el doce de noviembre de dos mil diecinueve por el Senado de la República, suscrito por la Presidenta y el Secretario de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura de dicho órgano legislativo.

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

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

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

29. En el caso, únicamente el Poder Ejecutivo del Estado de Puebla hizo valer en su informe una causal de improcedencia, sosteniendo que la Comisión accionante *no desarrolló argumentos de impugnación* para sostener la invalidez de las normas que reclama.

30. Sin embargo, dicha causal se estima **INFUNDADA**, ya que, amén de que, en materia de acciones de inconstitucionalidad, la suplencia de los conceptos de invalidez opera aún ante la ausencia de los mismos<sup>18</sup>, basta dar lectura a la demanda para confirmar que la Comisión accionante sí desarrolla suficiente argumentación para sustentar por qué la falta de consulta a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad, resulta violatoria de derechos humanos; y, precisamente, del derecho fundamental de dichos grupos a ser consultados sobre cualquier ley que pueda afectarles de manera directa.

31. Al no existir alguna otra causa de improcedencia propuesta por las partes<sup>19</sup> o que este órgano judicial advierta de oficio, se procede al estudio de los conceptos de invalidez planteados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

32. **QUINTO. ESTUDIO DE FONDO.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene –esencialmente– que debe declararse la invalidez del Capítulo VI denominado “*De la Educación Indígena*” (artículos 46 a 48), así como del diverso Capítulo VIII denominado “*De la Educación Inclusiva*” (artículos 51 a 56), previstos en el Título Segundo “*Del Sistema Educativo Estatal*”, de la Ley de Educación del Estado de Puebla, 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

<sup>17</sup> **Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

[...]

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

[...]

<sup>18</sup> Registro digital: 174565. “**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPLENCIA DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ OPERA AUN ANTE LA AUSENCIA DE LOS MISMOS.**” [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXIV, Agosto de 2006; Pág. 1157. P./J. 96/2006.

<sup>19</sup> No pasa inadvertido que, en los puntos petitorios del informe rendido por el Congreso local, también se pide el sobreseimiento de la acción; sin embargo, de ello no se aporta argumento alguno en el cuerpo del documento, por lo que se trata de una petición meramente dogmática.

del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales<sup>20</sup> y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad<sup>21</sup>, 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.

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

34. 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 afroamericanas de una entidad federativa puedan resultar benéficas para esos grupos no es justificación para omitir consultarles previamente a la toma de decisiones<sup>22</sup>.

35. 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 afroamericanas, existe una obligación constitucional ineludible de consultar previamente a estos grupos cuando tales medidas puedan afectarles de manera directa.

36. Al resolver la **CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 32/2012**<sup>23</sup> se sostuvo que los artículos 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo obligan a las autoridades mexicanas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas y tribales mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe a través de sus representantes cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

37. En dicho precedente, se consideró que el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas se desprende de los postulados del artículo 2° constitucional, relativos a la autodeterminación, a la preservación de su cultura e identidad, al acceso a la justicia, así como a la igualdad y a la no discriminación, por lo que, a pesar de que la consulta indígena no estuviera prevista expresamente como parte del procedimiento legislativo, en términos del artículo 1° de la Constitución Federal, así como, los artículos 6<sup>24</sup> y 7<sup>25</sup> 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.

<sup>20</sup> A diferencia de lo sostenido por el Congreso local, este Convenio sí fue debidamente publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de enero de 1991, a partir del "DECRETO promulgatorio del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes". Previo a ello, la aprobación del Convenio se publicó en el propio Diario Oficial de la Federación el 3 de agosto de 1990.

<sup>21</sup> A diferencia de lo sostenido por el Congreso local, este Convenio sí fue debidamente publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de mayo de 2008, a partir del "DECRETO Promulgatorio de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y Protocolo Facultativo, adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas el trece de diciembre de dos mil seis.". Previo a ello, la aprobación del Convenio se publicó en el propio Diario Oficial de la Federación el 24 de octubre de 2007, a partir del "DECRETO por el que se aprueban la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo aprobados por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el trece de diciembre de dos mil seis, así como la Declaración Interpretativa a Favor de las Personas con Discapacidad."

<sup>22</sup> Cuestión que permite desestimar lo señalado por el Ejecutivo local, en el sentido de que las normas impugnadas no causan perjuicio, sino beneficio a la población en cuestión.

<sup>23</sup> Fallada en sesión de veintinueve de mayo de dos mil catorce, por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Cossío Díaz en contra de las consideraciones, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Pardo Rebolledo con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Pérez Dayán con salvedades en cuanto a la aplicación de la jurisprudencia ante la existencia de un municipio indígena, y Presidente Silva Meza con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo. El Ministro Franco González Salas votó en contra. Tema analizado: Proceso legislativo de reforma a la Constitución del Estado de Michoacán de Ocampo, al no haber sido consultado el Municipio de Cherán y el Consejo Mayor de Gobierno Comunal de dicho municipio.

<sup>24</sup> **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; [...]

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."

<sup>25</sup> **Artículo 7**

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

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

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

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

38. 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.

39. 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.

40. Por su parte, en la **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 83/2015 Y SUS ACUMULADAS 86/2015, 91/2015 Y 98/2015**<sup>26</sup>, se concluyó que cuando el objeto de regulación de una legislación eran precisamente los derechos de personas que se rigen por sistemas normativos indígenas era evidente que se trataba de leyes susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas.

41. Posteriormente, en la **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 31/2014**<sup>27</sup> se consideró que las disposiciones impugnadas implicaban medidas legislativas que incidían en los mecanismos u organismos a través de los cuales las comunidades indígenas podían ejercer sus derechos de participación en las políticas públicas que afectaban a sus intereses.

42. Asimismo, en la **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 84/2016**<sup>28</sup> se consideró que existía posibilidad de afectación directa en el sentido del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, en virtud de que las leyes analizadas regulaban instituciones destinadas a atender las necesidades de educación superior de los pueblos y comunidades indígenas.

43. 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<sup>29</sup>.

44. 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.

45. En la **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 151/2017**<sup>30</sup> se declaró la invalidez de diversas normas cuyo propósito manifiesto era promover el rescate y la conservación de la cultura de un grupo indígena en una entidad federativa.

---

<sup>26</sup> Resueltas en sesión de 19 de octubre de 2015, por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del estudio de fondo del proyecto. La señora Ministra Luna Ramos anunció voto concurrente. Los señores Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Medina Mora I. reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes. Tema: Decreto número 1295, por el que se crea la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca y otras disposiciones de esa entidad federativa.

<sup>27</sup> Resuelta el ocho de marzo de dos mil dieciséis, por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. Los Ministros Medina Mora I. y Laynez Potisek 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. Tema: Ley para el Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de San Luis Potosí.

<sup>28</sup> Fallada en sesión de 28 de junio de 2018, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas y adicionales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. Los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Cossío Díaz reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes. Tema: Decreto número 624, por el que se expide la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Intercultural de Sinaloa.

<sup>29</sup> Todo lo anterior, sirve para desestimar el argumento del Poder Ejecutivo local, en el sentido de que sólo es obligatoria la consulta en ciertos temas, como los presupuestales.

<sup>30</sup> Fallada en sesión de veintiocho de junio de dos mil dieciocho, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández, Medina Mora I. en contra de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. Los Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández y Medina Mora I. anunciaron sendos votos concurrentes. Tema: Decreto 534/2017 por el que se modifica la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya del Estado de Yucatán y la Ley del Sistema de Justicia Maya del Estado de Yucatán.

46. Asimismo, tanto en la **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 108/2019 Y SU ACUMULADA 118/2019**<sup>31</sup> como en la **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 116/2019 Y SU ACUMULADA 117/2019**<sup>32</sup> se declaró la invalidez de disposiciones normativas porque no se consultaron de manera adecuada, a pesar de que tales normas abiertamente pretendían garantizar el derecho de los pueblos y comunidades indígenas de una entidad federativa a elegir dirigentes conforme a sus prácticas tradicionales.

47. Por su parte, en la **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 81/2018**<sup>33</sup> se invalidaron también por consulta deficiente diversas disposiciones cuyo objetivo explícito era elevar la calidad de vida de los pueblos indígenas y las comunidades afromexicanas del Estado de Guerrero.

48. 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:

49. **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.

50. **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.

51. **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.

52. **4. FASE DE DIÁLOGO** entre los representantes del Estado y representantes de los pueblos indígenas con la finalidad de generar acuerdos.

53. **5. FASE DE DECISIÓN**, comunicación de resultados y entrega de dictamen.

---

<sup>31</sup> Falladas en sesión de cinco de diciembre de dos mil diecinueve, por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas separándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales separándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán separándose de las consideraciones que reconocen la categoría del municipio indígena y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, El Ministro Laynez Potisek votó en contra y anunció voto particular. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. Tema: Decreto Num. 203 que reforma, deroga y adiciona diversos artículos del Código Electoral del Estado de Hidalgo.

<sup>32</sup> Falladas en sesión de doce de marzo de dos mil veinte, por mayoría de nueve votos. En dicho asunto se declaró la invalidez del Decreto número 204 que reforma el artículo 5º de la Constitución Política del Estado de Hidalgo, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa, el diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve, en la medida en que las modificaciones propuestas son susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas de la entidad y, en consecuencia, se consideró que debió cumplirse con la obligación de consultar en forma previa a la emisión del decreto. Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández, Ríos Farjat, y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>33</sup> Fallada el veinte de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales por algunas razones diversas, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de los párrafos del setenta y uno al setenta y siete, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto Número 778, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad 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.

