

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 291/2020, así como los Votos Concurrentes de los señores Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Fernando Franco González Salas, 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 291/2020
PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

MINISTRO PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES
SECRETARIO: OLIVER CHAIM CAMACHO

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

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

RESULTANDO:

1. **PRIMERO. Presentación del escrito inicial, normas impugnadas y autoridades emisora y promulgadora de la norma.** Por escrito depositado a través del buzón judicial el trece de noviembre de dos mil veinte y recibidas el diecisiete siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad por conducto de su Presidenta, en la que se solicitó la invalidez de los capítulos XIV "De la educación indígena" -artículos 70 a 74- y XVI "De la educación inclusiva y educación especial" -artículos 77 a 82-; contenidos en el Título Segundo "Del Sistema Educativo Estatal" de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Chiapas, expedida mediante Decreto 003 publicado el catorce de octubre de dos mil veinte en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa.

2. **Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales que se impugnan:** Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Chiapas.

3. **SEGUNDO. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.** La promovente estimó violados los artículos 1, 2 y 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4, 5, 6, 7 y 8 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; y, 1 y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

4. **TERCERO. Conceptos de invalidez.** Se formuló un único concepto de invalidez:

Se advierte que el legislador en el Capítulo XIV, denominado "De la Educación intercultural", que se integra por los artículos 70 al 74 no sólo reconoce el derecho a la educación de las personas indígenas, sino que establece que la educación que imparta el Estado contribuirá a preservar su cultura, conocimientos y tradiciones, lo cual también se considera una medida de protección a su patrimonio cultural y reconocimiento de sus tradiciones, a lo que también es una prerrogativa de los pueblos y comunidades originarios.

El Capítulo mencionado, además, fue exhaustivo en detallar las características y formalidades concretas que persigue la educación indígena en el Estado de Chiapas que medularmente buscan proteger, salvaguardar e impulsar la interculturalidad e identidad pluricultural que caracteriza a la entidad por medio del Sistema Educativo, para lo cual también consideró conveniente prever las acciones que deberán llevar a cabo las autoridades en la materia para la consecución de tales fines.

Es así que dicho cuerpo normativo regula el contenido del artículo 2º, apartado B, fracción II, y el diverso 3º, fracción II, inciso e), de la Ley Fundamental, que establecen las bases constitucionales de los derechos de las personas indígenas y del derecho a la educación.

Además, las referidas disposiciones tienen como finalidad adoptar las medidas especiales para regular el mandato constitucional de que el Estado debe consultar previamente e impartir educación plurilingüe e intercultural en los pueblos y comunidades indígenas, como lo establecen los mencionados artículos de la Norma Suprema y los diversos 6, 26, 27, 28, 29, 30 y 31 del Convenio 169 de la OIT.

En consecuencia, dicha legislación estatal es claramente susceptible de impactar directamente en el ejercicio de sus derechos, en virtud de que se relacionan directa y estrechamente con la protección y

garantía de los derechos de los indígenas y fromexicanos, en la medida que buscan que la educación que reciban sea acorde a sus necesidades educativas, sociales y culturales.

Máxime que Chiapas es una entidad federativa que se caracteriza por tener un importante número de habitantes identificados como pertenecientes a pueblos y comunidades originarias, así como por contar con la presencia de fromexicanos, por lo que resulta innegable que el Estado estaba obligado a promover, respetar y proteger sus derechos humanos, entre ellos, el de consulta previa mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe a través de sus representantes para hacerlos partícipes de su derecho a intervenir en la toma de decisiones que les atañen de forma directa.

Por tanto, resultaba necesario e indispensable que el legislador estatal realizara la consulta indígena para conocer las inquietudes particulares de los pueblos y comunidades originarias y fromexicanas 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.

No obstante, de la revisión del procedimiento legislativo se desprende que no se llevó a cabo la consulta indígena de conformidad con los estándares nacionales e internacionales en la materia, tendiendo la obligación de realizarla de conformidad con el parámetro de regularidad constitucional, lo que constituye una vulneración a los derechos de esos pueblos y comunidades.

De igual manera, en el Capítulo XVI denominado "De la educación inclusiva y educación especial" -artículos 77 a 82-, del Título Segundo de la ley impugnada, incluyen normas encaminadas específicamente a garantizar la educación de las personas con discapacidad, con la finalidad de que se reduzcan aquellas limitaciones, barreras u otros impedimentos que obstaculicen el ejercicio de ese derecho de forma plena e incluyente, así como para eliminar las prácticas de discriminación o exclusión motivadas por esa condición.

Es así que tales medidas tienen el propósito de impulsar la participación y el aprendizaje de las personas con alguna discapacidad para que ejerciten de manera plena e integral su derecho humano a la educación, por lo cual también se estatuyeron algunas obligaciones a la autoridad educativa estatal para cumplir con esos fines.

Sin embargo, de la revisión del procedimiento legislativo correspondiente se concluye que el Congreso chiapaneco no cumplió con la obligación de realizar una consulta estrecha con personas con discapacidad, a pesar de que se trataba de un proceso decisorio que les afecta directamente.

Ahora bien, cabe reiterar que al realizar el análisis del proceso legislativo que culminó con la publicación del Decreto 003 por el cual se expidió la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Chiapas, no se desprende que se hayan celebrado consultas previas, públicas y adecuadas a las personas con discapacidad o a las agrupaciones o asociaciones que los representan, lo que se traduce en una vulneración a su derecho humano constitucional y convencionalmente reconocido, sobre todo al tratarse de disposiciones legislativas que tienen un impacto específico en los derechos de este sector de la población.

En esta tesitura, el Congreso del Estado de Chiapas, al expedir la ley impugnada, reguló cuestiones que les afectan de manera directa por lo que resultaba imperativo llevar a cabo una consulta en los términos previstos en los instrumentos internacionales referidos.

Cuestiones relativas a los efectos. Se solicita que en caso de que las normas impugnadas sean declaradas inconstitucionales, se extiendan los efectos a todas aquellas que estén relacionadas.

5. **CUARTO. Admisión y Trámite.** Por acuerdo de diecinueve de noviembre de dos mil veinte, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad 291/2020 y, por razón de turno, designó al Ministro Luis María Aguilar Morales como instructor del procedimiento.

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

7. Asimismo, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República para que formulara el pedimento correspondiente, así como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que, en su caso, manifestara lo que a su representación correspondiera.

8. **QUINTO. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Chiapas.** Por escrito recibido el quince de enero de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Poder Ejecutivo local, por conducto de María Lourdes López Sánchez, Subconsejera Jurídica de lo Contencioso dependiente de la Consejería Jurídica del Gobernador del Estado, rindió el informe solicitado, exponiendo en esencia lo siguiente:

Lo legislado en el Estado de Chiapas se realizó con estricto apego a lo ordenado por el Ejecutivo Federal, ya que dicho Poder Público impulsó reformas constitucionales necesarias con la intención de otorgar el impulso definitivo que el Sistema Educativo Nacional requiere para reducir al máximo los rezagos educativos existentes y lograr la impartición de una educación equitativa y de excelencia con miras a un mejoramiento desarrollo constante de los sectores social, laboral, productivo y económico.

En ese sentido, el Presidente de la República impulsó el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 3º, 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia educativa; publicado en el Diario Oficial de la Federación No.13, edición vespertina, de fecha 15 de mayo de 2019; otorgando en su artículo octavo transitorio a las Legislaturas de los Estados el plazo de un año para la armonización de las Constituciones Locales.

Las referidas reformas constitucionales, tuvieron como génesis el Acuerdo Educativo Nacional, que fue el resultado de una consulta realizada a profesores, directivos, sociedad civil y alumnos durante los últimos meses del año 2018; el reconocimiento de los docentes como agentes de transformación social.

De lo anterior, se desprende que los legisladores chiapanecos siguieron estrictamente lo establecido en la norma fundamental, ya que en todo momento acataron dichas directrices a fin de promover una cultura educativa que impulse las transformaciones sociales dentro de la escuela y su entorno; establecer la impartición de la educación en un marco de respeto a la dignidad humana, con enfoque a derechos humanos e igualdad sustantiva; promover una educación humanista e incluyente; reconocer a la educación indígena para garantizar el ejercicio de los derechos educativos, culturales y lingüísticos; e impulsar la corresponsabilidad social en el proceso educativo.

En esa misma línea argumentativa, la armonización legislativa plantea la homologación de la normatividad nacional y la implementación directa de los tratados internacionales en la legislación Federal, evitando, a toda costa, las contradicciones entre las leyes generales, secundarias y orgánicas, los códigos sustantivos y adjetivos y los reglamentos internos y operativos.