54. En estos casos, el Tribunal Pleno ha explicado que, para el efecto de determinar la invalidez de una norma general por vulnerar el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, no es relevante si la medida es benéfica para ellos a juicio del legislador<sup>34</sup>, en tanto que la consulta representa una garantía del derecho a la autodeterminación de estos pueblos y comunidades, por lo que la afectación directa no podía tener una connotación exclusivamente negativa, sino que más bien se trataba de una acepción más amplia que abarca la generación de cualquier efecto diferenciado en la particular situación de los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas a raíz de una decisión gubernamental, 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.

55. Lo anterior se reiteró en la **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 136/2020**<sup>35</sup>, en la que el Pleno de este Tribunal declaró la invalidez del Decreto número 460, por el que se adicionaron los artículos 13 bis y 272 bis, a la Ley número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dos de junio de dos mil veinte.

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

57. Por su parte, en relación con el derecho a la **CONSULTA EN MATERIA DE DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD**, previsto en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad<sup>36</sup>, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que también forma parte de las formalidades esenciales del procedimiento.

58. Al resolver la **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 33/2015**<sup>37</sup>, el Pleno determinó que la consulta previa en materia de derechos de personas con discapacidad es una formalidad esencial del procedimiento legislativo cuya exigencia se actualiza cuando las acciones estatales objeto de la propuesta incidan en los intereses y/o derechos de esos grupos.

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

<sup>34</sup> Criterio sostenido en las acciones de inconstitucionalidad 151/2017, 116/2019 y su acumulada, y 81/2018.

<sup>35</sup> Fallada el ocho de agosto de dos mil veinte.

<sup>36</sup> **Artículo 4. Obligaciones generales**

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

[...]

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

<sup>37</sup> Fallada en sesión de 18 de febrero de 2016, por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz por la invalidez de la totalidad de la ley, Franco González Salas obligado por la mayoría, Zaldivar 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, Zaldivar Lelo de Larrea y Pardo Rebolledo reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

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

60. Por su parte, al resolver la **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 41/2018 Y SU ACUMULADA 42/2018**<sup>38</sup>, el Pleno de este Tribunal Constitucional señaló que, como elementos mínimos para cumplir con la obligación establecida en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, relativa a que las personas con discapacidad sean consultadas, su participación debe ser:

61. • **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.

62. • **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.

63. • **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.

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

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

- **INFORMADA.** A las personas con discapacidad o comunidades involucradas se les debe informar de manera amplia y precisa sobre la naturaleza y consecuencia de la decisión que se pretenden tomar.

- **SIGNIFICATIVA.** Lo cual implica que en los referidos momentos del proceso legislativo se debata o se analicen las conclusiones obtenidas de la participación de las personas con discapacidad y los organismos que las representan.

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

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

66. 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.

---

<sup>38</sup> Fallada en sesión celebrada el 21 de abril de 2020, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, expedida mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el cinco de marzo de dos mil dieciocho. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

67. De manera más reciente, al resolver la **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 109/2016**<sup>39</sup>, este Tribunal Pleno declaró la invalidez de los artículos 367, fracción III, párrafo segundo y 368 Bis del Código Civil del Estado de Chihuahua, publicados mediante Decreto 1447/2016 XX P.E., de dieciséis de noviembre de dos mil dieciséis, ante la falta de consulta a personas con discapacidad.

68. 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.

69. Ahora, en el presente asunto la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna diversas disposiciones del **“DECRETO DEL HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO, POR EL QUE EXPIDE LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE PUEBLA”**<sup>40</sup>.

70. Especialmente, se cuestionan los capítulos VI *“De la Educación Indígena”* (artículos 46, 47 y 48) y VIII *“De la Educación Inclusiva”*, (artículos 51, 52, 53, 54, 55 y 56), de contenido siguiente:

#### **“Título Segundo**

#### **Sistema Educativo Estatal**

[...]

#### **Capítulo VI**

#### **De la Educación Indígena**

**Artículo 46.** *En el Estado de Puebla, se garantizará el ejercicio de los derechos educativos, culturales y lingüísticos a todas las personas, pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, migrantes y jornaleros agrícolas. Las acciones educativas de las autoridades respectivas contribuirán al conocimiento, aprendizaje, reconocimiento, valoración, preservación y desarrollo tanto de la tradición oral y escrita indígena, como de las lenguas indígenas del Estado de Puebla como medio de comunicación, de enseñanza, objeto y fuente de conocimiento. La educación indígena debe atender las necesidades educativas de las personas, pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas con pertinencia cultural y lingüística; además de basarse en el respeto, promoción y preservación del patrimonio histórico y las culturas del Estado de Puebla.*

**Artículo 47.** *Las autoridades educativas del Estado de Puebla, consultarán de buena fe y de manera previa, libre e informada, de acuerdo con las disposiciones legales nacionales e internacionales en la materia, cada vez que prevea medidas en materia educativa, relacionadas con los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, respetando su autodeterminación en los términos del artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

**Artículo 48.** *En materia de educación indígena, las autoridades educativas estatal y municipales podrán realizar, entre otras acciones, lo siguiente:*

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

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

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

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

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

<sup>39</sup> Fallada en sesión celebrada el veinte de octubre de dos mil veinte, por unanimidad de once votos.

<sup>40</sup> Publicada en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el dieciocho de mayo de dos mil veinte.

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

*VII. Establecer esquemas de coordinación entre las diferentes 4instancias de gobierno para asegurar que existan programas de movilidad e intercambio, nacional e internacional, dando especial apoyo a estudiantes de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, en un marco de inclusión y enriquecimiento de las diferentes culturas.*

[...]

## **Capítulo VIII**

### **De la Educación Inclusiva**

**Artículo 51.** *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 todas y 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 las y los educandos.*

**Artículo 52.** *Las instituciones de educación especial, deberán ser atendidas por personal profesional especializado y multidisciplinario, para cumplir eficazmente con los propósitos de esta educación.*

**Artículo 53.** *La educación inclusiva tiene como finalidad 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. Para tal efecto, las acciones de la Secretaría en la materia buscarán:*

*I. Favorecer el máximo logro de aprendizaje de las y 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 las y los educandos;*

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

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

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

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

**Artículo 54.** *En la aplicación de esta Ley, se garantizará el derecho a la educación a las y los educandos con necesidades específicas de aprendizaje o que enfrenten barreras para el aprendizaje y la participación. La Secretaría, en el ámbito de su competencia y de conformidad a los criterios orientadores para la prestación de los servicios de educación especial que emita la autoridad educativa federal, para atender a las y 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 las y los educandos, madres y padres de familia, tutoras o tutores, personal docente y, en su caso, derivados por una condición de salud, para garantizar el derecho a la educación de las y 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 las y 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 las y los educandos requieran;*

*VI. Garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje de las y 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 55.** *Para garantizar la educación inclusiva, la Secretaría, en el ámbito de su competencia, ofrecerá las medidas pertinentes, entre ellas:*

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

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

*III. Asegurar que las y 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;*

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

*VI. Promover la prestación del servicio de transporte a quienes así lo requieran.*

**Artículo 56.** *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.”.*

71. De la transcripción anterior, se advierte que las disposiciones impugnadas regulan aspectos dirigidos a garantizar el derecho a la educación en el Estado de Puebla; especialmente, en lo referido a *educación indígena e inclusiva*.

72. De conformidad con el **CAPÍTULO VI** de la Ley de Educación del Estado de Puebla, se advierte que regula las cuestiones relacionadas con la garantía de los derechos educativos, culturales y lingüísticos a todas las personas, pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, migrantes y jornaleros agrícolas<sup>41</sup>.

73. Para ello, en el **ARTÍCULO 46** se prevé 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 del Estado de Puebla como medio de comunicación, de enseñanza, objeto y fuente de conocimiento.

74. En el propio **ARTÍCULO 46**, se refiere que la educación indígena debe atender las necesidades educativas de las personas, pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas con pertinencia cultural y lingüística; además de basarse en el respeto, promoción y preservación del patrimonio histórico y de las culturas del Estado de Puebla.

75. El **ARTÍCULO 47** establece una obligación de consulta a los pueblos y comunidades indígenas sobre las medidas que prevean las autoridades educativas en relación con dicha población.

76. A su vez, el **ARTÍCULO 48** contempla una serie de acciones que, en materia indígena, pueden realizar las autoridades educativas estatal y municipales en cuestiones afines a escuelas, programas, materiales, libros de texto, instituciones públicas de formación docentes, planes y programas de estudios y mecanismos de acceso, permanencia, tránsito, formación y desarrollo de educandos, con un enfoque intercultural y plurilingüe.

<sup>41</sup> Artículo 46.

77. Por su parte, en el **CAPÍTULO VIII** se reguló lo relativo a la educación inclusiva entendida como el conjunto de acciones orientadas a identificar, prevenir y reducir las barreras que limitan el acceso, permanencia, participación y aprendizaje de todos los educandos para eliminar prácticas de discriminación, exclusión y segregación. Ello conforme al **ARTÍCULO 51** de la referida ley, que también prevé que 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.

78. El **ARTÍCULO 52** regula a las instituciones de educación especial; y, el **ARTÍCULO 53**, tras definir como finalidad de la educación inclusiva la de 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, enlista distintos elementos que debe considerar la Secretaría de Educación del Estado en las acciones que realice al efecto.