De lo anterior, se desprende que la Ley de Educación del Estado de Chiapas se armonizó a la Ley General de Educación, siguiendo estrictamente las directrices establecidas en el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 3º, 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia educativa.

La accionante dejó de tomar en cuenta el escenario de la problemática de salud del país por la enfermedad COVID-19, la especial situación de vulnerabilidad en que se encuentran los pueblos, y comunidades indígenas y las personas con discapacidad, y las recomendaciones emitidas por las autoridades sanitarias no resultó posible realizar reuniones para llevar a cabo la consulta, ya que en el supuesto de llevarse a cabo con las medidas de sanidad necesarias, se pondría en peligro la salud de las personas asistentes o en su caso, con el riesgo de que no acudieran todas las personas que en circunstancias similares participarían, debido al alto riesgo de contagio, lo que a su vez derivaría en una consulta sin una participación efectiva de las comunidades a las que se pretendían consultar.

Mi representado es consciente de que ante el contexto de la pandemia, deben buscarse soluciones alternas a los métodos tradicionales para realizar la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, y de las personas con discapacidad; sin embargo, éstas deben ser óptimas para proteger los derechos involucrados.

Aunado a lo anterior, ese máximo Tribunal del país debe analizar con exhaustividad los escenarios que tiene y ponderar el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, y de las personas con discapacidad, y su derecho a la salud, ya que el Ejecutivo Estatal atendió la "Guía para la atención de pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas ante la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19)", emitida por el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas.

Este documento es relevante para determinar los efectos que deben decretarse al resolver este asunto porque ponen de manifiesto que los Pueblos, Barrios y Comunidades se encuentran en una situación de vulnerabilidad en materia de salud que se ha acrecentado ante la pandemia, por lo que las autoridades deben adoptar medidas que no expongan a sus integrantes a situaciones de peligro de contagio.

Como se ha justificado, el contexto actual derivado de la pandemia ocasionada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), imposibilitó el desarrollo de una consulta cumpliendo los parámetros que requiere para su validez y no puede realizarse mediante asambleas virtuales con apoyo en herramientas tecnológicas por ser ajenas a las prácticas tradicionales de la población a quienes se dirigen.

Debido a la imposibilidad de llevar a cabo los procesos de consulta previa, libre e informada ya que no existen condiciones factibles para realizarla con motivo de la contingencia sanitaria a nivel mundial. El seis de mayo de dos mil veinte la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) emitió una alerta sobre la especial vulnerabilidad de los pueblos indígenas frente a la pandemia de COVID-19 y llamó a los Estados a tomar medidas específicas y acordes con su cultura y respeto a sus territorios.

Adicionalmente, refiere que para llevar a cabo una consulta es necesario realizarla atendiendo a las prácticas tradicionales de los propios pueblos, las cuales por lo general, implican la reunión de la comunidad en asambleas.

Por ello, la realización de una consulta a través de plataformas digitales implica en primer lugar, imponer a la comunidad que se pretenda consultar de esa manera, un método ajeno a sus prácticas tradicionales, lo cual es una transgresión a su derecho a la autodeterminación.

Además, al ser un mecanismo ajeno al propio pueblo, el efecto de su uso en una consulta, podría afectar sensiblemente la participación de la comunidad, entre otras cuestiones, por su realización con un método ajeno, por desconocimiento de las herramientas que se pretende utilizar, o simplemente como un rechazo normal a la imposición del Estado vulnerando sus derechos.

Para concluir, el sentido de los legisladores chiapanecos consistió en acatar lo ordenado en el artículo octavo transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 3º, 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia educativa; publicado en el Diario Oficial de la Federación No.13, edición vespertina, de fecha 15 de mayo de 2019; otorgando a las Legislaturas de los Estados el plazo de un año para realizar la armonización; por lo que esa soberanía popular tuteló en todo momento el derecho a la salud de los pueblos indígenas y de las personas con discapacidad, ya que enfrentan diversos obstáculos en el marco de la pandemia del COVID-19.

9. SEXTO. Informe del Poder Legislativo del Estado de Chiapas. El Poder Legislativo del Estado de Chiapas rindió informe por conducto de José Octavio García Macías, Presidente de la Mesa Directiva y Representante Legal del Congreso de esa entidad. Esencialmente argumentó lo siguiente:

El Decreto número 003, no puede tomarse como contrario a la Constitución y en contra de los derechos que de manera indebida considera la promovente de la presente acción, toda vez que va encaminado en garantizar, proteger y salvaguardar los derechos humanos de las personas indígenas y de las personas con discapacidad en la sociedad chiapaneca, otorgándoles mejores mecanismos y prerrogativas, con el objeto de proporcionar un modo honesto de vivir y con mejores condiciones de seguridad jurídica, toda vez que se garantice una mejor educación a las personas indígenas y a las personas con discapacidad, dotándoles de mejores condiciones de tener una buena educación que permita promover una cultura educativa que impulse transformaciones sociales dentro de la escuela y su entorno; crear un Sistema Educativo Estatal, constituido como un ente común en materia de educación en el Estado, el cual, en coordinación con el Sistema Educativo Nacional, será el encargado de la planeación e implementación de acciones para combatir las desigualdades educativas, socioeconómicas, regionales, de capacidad y género; garantizar el

acceso a la educación de todas las chiapanecas y chiapanecos, desde la educación inicial hasta la superior; inculcar valores relacionados a la honestidad, libertad, respeto al medio ambiente, familia, diversidad cultural y lingüística, así como el diálogo e intercambio cultural; promover una cultura de paz y convivencia democrática en las escuelas; prevenir, atender y erradicar la violencia en todas sus manifestaciones, dentro del entorno escolar, reconocer a la educación indígena, garantizando el ejercicio de sus derechos; garantizar una educación conforme a las capacidades, condiciones, circunstancias y necesidades de los educandos, para eliminar las barreras de aprendizaje, a través de los servicios de educación especial; revalorizar el trabajo de las maestras y maestros chiapanecos; participar en la elaboración de planes y programas acordes a nuestra realidad y condiciones específicas, todo esto a efecto de atender los reclamos de la sociedad, y al interés público, claro es, en una ponderación de un mejor derecho y de mayor beneficio, por lo que es erróneo que se pretenda tildar de contraria a la constitución el decreto que de manera indebida pretende la quejosa declararla inconstitucional, consecuentemente es importante recalcar que el acto emitido por este Poder Legislativo

consistente en la emisión del Decreto número 003, es Constitucional y legal, toda vez que se siguió debidamente el procedimiento de discusión y aprobación de decreto que otorga, crea, reforma o adiciona un ordenamiento jurídico, y fue expedido dentro de las facultades conferidas a este Poder Legislativo, y acorde a lo establecido a la Constitución Política del Estado de Chiapas y a nuestra Carta Magna.

Por lo que, estando ajustado el procedimiento de formación de leyes o decretos a los lineamientos Constitucionales, el decreto emanado del Congreso del Estado de Chiapas, no puede considerarse inconstitucional, puesto que es emitido por Autoridad Competente y facultado para ello, cumpliendo con los principios constitucionales apuntados, con los cuales se da certeza y seguridad jurídica a los ciudadanos de la emisión del acto, y que se expidió como un medio necesario para mejorar y fortalecer a la sociedad dotando de mejores derechos y prerrogativas en favor de las personas con discapacidad y a las personas indígenas, claro es, en una ponderación de un mejor derecho y de mayor beneficio; por tanto, el concepto de violación que hace valer la parte quejosa es infundado e inoperante, puesto que parte de una interpretación errónea del precepto de la Constitución, ya que este Congreso del Estado está facultado para emitir el decreto número 003 de seis de octubre de dos mil veinte.

Por ello, el mecanismo o regulación que establece el Decreto 009, considera más eficaces, los cuales están acorde a nuestra Carta Magna, de tal manera, que la presente acción deviene improcedente e Inoperante, toda vez que la hoy promovente parte de una indebida interpretación a los numerales que combate de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Chiapas, en virtud de que dicha norma jurídica en ningún momento violenta los artículos constitucionales, ni contra viene (sic) a los tratados internacionales que el Estado Mexicano forma parte, ya que como se ha referido, busca el bien común y bienestar de las personas indígenas y a las personas con discapacidad, otorgándoles mejores mecanismos y prerrogativas para que tengan un modo honesto de vivir y con mejores condiciones de vida en su entorno social.