79. Los **ARTÍCULOS 54 y 55** establecen una serie de acciones y medidas que debe realizar la propia Secretaría en materia de educación especial; y, finalmente, el **ARTÍCULO 56** dispone que, en el Sistema Educativo Estatal, se atenderán las disposiciones en materia de accesibilidad señaladas en esa ley, en la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, en la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y en las demás normas aplicables.

80. En ese sentido, este Tribunal Pleno considera que el legislador del Estado de Puebla estaba obligado a realizar las dos consultas identificadas, previamente a aprobar la Ley de Educación del Estado de Puebla, 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 específicas destinadas a garantizar el derecho a la educación de dichos sectores de la población.

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

82. 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.

83. 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.

84. 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:

85. **A. INICIATIVA DE LA COMISIÓN DE EDUCACIÓN.** Con fecha seis de mayo de dos mil veinte, los diputados integrantes de la Comisión de Educación, de la Sexagésima Legislatura del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla, presentaron: *“Iniciativa de Decreto por virtud del cual se expide la Ley de Educación del Estado de Puebla”*.

86. **B. TURNO DE LA INICIATIVA DE LA COMISIÓN DE EDUCACIÓN.** En la misma fecha, los integrantes de la Comisión Permanente del Congreso local dictaron el siguiente Acuerdo: *“Se turna a la Comisión de Educación para su estudio y resolución procedente”*<sup>42</sup>.

87. **C. INICIATIVA DEL GOBERNADOR DEL ESTADO.** Con fecha once de mayo de dos mil veinte, el ciudadano licenciado Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta, Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Puebla, presentó ante el Congreso local, diversa: *“Iniciativa de Decreto por virtud del cual se expide la Ley de Educación del Estado de Puebla”*.

88. **D. TURNO DE LA INICIATIVA DEL GOBERNADOR DEL ESTADO.** En la misma fecha, los integrantes de la Comisión Permanente dictaron el siguiente Acuerdo: *“Se turna a la Comisión de Educación para su estudio y resolución procedente”*.

---

<sup>42</sup> Datos obtenidos del Dictamen 54 de la Comisión de Educación.

89. **E. DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE EDUCACIÓN.** Con fecha trece de mayo de dos mil veinte, se suscribió Dictamen de las iniciativas, por parte de cuatro Diputados: [1] *Hugo Alejo Domínguez* (Presidente), [2] *Bárbara Dimpna Morán Añorve* (Vocal), [3] *Olga Lucía Romero Garci Crespo* (Vocal) y [4] *Iván Jonathan Collantes Cabañas* (Vocal)<sup>43</sup>.

90. **F. APROBACIÓN DEL DICTAMEN EN LA COMISIÓN DE EDUCACIÓN.** En sesión del jueves catorce de mayo de dos mil veinte, se aprobó el Dictamen, en lo general, por cinco votos a favor y dos abstenciones de los diputados *Javier Casique Zárate* y *Jonathan Collantes Cabañas*. Se hicieron diversas propuestas de ajustes a la ley; pero éstas, en la gran mayoría, fueron desechadas. Finalmente, el Dictamen, con algunos ajustes, se aprobó por los propios cuatro diputados que suscribieron el dictamen. Votó en contra la diputada *Olga Lucía Romero Gar Crespo* y se abstuvo de votar el diputado *Javier Casique Zárate*<sup>44</sup>. Durante la sesión existieron distintas objeciones, algunas referentes a que no se realizó un foro que se tenía programado<sup>45</sup>. En el acta correspondiente, se asentó también el desechamiento de la propuesta inicial de posponer la discusión hasta que se pudieran hacer los respectivos foros.

91. El ejemplar del acta respectiva incluye las firmas de los diputados *Hugo Alejo Domínguez* (Presidente), *Valentín Medel Hernández* (Secretario), *Bárbara Dimpna Morán Añorve*<sup>46</sup> (Vocal), *Cristina Tello Rosas* (Vocal), *Iván Johathan Collantes Cabañas* (Vocal) y *Olga Lucía Romero Garci Crespo* (Vocal).

92. La referida sesión concluyó a las doce horas con veintiocho minutos (12:28 horas) del día de su inicio, esto es, del catorce de mayo de dos veinte.

93. **G. SESIÓN ORDINARIA Y APROBACIÓN DEL DICTAMEN.** En sesión del quince de mayo de dos mil veinte, se incluyó en el orden del día como tema "14", la Lectura del "*Dictamen con Minuta de Decreto que expide la Ley de Educación del Estado de Puebla*", presentado por la Comisión de Educación. La sesión inició a las once horas con cuarenta y cinco minutos, y se dispensó la lectura del orden del día<sup>47</sup>, bajo el argumento de que había sido enviada previamente por correo electrónico.

94. En cuanto al punto catorce, referido al dictamen con Minuta de Decreto que expide la Ley de Educación del Estado de Puebla, se dispensó su lectura por unanimidad de votos y se abrió el dictamen a discusión, el cual se aprobó en lo general por treinta y dos (32) votos a favor; ocho votos (8) en contra y una (1) abstención. Se desecharon diversas reservas y, en lo que se refiere al dictamen ajustado, la votación nominal, en lo particular, fue de veintiséis (26) votos a favor, nueve (9) votos en contra, cinco (5) votos en abstención; un (1) voto en contra de los artículos 2, fracción IV, 10, fracción IV, 32, 33, fracción IV, 105, 112, primer párrafo, 121, párrafos primero y segundo, con tres votos, 138, 140, 141, 144 y 146 con dos votos en contra<sup>48</sup>. Aprobado el dictamen con sus respectivas modificaciones, se ordenó enviar la Minuta al Ejecutivo del Estado para su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

95. **H. PUBLICACIÓN.** El dieciocho de mayo de dos mil veinte, se publicó el Decreto respectivo en el Periódico Oficial del Estado de Puebla (Tomo: DXLI Número: 10 Sección: SEGUNDA).

96. De lo anterior se advierte que en las fases del proceso legislativo **NO SE INTRODUJERON LAS CONSULTAS EXIGIDAS CONSTITUCIONALMENTE.**

<sup>43</sup> No se envió evidencia de que el Dictamen también se suscribió por otros integrantes de la Comisión, a saber, el Diputado Valentín Medel Hernández (Secretario), Cristina Tello Rosas (Vocal) y Javier Casique Zárate (Vocal). Esto es importante, porque los artículos 154 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Puebla y 82 del Reglamento Interior del Congreso local, disponen que los Dictámenes deben ir firmados por todos los miembros de la Comisión o Comité:

"**Art. 154.**- Los dictámenes deberán presentarse por escrito físico y en medio electrónico y reunir los requisitos siguientes:

VI.- Firma autógrafa del Presidente y Secretario de la Comisión General; y"

"**Art. 82.** - Los dictámenes además de reunir los requisitos contemplados en el artículo 154 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Puebla, deberán ir firmados por todos los miembros de la Comisión o Comité."

<sup>44</sup> Es importante referir que la Comisión de Educación, quedó integrada el dieciocho de septiembre de dos mil dieciocho, por siete integrantes: **Presidente:** Hugo Alejo Domínguez (Sin Partido). **Secretario:** Valentín Medel Hernández (Partido del Trabajo). **Vocales:** Bárbara Morán Añorve (Morena), Cristina Tello Rosas (Morena), Olga Lucía Romero Garci-Crespo (Morena), Jonathan Collantes Cabañas (PRI) y Javier Casique Zárate (PRI).

<sup>45</sup> El Presidente de la Comisión, sostuvo que no obstante ello, la Ley General expedida por el Congreso de la Unión, de donde derivaban los ajustes, sí había sido suficientemente consultada con distintos sectores.

<sup>46</sup> Si bien es firma poco legible.

<sup>47</sup> Sólo se dio lectura hasta el punto seis. La dispensa se aprobó en votación económica.

<sup>48</sup> De lo que no se advierte evidencia, es que se haya dispensado la distribución del Dictamen con veinticuatro horas previas a la sesión. Durante su intervención, el Diputado Carlos Alberto Morales Álvarez, refirió lo siguiente: "Es un tema fundamental y por supuesto que sería irresponsable, aprobar un nuevo ordenamiento, con un Dictamen que se dio a conocer con menos de 24 horas." Destaca el contenido del artículo 167 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Puebla: "**ARTÍCULO 167.**- El Presidente de la Mesa Directiva abrirá el asunto a discusión, con la verificación de que el dictamen a discutirse fue hecho del conocimiento de los integrantes de la Legislatura con **veinticuatro horas de anticipación a la instalación** de la sesión. En caso de que el dictamen no haya sido del conocimiento de los Diputados con la antelación señalada, no podrá discutirse en esa sesión."

97. Lo anterior, dado que dicho proceso legislativo sólo consistió en la presentación de las iniciativas por parte de la Comisión de Educación y del Gobernador; su turno a la Comisión de Educación; la aprobación del dictamen de ambas iniciativas en la propia Comisión; su posterior aprobación en el Pleno del Congreso local; y, finalmente, su promulgación y publicación por parte del Gobernador del Estado. Todo lo cual ocurrió entre el seis de mayo de dos mil veinte y el dieciocho de mayo del propio año. Por tanto, debe considerarse que dichas violaciones son suficientes por sí mismas para generar la **INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 46, 47, 48, 51, 52, 53, 54, 55 y 56** de la **LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE PUEBLA**.

98. No constituye obstáculo alguno a la determinación de este Tribunal Constitucional el argumento del Poder Legislativo del Estado de Puebla formulado al rendir su informe, en el sentido de que, conforme al artículo sexto transitorio<sup>49</sup> de la Ley General de Educación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de septiembre de dos mil diecinueve, era necesario realizar la aprobación de la Ley de Educación del Estado de Puebla dentro de los ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor de la referida Ley General.

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

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

101. En el caso, el contraste entre la Ley General de Educación expedida por el Congreso de la Unión el treinta de septiembre de dos mil diecinueve con la ley impugnada del Estado de Puebla evidencia que, aun cuando la mayoría de sus disposiciones reiteran la norma general, *no se trata de una réplica*:

Ley General de Educación	Ley de Educación para el Estado de Puebla
<p>Artículo 56. El Estado garantizará el ejercicio de los derechos educativos, culturales y lingüísticos a todas las personas, pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, migrantes y jornaleros agrícolas. Contribuirá al conocimiento, aprendizaje, reconocimiento, valoración, preservación y desarrollo tanto de la tradición oral y escrita indígena, como de las lenguas indígenas nacionales como medio de comunicación, de enseñanza, objeto y fuente de conocimiento.</p> <p>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.</p>	<p>Artículo 46. <b>En el Estado de Puebla, se</b> garantizará el ejercicio de los derechos educativos, culturales y lingüísticos a todas las personas, pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, migrantes y jornaleros agrícolas. <b>Las acciones educativas de las autoridades respectivas</b> contribuirán al conocimiento, aprendizaje, reconocimiento, valoración, preservación y desarrollo tanto de la tradición oral y escrita indígena, como de las lenguas indígenas <b>del Estado de Puebla</b> como medio de comunicación, de enseñanza, objeto y fuente de conocimiento.</p> <p>La educación indígena debe atender las necesidades educativas de las personas, pueblos y comunidades indígenas <b>y afromexicanas</b> con pertinencia cultural y lingüística; además de basarse en el respeto, promoción y preservación del patrimonio histórico y <b>las culturas del Estado de Puebla</b>.</p>
<p>Artículo 57. Las autoridades educativas consultarán de buena fe y de manera previa, libre e informada, de acuerdo con las disposiciones legales nacionales e internacionales en la materia, cada vez que prevea medidas en materia educativa, relacionadas con los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, respetando su autodeterminación en los términos del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p>	<p>Artículo 47. Las autoridades educativas <b>del Estado de Puebla</b>, consultarán de buena fe y de manera previa, libre e informada, de acuerdo con las disposiciones legales nacionales e internacionales en la materia, cada vez que prevea medidas en materia educativa, relacionadas con los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, respetando su autodeterminación en los términos del artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p>

<sup>49</sup> "Sexto. Dentro de los ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, las Legislaturas de los Estados, en el ámbito de su competencia, deberán armonizar el marco jurídico de conformidad con el presente Decreto."

Ley General de Educación	Ley de Educación para el Estado de Puebla
<p><b>La Secretaría deberá coordinarse con el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas y el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas para el reconocimiento e implementación de la educación indígena en todos sus tipos y niveles, así como para la elaboración de planes y programas de estudio y materiales educativos dirigidos a pueblos y comunidades indígenas.</b></p>	
<p>Artículo 58. Para efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto en este Capítulo, las autoridades educativas realizarán lo siguiente:</p> <p>I. Fortalecer las escuelas de educación indígena, los centros educativos integrales y albergues escolares indígenas, en especial en lo concerniente a la infraestructura escolar, los servicios básicos y la conectividad;</p> <p>II. Desarrollar programas educativos que reconozcan la herencia cultural de los pueblos indígenas y comunidades indígenas o afromexicanas, y promover la valoración de distintas formas de producir, interpretar y transmitir el conocimiento, las culturas, saberes, lenguajes y tecnologías;</p> <p>III. Elaborar, editar, mantener actualizados, distribuir y utilizar materiales educativos, entre ellos libros de texto gratuitos, en las diversas lenguas del territorio nacional;</p> <p>IV. Fortalecer las instituciones públicas de formación docente, <b>en especial las normales bilingües interculturales</b>, la adscripción de los docentes en las localidades y regiones lingüísticas a las que pertenecen, así como impulsar programas de formación, actualización y certificación de maestras y maestros en las lenguas de las regiones correspondientes;</p> <p>V. Tomar en consideración, en la elaboración de los planes y programas de estudio, los sistemas de conocimientos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, para favorecer la recuperación cotidiana de las diferentes expresiones y prácticas culturales de cada pueblo en la vida escolar;</p> <p>VI. Crear mecanismos y estrategias para incentivar el acceso, permanencia, tránsito, formación y desarrollo de los educandos con un enfoque intercultural y plurilingüe, y</p> <p>VII. Establecer esquemas de coordinación entre las diferentes instancias de gobierno para asegurar que existan programas de movilidad e intercambio, nacional e internacional, dando especial apoyo a estudiantes de los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, en un marco de inclusión y enriquecimiento de las diferentes culturas.</p>	<p>Artículo 58. En materia de educación indígena, las autoridades educativas estatal y municipales podrán realizar, entre otras acciones, lo siguiente:</p> <p>I. Fortalecer las escuelas de educación indígena, los centros educativos integrales y albergues escolares indígenas, en especial en lo concerniente a la infraestructura escolar, los servicios básicos y la conectividad;</p> <p>II. Desarrollar programas educativos que reconozcan la herencia cultural de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, y promover la valoración de distintas formas de producir, interpretar y transmitir el conocimiento, las culturas, saberes, lenguajes y tecnologías;</p> <p>III. Elaborar, editar, mantener actualizados, distribuir y utilizar materiales educativos, entre ellos libros de texto gratuitos, en las diversas lenguas <b>del Estado de Puebla</b>;</p> <p>IV. Fortalecer las instituciones públicas de formación docente, la adscripción de los docentes en las localidades y regiones lingüísticas a las que pertenecen, así como impulsar programas de formación, actualización y certificación de maestras y maestros en las lenguas de las regiones correspondientes;</p> <p>V. Tomar en consideración, <b>en las opiniones que emitan para la elaboración</b> de los planes y programas de estudio, los sistemas de conocimientos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, para favorecer la recuperación cotidiana de las diferentes expresiones y prácticas culturales de cada pueblo en la vida escolar;</p> <p>VI. Crear mecanismos y estrategias para incentivar el acceso, permanencia, tránsito, formación y desarrollo de las y los educandos con un enfoque intercultural y plurilingüe, y</p> <p>VII. Establecer esquemas de coordinación entre las diferentes instancias de gobierno para asegurar que existan programas de movilidad e intercambio, nacional e internacional, dando especial apoyo a estudiantes de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, en un marco de inclusión y enriquecimiento de las diferentes culturas.</p>

Ley General de Educación	Ley de Educación para el Estado de Puebla
<p>Artículo 61. 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.</p> <p>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.</p>	<p>Artículo 51. 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 todas y todos los educandos, al eliminar prácticas de discriminación, exclusión y segregación.</p> <p>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 las y los educandos.</p>
	<p>Artículo 52. <b>Las instituciones de educación especial, deberán ser atendidas por personal profesional especializado y multidisciplinario, para cumplir eficazmente con los propósitos de esta educación.</b></p>
<p>Artículo 62. El Estado <b>asegurará la educación inclusiva en todos los tipos y niveles</b>, con el fin de favorecer el aprendizaje de todos los estudiantes, con énfasis en los que están excluidos, marginados o en riesgo de estarlo, para lo cual buscará:</p> <p>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;</p> <p>II. Desarrollar al máximo la personalidad, los talentos y la creatividad de los educandos;</p> <p>III. Favorecer la plena participación de los educandos, su educación y facilitar la continuidad de sus estudios en la educación obligatoria;</p> <p>IV. Instrumentar acciones para que ninguna persona quede excluida del Sistema Educativo Nacional por motivos de origen étnico o nacional, creencias religiosas, convicciones éticas o de conciencia, sexo, orientación sexual o de género, así como por sus características, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje, entre otras, y</p> <p>V. Realizar los ajustes razonables en función de las necesidades de las personas y otorgar los apoyos necesarios para facilitar su formación.</p>	<p>Artículo 53. <b>La educación inclusiva tiene como finalidad</b> 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.</p> <p><b>Para tal efecto, las acciones de la Secretaría en la materia buscarán:</b></p> <p>I. Favorecer el máximo logro de aprendizaje de las y los educandos con respeto a su dignidad, derechos humanos y libertades fundamentales, reforzando su autoestima y aprecio por la diversidad humana;</p> <p>II. Desarrollar al máximo la personalidad, los talentos y la creatividad de las y los educandos;</p> <p>III. Favorecer la plena participación de las y los educandos, su educación y garantizar la continuidad de sus estudios en la educación obligatoria;</p> <p>IV. Instrumentar acciones para que ninguna persona quede excluida del Sistema Educativo <b>Estat</b>al por motivos de origen étnico o nacional, creencias religiosas, convicciones éticas o de conciencia, sexo, orientación sexual o de género, así como por sus características, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje, entre otras;</p> <p>V. Realizar los ajustes razonables en función de las necesidades de las personas y otorgar los apoyos necesarios para facilitar su formación, y</p> <p><b>VI.</b> Proporcionar a las personas con discapacidad la posibilidad de aprender y desarrollar habilidades para la vida diaria que favorezcan su convivencia cotidiana e inclusión laboral, a fin de propiciar su participación plena y en condiciones equitativas en la educación y en la sociedad.</p>
<p><b>Artículo 63.</b> El Estado proporcionará a las personas con discapacidad la posibilidad de aprender y desarrollar habilidades para la vida que favorezcan su inclusión laboral, a fin de propiciar su participación plena y en igualdad de condiciones en la educación y en la sociedad.</p>	