Tan es así, que la norma jurídica indebidamente impugnada, en ningún momento violenta los derechos humanos de las personas y no es discriminatoria, como de manera indebida pretende hacer valer la promovente, ya que la misma potencializa la seguridad jurídica y social de las personas con discapacidad e indígenas, estableciendo mecanismos para alcanzar tal fin, para garantizar la protección de las personas otorgándoles mejores mecanismos y prerrogativas, para dotarlos de los servicios esenciales para mejorar su condición, dotando también mejores servicios, derechos y atenciones a los servicios públicos, todo esto a efecto de atender los reclamos de la sociedad, y al interés público, claro es, en una ponderación de un mejor derecho y de mayor beneficio.

Por todo lo ya expresado es de considerarse que existe una indebida interpretación a que hace la promovente de la presente acción en sus conceptos de invalidez, por lo que se hace del conocimiento a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, y en representación del Congreso de Chiapas, expresar las siguientes consideraciones de derecho, por las cuáles se sostiene que las disposición normativa impugnada, no es contraria a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por ende, debe decretarse su validez.

Toda vez que el concepto de invalidez a que aduce la accionante, resulta improcedente e inoperante, en virtud que la norma reclamada está encaminada a otorgar una mejor protección a los derechos de las personas con discapacidad y a la de otorgar el bienestar común y seguridad jurídica

y social, para efectos de otorgar el bienestar común, ponderando la convivencia y el interés general de las personas con discapacidad y a las personas indígenas para efectos de dotarlos y garantizarles una mejor educación.

Ahora bien, como ya se ha efectuado el concepto de invalidez a que aduce la accionante, resulta improcedente e inoperante, en virtud que la norma reclamada está encaminada a otorgar una mejor protección a los derechos humanos de las personas con discapacidad y las personas indígenas, por tanto, dicha norma jurídica es trascendental para que dichas personas tengan una mejor convivencia dentro de la sociedad y se les garantice el derecho a la educación, donde se les respete, garantice y proteja sus derechos humanos, buscando en todo momento la mayor protección a las personas, por ende, no ocasiona ninguna violación a los derechos humanos, ni es contraria a las normas que de manera equivocada invoca la promovente, en virtud de que dicha ley es acorde a la normativa constitucional, por ello, el Decreto número 003, de seis de octubre de dos mil veinte, resulta constitucionalmente válida, en virtud de que la misma fue realizada con fundamento en las facultades que le son otorgadas al Congreso de Estado, por el artículo 45, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Chiapas, y en estricto apego a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus numerales 73, fracción XXI, inciso a), segundo párrafo, y 124.

Toda vez que, existen facultades concurrentes entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, por ello, en aras de una mayor protección a los derechos de las personas integrantes de la sociedad chiapaneca, y con el afán de que exista un verdadero estado de derecho, en ese sentido, el fin esencial de las normas de la reforma, radica en la convicción de seguir brindando a la sociedad las mejores condiciones seguridad jurídica y de protección a los gobernados, es por ello, como se establece a través del Decreto número 003, de seis de octubre de dos mil veinte, pues dicha cuestión es un tema prioritario para otorgar el mejor bienestar a las personas con discapacidad y de las personas indígenas de la sociedad chiapaneca, por tanto, principal generador de satisfactores para nuestra sociedad, buscando en todo momento la mayor protección a las personas, procedimiento correspondiente mismo que es apegado a las normas constitucionales y que además velan y respetan la mayor protección a las personas, tal como lo dispone el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Amén de lo anterior, es importante determinar que la norma impugnada es constitucional, toda vez que la misma es en beneficio del gobernado, estableciendo el mayor beneficio para dicho sector, satisfaciendo las necesidades e intereses colectivos, además de que las normas pueden ser interpretadas al mayor beneficio y que la misma no invade esferas competenciales, y no violentan los derechos humanos, así como tampoco es discriminatoria, como erróneamente lo interpreta la promovente, partiendo de la máxima, "que la interpretación de una norma general analizada en acción de inconstitucionalidad, debe partir de la premisa de que cuenta con la presunción de constitucionalidad", en este sentido, la presunción de constitucionalidad obliga a que para declarar su inconstitucionalidad debe haber elementos específicos que sostenga que es contraria a la norma general, pues una norma que parte de una interpretación conforme a la Constitución no puede alegarse su inconstitucional pues no es contraria a lo que la misma establece, esto en razón de que con dicha norma no contraviene ninguna disposición constitucional y ni vulnera los derechos de las personas indígenas y de las personas con discapacidad, puesto que es acorde a los estándares constitucionales, toda vez que el accionante parte de un error en su interpretación toda vez que la norma indebidamente impugnada está encaminada en

otorgar mayores beneficios y proteger los derechos humanos de las personas con discapacidad y de las personas indígenas, en las que se les garantice el derecho humano a la educación, con mejores mecanismos y prerrogativas.