Ley General de Educación	Ley de Educación para el Estado de Puebla
<p>Artículo 64. En la aplicación de esta Ley, se garantizará el derecho a la educación a los educandos con condiciones especiales o que enfrenten barreras para el aprendizaje y la participación.</p> <p>Las autoridades educativas, en el ámbito de su competencia, para atender a los educandos con capacidades, circunstancias, necesidades, estilos y ritmo de aprendizaje diversos, realizarán lo siguiente:</p> <p>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;</p> <p>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;</p> <p>III. Prestar educación especial para apoyar a los educandos con alguna discapacidad o aptitudes sobresalientes en los niveles de educación obligatoria;</p> <p>IV. Establecer un sistema de diagnóstico temprano y atención especializada para la eliminación de barreras para el aprendizaje y la participación;</p> <p>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;</p> <p>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</p> <p>VII. Promover actitudes, prácticas y políticas incluyentes para la eliminación de las barreras del aprendizaje en todos los actores sociales involucrados en educación.</p> <p><b>La Secretaría emitirá lineamientos en los cuales se determinen los criterios orientadores para la prestación de los servicios de educación especial a los que se refiere el presente artículo y se cumpla con el principio de inclusión.</b></p>	<p>Artículo 54. En la aplicación de esta Ley, se garantizará el derecho a la educación a las y los educandos con necesidades específicas de aprendizaje o que enfrenten barreras para el aprendizaje y la participación.</p> <p>La Secretaría, en el ámbito de su competencia y de conformidad a los criterios orientadores para la prestación de los servicios de educación especial que emita la autoridad educativa federal, para atender a las y los educandos con capacidades, circunstancias, necesidades, estilos y ritmo de aprendizaje diversos, realizará lo siguiente:</p> <p>I. Prestar educación especial en condiciones necesarias, previa decisión y valoración por parte de las y los educandos, madres y padres de familia, tutoras o tutores, personal docente y, en su caso, derivados por una condición de salud, para garantizar el derecho a la educación de las y los educandos que enfrentan barreras para el aprendizaje y la participación;</p> <p>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;</p> <p>III. Prestar educación especial para apoyar a las y los educandos con alguna discapacidad o aptitudes sobresalientes en los niveles de educación obligatoria;</p> <p>IV. Establecer un sistema de diagnóstico temprano y atención especializada para la eliminación de barreras para el aprendizaje y la participación;</p> <p>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 las y los educandos requieran;</p> <p>VI. Garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje de las y los educandos con alguna discapacidad, su bienestar y máximo desarrollo para la autónoma inclusión a la vida social y productiva, y</p> <p>VII. Promover actitudes, prácticas y políticas incluyentes para la eliminación de las barreras del aprendizaje en todos los actores sociales involucrados en educación.</p>

Ley General de Educación	Ley de Educación para el Estado de Puebla
<p>Artículo 65. Para garantizar la educación inclusiva, las autoridades educativas, en el ámbito de su competencia, ofrecerán las medidas pertinentes, entre ellas:</p> <p>I. Facilitar el aprendizaje del sistema Braille, otros modos, medios y formatos de comunicación aumentativos o alternativos y habilidades de orientación y de movilidad, así como la tutoría y el apoyo necesario;</p> <p>II. Facilitar la adquisición y el aprendizaje de la Lengua de Señas dependiendo de las capacidades del educando y la enseñanza del español para las personas sordas;</p> <p>III. Asegurar que los educandos ciegos, sordos o sordociegos reciban educación en los lenguajes y los modos y medios de comunicación más apropiados a las necesidades de cada persona y en entornos que permitan alcanzar su máximo desarrollo académico, productivo y social;</p> <p>IV. Asegurar que se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad, y</p> <p>V. Proporcionar a los educandos con aptitudes sobresalientes la atención que requieran de acuerdo con sus capacidades, intereses y necesidades.</p>	<p>Artículo 55. Para garantizar la educación inclusiva, la Secretaría, en el ámbito de su competencia, ofrecerá las medidas pertinentes, entre ellas:</p> <p>I. Facilitar el aprendizaje del sistema Braille, otros modos, medios y formatos de comunicación aumentativos o alternativos y habilidades de orientación y de movilidad, así como la tutoría y el apoyo necesario;</p> <p>II. Facilitar la adquisición y el aprendizaje de la Lengua de Señas Mexicana dependiendo de las capacidades del educando y la enseñanza del español para las personas sordas;</p> <p>III. Asegurar que las y los educandos ciegos, sordos o sordociegos reciban educación en los lenguajes y los modos y medios de comunicación más apropiados a las necesidades de cada persona y en entornos que permitan alcanzar su máximo desarrollo académico, productivo y social;</p> <p>IV. Asegurar que se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad;</p> <p>V. Proporcionar a las y los educandos con aptitudes sobresalientes la atención que requieran de acuerdo con sus capacidades, intereses y necesidades, y</p> <p><b>VI. Promover la prestación del servicio de transporte a quienes así lo requieran.</b></p>
<p>Artículo 66. La autoridad educativa federal, con base en sus facultades, establecerá los lineamientos necesarios que orienten la toma de decisiones relacionadas con los mecanismos de acreditación, promoción y certificación en los casos del personal que preste educación especial.</p>	<p>Artículo 66. <b>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.</b></p>
<p>Artículo 67. Para la identificación y atención educativa de los estudiantes con aptitudes sobresalientes, la autoridad educativa federal, con base en sus facultades y la disponibilidad presupuestal, establecerá los lineamientos para la evaluación diagnóstica, los modelos pedagógicos y los mecanismos de acreditación y certificación necesarios en los tipos de educación básica, así como la educación media superior y superior en el ámbito de su competencia. Las instituciones que integran el Sistema Educativo Nacional se sujetarán a dichos lineamientos.</p> <p>Las instituciones de educación superior autónomas por ley podrán establecer convenios con la autoridad educativa federal a fin de homologar criterios para la atención, evaluación, acreditación y certificación, dirigidos a educandos con aptitudes sobresalientes.</p>	
<p>Artículo 68. En el Sistema Educativo Nacional, 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.</p>	

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

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

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

105. En el mismo orden, tampoco es obstáculo para la determinación anterior el argumento del Poder Legislativo del Estado de Puebla en el sentido de que, a consecuencia de la pandemia del virus SARS-CoV2, se vieron minimizados los trabajos legislativos; y que habría sido incomprensible por cuestiones de salud hacer una consulta citando a comparecer a la sede del Congreso a la población respectiva. De ahí que fue por causa de fuerza mayor que no se realizó la consulta previa a las comunidades indígenas y afromexicanas<sup>50</sup>.

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

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

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

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

109. En ese sentido, se observa que, derivado de la emergencia sanitaria, el Poder Legislativo del Estado de Puebla debió abstenerse de emitir disposiciones susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas de dicha entidad federativa, así como a las personas con discapacidad, si no existían las condiciones necesarias para llevar a cabo un procedimiento de consulta previa en el que se hubiera garantizado el derecho de protección a la salud y la propia vida de dichos sectores de la población.<sup>51</sup>

110. Por lo anteriormente expuesto, este Tribunal Pleno estima que se vulneraron en forma directa los artículos 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; y, en consecuencia, a efecto de no generar un vacío legislativo, se declara la **INVALIDEZ PARCIAL** de la Ley de Educación del Estado de Puebla, esto es, únicamente del Capítulo VI, denominado “*De la educación indígena*”, que se integra con los artículos 46, 47 y 48; así como del Capítulo VIII “*De la educación inclusiva*”, que abarca los diversos 51, 52, 53, 54, 55 y 56 de la ley impugnada.

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

<sup>50</sup> No se menciona ello sobre las personas con discapacidad, pero en la causa de pedir se entiende ello también comprendido en el referido argumento.

<sup>51</sup> En términos similares se pronunció este Tribunal Pleno al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 136/2020, en sesión celebrada el ocho de septiembre de dos mil veinte.

112. Efectivamente, existe un criterio mayoritario y vinculante del Pleno de la Suprema Corte en el sentido de que los artículos 2° de la Constitución Federal<sup>52</sup> y 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo<sup>53</sup> obligan a las autoridades mexicanas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas y tribales mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe a través de sus representantes, *“cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente”*<sup>54</sup>.

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

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

115. Al respecto, este Tribunal ha retomado en buena medida la interpretación realizada por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en relación con el artículo 4.3 de la Convención para efectos del ámbito interno mexicano, específicamente relación con la porción normativa *“cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad”*, respecto de la que el Comité sostuvo que esta expresión *“abarca toda la gama de medidas legislativas, administrativas y de otra índole que puedan afectar de forma directa o indirecta a los derechos de las personas con discapacidad”*<sup>55</sup>.

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

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

118. Así, el Pleno ha sido consistente en sostener que la consulta tanto a comunidades indígenas como a personas con discapacidad constituye una etapa del proceso legislativo susceptible de viciar todo el ordenamiento cuando está específicamente relacionado con estos grupos vulnerables, lo que ha conllevado la invalidez total de la ley respectiva. Así sucedió al resolver las **ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD 80/2017 Y SU ACUMULADA 81/2017**<sup>56</sup>, **41/2018**<sup>57</sup> y **123/2020**<sup>58</sup>, cuando se invalidaron en su totalidad, la Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí,<sup>59</sup> la Ley para la Atención Integral de Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México y la Ley de Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León, respectivamente.

---

<sup>52</sup> Véase *supra* nota 40.

<sup>53</sup> Véase *supra* nota 41.

<sup>54</sup> Controversia constitucional 32/2012, pág. 72.

<sup>55</sup> Véase la Observación general núm. 7 (2018) sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la Convención, aprobada por el Comité en su vigésimo período de sesiones (veintisiete de agosto a veintiuno de septiembre de dos mil dieciocho), documento número CRPD/C/GC/7, página 6, disponible en el sitio web: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/ConventionRightsPersonsWithDisabilities.aspx>.

<sup>56</sup> Fallada en sesión celebrada el veinte de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de los párrafos veintiocho y veintinueve, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán separándose de los párrafos del veintiocho al treinta y Presidente Zaldivar Lelo de Larrea por razones adicionales.

<sup>57</sup> Resuelta en sesión de veintiuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldivar Lelo de Larrea.

<sup>58</sup> Fallada el veintitrés de febrero de dos mil veintiuno, por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose del estándar mínimo, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar mínimo, Piña Hernández con consideraciones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldivar Lelo de Larrea.

<sup>59</sup> Asimismo, se invalidaron por extensión los Decretos 0609 y 0611 que reformaron la Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí.

119. Por el contrario, la mayoría de este Tribunal Pleno ha sostenido que en el supuesto de leyes que no son exclusivas o específicas en regular los intereses y/o derechos de personas con discapacidad o de pueblos y comunidades indígenas, la falta de consulta previa no ha implicado la invalidez de la norma. Así lo resolvió, por ejemplo, en las **CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 38/2019, 28/2019 y 39/2019**<sup>60</sup>, en las que los Municipios de Contla de Juan Cuamatzi, Yauhquemehcan y Tlaxco impugnaron diversos preceptos de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala; y, de manera más reciente, en la **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2019**<sup>61</sup>, en la que si bien se declaró la invalidez de la Ley número 248 de Comunicación Social Para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, la invalidez no atendió a la falta de consulta previa a las comunidades indígenas.

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

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

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

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

124. Efectivamente, la Ley de Educación del Estado de Puebla se emitió en cumplimiento al deber de armonización del marco jurídico en la entidad en materia educativa, establecido por el legislador federal en el artículo sexto del régimen transitorio de la Ley General de Educación<sup>62</sup>, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de septiembre de dos mil diecinueve.

125. Así, la legislación local tiene como objeto garantizar el derecho a la educación que reconoce el artículo 3º de la Constitución General, los tratados internacionales de los que México es parte, la mencionada Ley General y la Constitución de la entidad; así como regular los servicios educativos que impartan las Autoridades en la materia, los Organismos Públicos Descentralizados y los que proporcionan los particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios en todo el Estado de Puebla.<sup>63</sup>

---

<sup>60</sup> Resueltas el tres de noviembre de dos mil veinte. Las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, así como los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán estimaron que no era necesaria la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

<sup>61</sup> Fallada el doce de enero de dos mil veintiuno, por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo a favor solamente por una de las razones de invalidez, Piña Hernández por consideraciones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek a favor solamente por una de las razones de invalidez, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por falta de consulta a las personas con discapacidad, así como indígena y afromexicana, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, denominada "Dispensa del trámite legislativo".

<sup>62</sup> Ley General de Educación.

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

<sup>63</sup> **Ley de Educación del Estado de Puebla.**

**Artículo 1º.** La presente Ley garantizará el derecho a la educación reconocido en el artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte y en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, así como regular la educación impartida en el Estado, por parte de las autoridades educativas locales, sus organismos descentralizados, los municipios y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios. Sus disposiciones son de orden público, interés social y de observancia general en todo el Estado de Puebla.

La educación se considera un servicio público y estará sujeta a la rectoría del Estado en términos del artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

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

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

129. Con base en estas consideraciones, **SE DETERMINA LA INVALIDEZ de los ARTÍCULOS 46, 47, 48, 51, 52, 53, 54, 55 y 56 de la LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE PUEBLA.** En similar sentido se resolvió por este Tribunal Pleno, la acción de inconstitucionalidad 212/2020<sup>64</sup>.

130. **SEXTO. EFECTOS.** En términos de los artículos 41, fracción IV, 45, párrafo primero y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal<sup>65</sup>, las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas o actos respecto de los cuales opere, y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda; así como invalidar por extensión todas aquellas normas cuya validez dependa de la norma invalidada.

131. **6.1. PRECEPTOS DECLARADOS INVÁLIDOS.** Conforme a lo resuelto en el considerando quinto de este fallo, se declara la invalidez de los **ARTÍCULOS 46, 47, 48, 51, 52, 53, 54, 55 y 56 de la LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE PUEBLA**, expedida mediante Decreto publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho 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 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.

132. **6.2. EFECTOS ESPECÍFICOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ.** Atendiendo a la facultad de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para determinar los efectos de las sentencias estimatorias que emite, conforme a lo dispuesto en los citados artículos 41 y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y conforme a la jurisprudencia P./J. 84/2007, cuyo rubro es: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUENTA CON AMPLIAS FACULTADES PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS.”**<sup>66</sup>

<sup>64</sup> **Acción de inconstitucionalidad 212/2020** fallada el 1 de marzo de 2021, por unanimidad de once votos, bajo la ponencia del ministro José Fernando Franco González Salas.

<sup>65</sup> **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

(...)

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

(...).

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

<sup>65</sup> Similar determinación fue tomada por el Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 84/2016 fallada el 28 de junio de 2018 bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora I. En ese asunto, se declaró la invalidez de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Intercultural de Sinaloa, ante la falta de una consulta indígena, determinación que surtiría efectos a los doce meses siguientes a su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

<sup>66</sup> El texto de la jurisprudencia P./J.84/2007, es el siguiente: *De conformidad con el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional, las facultades del Máximo Tribunal del país para determinar los efectos de las sentencias estimatorias que emite, por un lado, comprenden la posibilidad de fijar "todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda"; por otro lado, deben respetar todo el sistema jurídico constitucional del cual derivan. Ese estado de cosas implica que el Alto Tribunal cuenta con un amplio margen de apreciación para equilibrar todos los principios, competencias e institutos que pudieran verse afectados positiva o negativamente por causa de la expulsión de la norma declarada inconstitucional en el caso de su conocimiento, de tal suerte que a través de los efectos que imprima a su sentencia debe salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada, evitando, al mismo tiempo, generar una situación de mayor inconstitucionalidad o de mayor incertidumbre jurídica que la ocasionada por las normas impugnadas, o invadir injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de otros poderes públicos (federales, estatales y/o municipales)".* Datos de localización; Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, Diciembre de 2007, pág. 777, registro 170879.

133. 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).

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

135. Cabe puntualizar que, si bien en diversos precedentes<sup>67</sup> esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido un plazo de seis meses para que los congresos locales den cumplimiento a las declaraciones de invalidez derivadas de la falta de consulta de los pueblos y comunidades indígenas, o de doce meses, tal como se determinó en las **ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD 84/2016**<sup>68</sup>, **81/2018** y **201/2020**,<sup>69</sup> e incluso, de ciento ochenta días naturales para el surtimiento de efectos de la declaración de invalidez de actos legislativos respecto de los cuales se omitió la consulta previa a las personas con discapacidad,<sup>70</sup> lo cierto es que, tomando en consideración las serias dificultades y riesgos que implicaría celebrar las consultas respectivas durante la pandemia por el virus SARS-COV2, y el desarrollo de un número significativo de elecciones que se han celebrado o están por celebrarse en el país y que, consecuentemente, tendrán implicaciones en el relevo de las autoridades; con fundamento en lo previsto en el artículo 45, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se determina que la declaración de invalidez de los **ARTÍCULOS 46, 47, 48, 51, 52, 53, 54, 55 y 56** de la **LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE PUEBLA**, relativos a sus capítulos "*VI De la Educación Indígena*" y "*VIII De la Educación Inclusiva*", del Título Segundo, debe postergarse por dieciocho meses con el objeto de que la regulación respectiva continúe vigente en tanto el Congreso del Estado de Puebla cumple con los efectos vinculatorios precisados en el siguiente apartado de este considerando, lo que permitirá, incluso, la eficacia de los derechos humanos a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, así como de las personas con discapacidad.

---

<sup>67</sup> Por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 68/2018, 1/2017 y 80/2017 y su acumulada 81/2017, resueltas el veintisiete de agosto y uno de octubre, ambos de dos mil diecinueve, y veinte de abril de dos mil veinte, respectivamente.

<sup>68</sup> Resuelta el veintiocho de junio de dos mil dieciocho, por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz apartándose de las consideraciones y con razones adicionales, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldivar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos doce meses después a la publicación de esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, plazo dentro del cual el Congreso del Estado de Sinaloa deberá legislar para subsanar el vicio advertido, esto es, realizar la consulta a los indígenas. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra y reservó su derecho de formular voto particular.