Por lo que en esas circunstancias, es evidente que la promovente de la presente acción parte de una premisa errónea, toda vez, que dicha legislación se encuentra acorde a los estándares constitucionales, por lo consiguiente no se violenta los derechos humanos de las personas, como de manera indebida y errónea lo quiere hacer valer la promovente de la presente acción, así como tampoco se necesite consulta previa, si la legislación es en beneficio de las personas.

Entonces, cuando una norma legal admita distintas interpretaciones, algunas de las cuales podrían conducir a declarar su oposición con la Ley Suprema, siempre que sea posible, la Suprema Corte de Justicia de la Nación optará por acoger aquella que haga a la norma impugnada compatible con la Constitución, es decir, adoptará el método de interpretación conforme a ésta que conduce a la declaración de validez constitucional de la norma impugnada.

En el contexto, la norma combatida, no obran elementos que presupongan que sean contraria a ley suprema, así como tampoco que con la misma se hayan invadido esferas competenciales o violatorias de los presupuestos a que de manera errónea considera la promovente, partiendo de una

interpretación conforme, esta se sujeta a los términos de la Constitución Federal, buscando otorgar mejores mecanismos de protección a las personas con discapacidad y a las personas indígenas dotándolos de mejores beneficios en su educación, ponderación e interpretación que en ningún momento efectuó la promovente, por lo consiguiente el Decreto 003, de seis de octubre de dos mil veinte, no contraviene ninguna disposición Constitucional o algún tratado internacional en que México sea parte.

Aunado a lo anterior, es importante señalar que el accionante parte de una premisa errónea, toda vez que en la norma indebidamente impugnada es encaminada de otorgar una mayor protección, y al derecho a la seguridad jurídica su protección en su exacta dimensión: que lo es un mejor derecho de protección a las personas con discapacidad y a las personas indígenas, por lo que no vulnera ningún derecho humano, así como tampoco es discriminatoria, como de manera indebida lo quiere hacer valer la promovente de la presente acción, de tal manera que dicha regulación otorga una mayor protección a las personas con discapacidad y a las personas indígenas de la sociedad chiapaneca, ya que es acorde a la realidad en que impera nuestro País.

Además, el principio "pro homine" o "pro personae" obliga a que ante diversas posibilidades de interpretación de una norma, en cualquiera de los órdenes jurídicos que integran el Estado Mexicano, se preferirá aquella que tienda a favorecer la protección más amplia del derecho o derechos humanos relativos, esto es, será obligación de la autoridad optar por la interpretación que asegure en mayor medida al individuo en el goce y ejercicio de sus derechos, que lo es al caso concreto, pues con el Decreto 003, se otorga mejores prerrogativas en favor de las personas con discapacidad y a las personas indígenas.

De tal forma, que en esa ponderación de derechos, y de la obligación que establece el artículo 1º de nuestra Carta Magna, que toda autoridad debe de velar, respetar, garantizar la mayor protección a las personas, bajo los principios rectores de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, resulta indispensable que la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Chiapas, cuenten con el presupuesto necesario y razonable para la realización de sus fines, sin embargo, atendiendo a una mayor protección a las personas integrantes de la sociedad chiapaneca, dicho presupuesto debe ser proporcional y acorde con la realidad social que vive actualmente el Estado de Chiapas, es por ello, que se emitió el Decreto 003.