<sup>69</sup> Resuelta el diez de noviembre de dos mil veinte, por mayoría de nueve votos de las señoras ministras y los señores ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldivar Lelo de Larrea. Indicándose que "*la declaración de invalidez de los decretos impugnados surtirá efectos a los doce meses siguientes a la notificación de los resolutivos de la presente sentencia al Congreso del Estado de Chihuahua. El motivo de este plazo es que no se prive a los pueblos y comunidades indígenas, ni a las personas con discapacidad incluidos en los decretos que se declaran inválidos, de los posibles efectos benéficos de las normas sin permitir al Congreso de Chihuahua emitir una nueva medida que atienda a las consideraciones dispuestas en la presente ejecutoria. Similares decisiones se tomaron en la acción de inconstitucionalidad 68/2018, la acción de inconstitucionalidad 1/2017 y la acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada. Sin embargo, en vista de las serias dificultades y riesgos que implicaría celebrar las consultas respectivas durante la pandemia por el virus SARS-COV2-COVID19 en el plazo de seis meses establecido en dichos precedentes, esta Suprema Corte considera pertinente duplicar el plazo referido, tal como se hizo en la acción de inconstitucionalidad 81/2018. Al igual que se aclaró en este último precedente, el establecimiento del plazo de doce meses para que surta sus efectos la invalidez de los decretos impugnados no representa impedimento alguno para que el Congreso del Estado de Chihuahua realice las consultas requeridas bajo las condiciones que le impone el parámetro de regularidad constitucional y expida una nueva ley en un tiempo menor.*"

<sup>70</sup> Por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017, así como 41/2018 y su acumulada 42/2018, resueltas el 20 y 21 de abril de este dos mil veinte.

136. **6.3. EFECTOS VINCULANTES PARA EL CONGRESO DEL ESTADO DE PUEBLA.** Tomando en cuenta que el Congreso del Estado de Puebla, en ejercicio de su libertad de configuración y considerando lo establecido en los artículos 1, 4 y del 56 al 58, así como del 61 al 68 de la Ley General de Educación, determinó regular en los **ARTÍCULOS 46, 47, 48, 51, 52, 53, 54, 55 y 56** de la **LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE PUEBLA** 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 quinto de esta determinación, y dentro del plazo de postergación de los efectos de invalidez antes precisado, con base en los resultados de dichas consultas, emita la regulación que corresponda en materia de educación indígena, así como de educación inclusiva.

137. Por lo expuesto, se vincula al Congreso del Estado de Puebla<sup>71</sup> para que dentro de los dieciocho meses siguientes a la notificación que se le haga de los puntos resolutive de esta resolución, fecha en que surtirá efectos la declaración de invalidez decretada, lleve a cabo, conforme a los parámetros fijados en el considerando quinto de esta decisión, la consulta a los pueblos y comunidades indígenas, así como la de las personas con discapacidad y, posteriormente, emita la regulación correspondiente en materia de educación indígena y de educación inclusiva.

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

139. 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 Puebla 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.

140. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

**SEGUNDO.** Se declara la invalidez de los artículos 46, 47, 48 y del 51 al 56 de la Ley de Educación del Estado de Puebla, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de mayo de dos mil veinte, de conformidad con lo establecido en el considerando quinto de esta decisión.

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

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

**Notifíquese** por medio de oficio a las partes, así como a las autoridades señaladas en el fallo y archívese el expediente como concluido.

---

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

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

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

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

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

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 46, 47, 48 y del 51 al 56 de la Ley de Educación del Estado de Puebla, publicada en el periódico oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de mayo de dos mil veinte. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

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

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, 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 en este fallo surta sus efectos a los dieciocho meses siguientes a la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Puebla. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Piña Hernández votaron en contra.

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 que compartan el mismo vicio de inconstitucionalidad, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por la invalidez adicional a otros preceptos que compartan el mismo vicio de inconstitucionalidad, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 2) vincular al Congreso del Estado de Puebla a que lleve a cabo las consultas de mérito y emita la regulación correspondiente, en el entendido de que la consulta no debe limitarse a los artículos declarados inconstitucionales, sino que deberá tener un carácter abierto. Los señores Ministros Pardo Rebolledo y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. La señora Ministra Ríos Farjat reservó voto concurrente.

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

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

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

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

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

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de treinta y tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 131/2020 y su acumulada 186/2020, promovidas por diversos integrantes de la Sexagésima Legislatura del Congreso de Puebla y por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veinticinco de mayo de dos mil veintiuno. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintiuno de septiembre de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

**VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 131/2020 Y SU ACUMULADA 186/2020.**

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión virtual de veinticinco de mayo de dos mil veintiuno, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, donde se determinó declarar la invalidez de los artículos 46 a 48 y 51 a 56 de la Ley de Educación del Estado de Puebla, en los términos precisados en el considerando quinto de esa ejecutoria. Lo anterior, al considerar que se vulneró el derecho a la consulta previa de las personas pertenecientes a comunidades indígenas, así como de las personas con discapacidad.

Ahora, si bien comparto el sentido de la resolución, como lo he realizado en precedentes, me separo del estándar propuesto como requisitos para tener por constitucional una consulta a las comunidades indígenas, propuesto en los párrafos 49 a 53 del engrose, pues como he expresado, sostengo que los méritos de cada proceso deben analizarse en el caso concreto, ya que un estándar inflexible y único para todos los casos podría resultar inadecuado para las particularidades de cada situación, lo que será un desincentivo para los esfuerzos que llevan a cabo las autoridades para realizar cualquier acción en beneficio de las comunidades indígenas.

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

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

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

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de dos fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente del señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en relación con la sentencia del veinticinco de mayo de dos mil veintiuno, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 131/2020 y su acumulada 186/2020, promovidas por diversos integrantes de la Sexagésima Legislatura del Congreso de Puebla y por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintiuno de septiembre de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

**VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 131/2020 Y SU ACUMULADA 186/2020, PROMOVIDAS POR DIVERSOS INTEGRANTES DE LA SEXAGÉSIMA LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE PUEBLA Y LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

En sesión de veinticinco de mayo de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 131/2020 y su acumulada 186/2020 promovidas por diversos integrantes de la Sexagésima Legislatura del Congreso del Estado de Puebla y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que se declaró la invalidez de diversas disposiciones contenidas en los capítulos VI, denominado "De la Educación Indígena" y VIII, denominado "De la Educación Inclusiva" de la Ley de Educación del Estado de Puebla,<sup>1</sup> publicada el dieciocho de mayo de dos mil veinte en el periódico oficial de dicha entidad federativa.

<sup>1</sup> **Ley de Educación del Estado de Puebla**

"**Artículo 46.** En el Estado de Puebla, se garantizará el ejercicio de los derechos educativos, culturales y lingüísticos a todas las personas, pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, migrantes y jornaleros agrícolas. Las acciones educativas de las autoridades respectivas contribuirán al conocimiento, aprendizaje, reconocimiento, valoración, preservación y desarrollo tanto de la tradición oral y escrita indígena, como de las lenguas indígenas del Estado de Puebla como medio de comunicación, de enseñanza, objeto y fuente de conocimiento. La educación indígena debe atender las necesidades educativas de las personas, pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas con pertinencia cultural y lingüística; además de basarse en el respeto, promoción y preservación del patrimonio histórico y las culturas del Estado de Puebla."

"**Artículo 47.** Las autoridades educativas del Estado de Puebla, consultarán de buena fe y de manera previa, libre e informada, de acuerdo con las disposiciones legales nacionales e internacionales en la materia, cada vez que prevea medidas en materia educativa, relacionadas con los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, respetando su autodeterminación en los términos del artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

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

**“Artículo 48.** En materia de educación indígena, las autoridades educativas estatal y municipales podrán realizar, entre otras acciones, lo siguiente:

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

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

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

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

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

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

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

**“Artículo 51.** 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 todas y 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 las y los educandos.”

**“Artículo 52.** Las instituciones de educación especial, deberán ser atendidas por personal profesional especializado y multidisciplinario, para cumplir eficazmente con los propósitos de esta educación.”

**“Artículo 53.** La educación inclusiva tiene como finalidad 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. Para tal efecto, las acciones de la Secretaría en la materia buscarán:

**I.** Favorecer el máximo logro de aprendizaje de las y 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 las y los educandos;

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

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

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

**VI.** Proporcionar a las personas con discapacidad la posibilidad de aprender y desarrollar habilidades para la vida diaria que favorezcan su convivencia cotidiana e inclusión laboral, a fin de propiciar su participación plena y en condiciones equitativas en la educación y en la sociedad.”

**“Artículo 54.** En la aplicación de esta Ley, se garantizará el derecho a la educación a las y los educandos con necesidades específicas de aprendizaje o que enfrenten barreras para el aprendizaje y la participación. La Secretaría, en el ámbito de su competencia y de conformidad a los criterios orientadores para la prestación de los servicios de educación especial que emita la autoridad educativa federal, para atender a las y 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 las y los educandos, madres y padres de familia, tutoras o tutores, personal docente y, en su caso, derivados por una condición de salud, para garantizar el derecho a la educación de las y 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 las y 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 las y los educandos requieran;

**VI.** Garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje de las y 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 55.** Para garantizar la educación inclusiva, la Secretaría, en el ámbito de su competencia, ofrecerá las medidas pertinentes, entre ellas:

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

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

**III.** Asegurar que las y 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;

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

**VI.** Promover la prestación del servicio de transporte a quienes así lo requieran.

**“Artículo 56.** 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.”

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

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

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

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

El alcance y sentido del derecho a la consulta previa debe ser leído a la luz de los criterios derivados de los casos de “Pueblo de Saramaka vs Surinam” de veintiocho de noviembre de dos mil siete, y “Yatama vs Nicaragua”, de veintitrés de junio de dos mil cinco, ya que conforme a lo resuelto por este Tribunal Pleno en la Contradicción de Tesis 293/2011, los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos son vinculantes con independencia de que el Estado Mexicano haya sido parte en el litigio ante dicho tribunal<sup>3</sup>.