En esas circunstancias, es evidente que la presente Acción de Inconstitucionalidad resulta infundada, puesto que el promovente no toma en consideración la ponderación de derechos humanos de las personas con discapacidad y de las personas indígenas, que están por encima de cualquier derecho privado, tal y como se ha hecho referencia en líneas anteriores, lo que hace evidente el sobreseimiento de la presente acción, aunado a ello, es importante determinar que la forma de Gobierno adoptado por el Estado, es Representativo y Democrático, a través del Pacto Federal, la soberanía de la Nación reside originalmente en el pueblo, el cual ejerce su poder absoluto y perpetuo, por medio del Poder Público de la Unión, así como de los Estados, que para su ejercicio se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, comúnmente conocido en la doctrina como una división horizontal, ahora bien, en -base al Pacto Federal deriva también una división vertical que se encuentra formada por Federación, Estados y Municipios, cuyo Poder Público Dividido en Legislativo Ejecutivo y Judicial, tiene como finalidad buscar el bien común del pueblo al que representan sin salirse del pacto social al que se encuentran inmersos desde el momento de su creación, es decir, respetando lo establecido en la Constitución Política Federal de los Estados Unidos Mexicanos, quien los dota de ciertas facultades y atribuciones para ejercer esa voluntad soberana, delimitando las funciones de cada órgano del Estado, siendo el Poder Legislativo el espacio en donde converge la voluntad y representación directa de los intereses del pueblo, ya que la función que realiza el Congreso del Estado es la de esencialmente la de legislar, es evidente que se debe velar el bienestar común del pueblo, lo que es evidente, que redundando en la constitucionalidad del acto emitido mediante Decreto 003, por el que se emite la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Chiapas, y no como erróneamente lo trata de hacer valer la promovente de la presente acción, al argumentar que con dicha ley emitida se violenta los derechos humanos de las personas por no hacerse consulta previa, entre otros, siendo estos argumentos equivocados, puesto que como ya se refirió el acto legislativo emitido mediante decreto 003, fue en esencia de otorgar una mayor protección a las personas indígenas y a las personas con discapacidad integrantes de la sociedad chiapaneca para que se les garantice una educación de calidad, en una ponderación de un mejor derecho, el cual no fue considerado por la accionante.

En ese tenor, y tomando en consideración lo establecido en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las Acciones de Inconstitucionalidad tiene por objeto plantear la contradicción entre una norma de carácter general a la norma Suprema, situación que no acontece al caso concreto, toda vez que no trasgrede las disposiciones contenidas en nuestra Carta Magna, esto es así, debido a que la misma tiene por objeto en beneficio de las personas indígenas y de las personas con discapacidad dentro de la sociedad, por tal motivo el Poder Legislativo, como natural responsable de interpretar las principales reivindicaciones sociales y de crear y mantener el orden jurídico congruente con los desafíos actuales, ha asumido el compromiso de mantenerla actualizada y acorde a los parámetros convencionales y acordes a la realidad social, dotando de una mayor protección a los ciudadanos de cada uno de los municipios de la entidad chiapaneca.

10. **SÉPTIMO. Informe de la Fiscalía General de la República.** El Fiscal General de la República no emitió una opinión en el presente asunto.

11. **OCTAVO. Opinión de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.** El Consejero Jurídico del Gobierno Federal no realizó manifestación alguna.

12. **NOVENO. Amicus curiae.** Por escrito presentado el veintiocho de enero de dos mil veintiuno, la C. Sandra Creixell Breña, quien se ostentó como representante legal de Aprender Primero, Asociación Civil "Aprender Primero", realizó diversas manifestaciones bajo la figura de *amicus curiae*, señaló domicilio para oír y recibir notificaciones y designó autorizados.

13. Mediante proveído de dos de febrero de dos mil veintiuno, el Ministro instructor Luis María Aguilar Morales, determinó no acordar de conformidad sus solicitudes de designar autorizados y señalar domicilio para oír y recibir notificaciones, toda vez que no es parte dentro de este medio de control constitucional; lo anterior, con fundamento en el artículo 105, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los diversos 64 y 66 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, así como el numeral 598 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, en términos del artículo 1° de la citada Ley Reglamentaria.

14. **DÉCIMO. Cierre de instrucción.** Por acuerdo de catorce de abril de dos mil veintiuno, el Ministro Instructor, visto el estado procesal del asunto y formulados los alegatos correspondientes, dictó el auto de cierre de instrucción para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

15. **PRIMERO. Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación(1), toda vez que se plantea la posible infracción a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por parte de disposiciones de los capítulos XIV "De la educación indígena" -artículos 70 a 74- y XVI "De la educación inclusiva y educación especial" -artículos 77 a 82-; contenidos en el Título Segundo "Del Sistema Educativo Estatal" de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Chiapas, expedida mediante Decreto 003 publicado el catorce de octubre de dos mil veinte en el Periódico Oficial de dicha entidad.