Además, son de particular relevancia los informes del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos y comunidades indígenas, en los cuales se han desarrollado los principios internacionales que rigen la comprensión del derecho a la consulta previa<sup>4</sup>.

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

El derecho a la consulta previa, libre e informada es un derecho de participación de los pueblos indígenas en los asuntos que afectan sus derechos e intereses<sup>5</sup>. Se concibe como un derecho que salvaguarda los derechos que de manera especial les corresponden a éstos pueblos, de manera fundamental, el derecho a la autodeterminación, pero también los demás derechos protegidos tanto por la Constitución General como por los tratados internacionales<sup>6</sup>.

De acuerdo con el Relator de Naciones Unidas, los procedimientos especiales y diferenciados de consultas, **se justifican por la naturaleza de esos intereses particulares, que derivan del carácter distinto de los modelos e historias culturales de los pueblos indígenas**, y porque los procesos democráticos y representativos corrientes no suelen bastar para atender a las preocupaciones particulares de los pueblos indígenas, que por lo general están marginados en la esfera política. El deber de los Estados de celebrar consultas con los pueblos indígenas, se basa en el reconocimiento generalizado de las características distintivas de los pueblos indígenas y de la necesidad de medidas especiales que permitan corregir sus condiciones desfavorecidas<sup>7</sup>.

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

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

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

<sup>4</sup> Informe A/HRC/12/34 supra nota 15. Informe A/HRC/21/47 del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas James Anaya. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas James Anaya, sobre Principios Internacionales Aplicables a la Consulta en Relación con la Reforma Constitucional en Materia de Derechos de los Pueblos Indígenas en Chile.

<sup>5</sup> Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 135; y Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 259.

<sup>6</sup> Los principios de consulta y consentimiento son fundamentales para los derechos de participación y libre determinación, y constituyen salvaguardias de todos los derechos de los pueblos indígenas que podrían verse afectados por actores externos, incluidos los derechos que asisten a los pueblos indígenas con arreglo al derecho interno o a los tratados a los que se han suscrito, o los derechos reconocidos y protegidos por fuentes internacionales autorizadas como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y los diversos tratados multilaterales ampliamente ratificados. (véase Informe A/HRC/21/47, supra nota 18, párr. 50).

<sup>7</sup> Informe A/HRC/12/34 del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas James Anaya, párr. 42.

(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)”***<sup>8</sup>.

Incluso, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que en determinadas circunstancias, **los Estados deben obtener el consentimiento** de los pueblos tribales e indígenas. Tal nivel de protección se ha reconocido especialmente tratándose de planes de desarrollo o inversión a grande escala con un impacto significativo en el derecho al uso y goce de sus territorios ancestrales<sup>9</sup>.

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

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

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

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

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

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

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

La Corte Interamericana de Derechos Humanos reiteradamente ha sostenido que las consultas deben satisfacer el principio de buena fe, ser apropiadas a las costumbres y valores de los pueblos, así como ser efectivas, en el sentido de permitir el ejercicio real de dicho derecho<sup>10</sup>.

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

<sup>9</sup> Cfr. *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam*, supra nota 19, párr. 136.

<sup>10</sup> Cfr. *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*, supra nota 19, párr. 136: *“Asimismo, se debe consultar con el pueblo Saramaka, de conformidad con sus propias tradiciones, en las primeras etapas del plan de desarrollo o inversión y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad, si éste fuera el caso. El aviso temprano proporciona un tiempo para la discusión interna dentro de las comunidades y para brindar una adecuada respuesta al Estado. El Estado, asimismo, debe asegurarse que los miembros del pueblo Saramaka tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluido los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto con conocimiento y de forma voluntaria. Por último, la consulta debería tener en cuenta los métodos tradicionales del pueblo Saramaka para la toma de decisiones.”*

En esa línea, y a propósito de la reforma constitucional en materia indígena en Chile de 2009, el Relator Especial de Naciones Unidas, desarrolló el contenido de los principios internacionales aplicables a la consulta previa, libre e informada<sup>11</sup> los cuales, si bien no pueden trasladarse automáticamente al caso que ahora se analiza sí resultan particularmente orientadores.

1. **La consulta debe realizarse con carácter previo.** En el sentido de que dicha consulta se realice “lo antes posible”<sup>12</sup>. Tratándose de medidas legislativas, los pueblos indígenas deberán ser consultados previamente en todas las fases del proceso de producción normativa<sup>13</sup>.
2. **La consulta no se agota con la mera información.** No basta con que se informe a los pueblos indígenas sobre el contenido de la medida propuesta, sino que debe pretender fomentar un verdadero diálogo con ellos<sup>14</sup>.
3. **La consulta debe ser de buena fe, dentro de un procedimiento que genere confianza entre las partes.** Se debe buscar generar consensos, propiciando un clima de confianza y respeto entre comunidades y gobierno<sup>15</sup>.
4. **La consulta debe ser adecuada y a través de las instituciones representativas indígenas.** Lo anterior significa que se debe dar en el marco del respeto a las formas de decisión internas, a través de sus instituciones representativas y mediante procedimientos apropiados. Un procedimiento es apropiado dependiendo del ámbito o alcance de la medida específica.<sup>16</sup>
5. **La consulta debe ser sistemática y transparente.** Esto es, las consultas deben responder a procedimientos transparentes y previamente definidos, lo anterior, con el objeto de dotar de seguridad jurídica a los pueblos indígenas sobre sus mecanismos de participación. En caso de que estos mecanismos no existan formalmente, deberán adoptarse provisionalmente regímenes transitorios o *ad hoc* con miras al ejercicio efectivo de las consultas.<sup>17</sup>

Dichos principios también fueron retomados por la Primera Sala en el amparo en revisión 631/2012, los cuales se ven reflejados en la tesis de título y subtítulo: **“COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS. TODAS LAS AUTORIDADES, EN EL ÁMBITO DE SUS ATRIBUCIONES, ESTÁN OBLIGADAS A CONSULTARLOS, ANTES DE ADOPTAR CUALQUIER ACCIÓN O MEDIDA SUSCEPTIBLE DE AFECTAR SUS DERECHOS E INTERESES”**<sup>18</sup>.

Es además necesario observar, la **opinión que emitió el Comité Tripartita de la Organización Internacional del Trabajo en el caso sobre la reforma constitucional al artículo 2° de nuestra Constitución General**,<sup>19</sup> en la que se señaló que el contenido de las consultas a los pueblos indígenas no es

<sup>11</sup> Informe sobre Principios Internacionales Aplicables a la Consulta en Relación con la Reforma Constitucional en Materia de Derechos de los Pueblos Indígenas en Chile, supra nota 18.

<sup>12</sup> Informe del Comité establecido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Colombia del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), (en adelante “Reclamación Colombia”) GB.276/17/1; GB.282/14/3 (1999), párr. 90; y Cfr. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam, supra nota 19, párr. 134.

<sup>13</sup> Informe sobre Principios Internacionales Aplicables a la Consulta en Relación con la Reforma Constitucional en Materia de Derechos de los Pueblos Indígenas en Chile, supra nota 18, párr. 20.

<sup>14</sup> Reclamación Colombia, supra nota 27, párr. 90.

<sup>15</sup> Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Guatemala del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Federación de Trabajadores del Campo y la Ciudad (FTCC), GB.294/17/1; GB.299/6/1 (2005), párr. 53; e Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por México del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por el Frente Auténtico del Trabajo (FAT), (en adelante “Reclamación México”) GB.283/17/1; GB.289/17/3 (2001), párr. 107.

<sup>16</sup> Cfr. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam, supra nota 19, párr. 134; Reclamación México, supra nota 29, párr. 101, 105 y 109; y Reclamación Colombia, supra nota 27, párr. 79.

<sup>17</sup> Reclamación Colombia, supra nota 27, párr. 79, 95 y 105.

<sup>18</sup> 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.”

<sup>19</sup> Reclamación México, supra nota 29, párr. 105: “[...] tanto el Congreso Nacional como las legislaturas de los Estados no ignoraban las opiniones de los indígenas respecto a las reformas, pero no estaban obligados a aceptarlas”.

jurídicamente vinculante. Sin embargo, dichas **consultas deben efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias de los pueblos, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas**<sup>20</sup>.

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

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

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

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 del señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en relación con la sentencia del veinticinco de mayo de dos mil veintiuno, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 131/2020 y su acumulada 186/2020, promovidas por diversos integrantes de la Sexagésima Legislatura del Congreso de Puebla y por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintiuno de septiembre de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

<sup>20</sup> Informe sobre Principios Internacionales Aplicables a la Consulta en Relación con la Reforma Constitucional en Materia de Derechos de los Pueblos Indígenas en Chile, supra nota 18, párr. 38; y Tribunal Constitucional de Chile, Sentencia Rol 309, 4 de Agosto 2000, Considerando 7°.