16. **SEGUNDO. Oportunidad.** El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos(2) establece que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente al que se publicó la norma impugnada.

17. Atendiendo a lo anterior, si bien, en el caso, las normas impugnadas fueron publicadas en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Chiapas el catorce de octubre de dos mil veinte, el plazo de treinta días naturales para la presentación transcurrió del quince de octubre al trece de noviembre de dos mil veinte.

18. En ese sentido, la demanda promovida se depositó a través del buzón judicial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el trece de noviembre de dos mil veinte; por tanto, es dable concluir que su presentación resulta oportuna.

19. **TERCERO. Legitimación.** El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal, establece:

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

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

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

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

20. Esta disposición ha sido interpretada en la jurisprudencia P./J. 7/2007 de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. QUIÉNES SE ENCUENTRAN LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA ATENDIENDO AL ÁMBITO DE LA NORMA IMPUGNADA" (3), conforme a la cual las acciones de inconstitucionalidad contra leyes federales pueden promoverse, entre otros, por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal.

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

22. Por tanto, si en el caso se plantea la inconstitucionalidad de los capítulos XIV "De la educación indígena" -artículos 70 a 74- y XVI "De la educación inclusiva y educación especial" -artículos 77 a 82-; contenidos en el Título Segundo "Del Sistema Educativo Estatal" de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Chiapas, expedida mediante Decreto 003 publicado el catorce de octubre de dos mil veinte en el Periódico Oficial de dicha entidad, por considerarlos violatorios del derecho humano a la educación en relación con los diversos de igualdad y no discriminación, participación, consulta previa, legalidad y jerarquía normativa previstos en los artículos 1, 2, 3, 4, 14 y 16 de la Constitución Federal, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene legitimación para promover la presente acción de inconstitucionalidad.

23. **CUARTO. Causales de improcedencia.** En virtud de que las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente, al ser de orden público, se pasa al examen de los aspectos de procedencia hechos valer, únicamente, por el Congreso del Estado de Chiapas.

24. Al rendir su informe, manifestó que la acción de inconstitucionalidad es improcedente, porque el decreto controvertido no transgrede las disposiciones contenidas en nuestra Carta Magna, esto es así, debido a que la misma busca establecer la seguridad jurídica de todas las personas y en el caso concreto al de garantizar una mejor educación a las personas indígenas y a las personas con discapacidad, además de que no se contrapone a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, ni al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos indígenas y Tribales en Países Independientes, puesto que se emitieron por este Poder Legislativo respetando siempre los principios primordiales de libertad, igualdad, dignidad y derechos de las personas sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición, por el cual está obligado a respetar dentro de sus normas legales la protección de los derechos humanos del gobernado.

25. Resulta **infundada** esta causa de improcedencia, en virtud de que el análisis relativo a si las porciones normativas impugnadas violan o no los derechos humanos contenidos en la Constitución General de la República y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte, es una cuestión que deberá ventilarse al resolverse el fondo del asunto, siendo aplicable la tesis de jurisprudencia emitida por este Tribunal Pleno de rubro: **"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO DEBERÁ DESESTIMARSE."**(4)

26. Al no advertirse de oficio alguna otra causal de sobreseimiento diversa a la analizada, se procede al estudio de los conceptos de invalidez planteados.

27. **QUINTO. Estudio de la litis.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene esencialmente que debe declararse la invalidez de los capítulos XIV "De la educación indígena" -artículos 70 a 74- y XVI "De la educación inclusiva y educación especial" -artículos 77 a 82-; contenidos en el Título Segundo "Del Sistema Educativo Estatal" de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Chiapas, expedida mediante Decreto 003 publicado el catorce de octubre de dos mil veinte en el Periódico Oficial de dicha entidad, porque vulneran el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y de las personas con discapacidad, reconocidos en los artículos 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, respectivamente, en la medida en que las disposiciones normativas que los integran impactan significativamente a los pueblos y comunidades indígenas, además de que están estrechamente vinculadas con los derechos de las personas con discapacidad, al regular cuestiones relativas a la educación indígena e inclusiva.

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

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

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

31. Al resolver la **controversia constitucional 32/2012(5)** 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.

32. 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 numerales 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo formaban parte del parámetro de regularidad constitucional, imponiendo por sí mismos toda una serie de obligaciones a las autoridades mexicanas, antes de tomar decisiones que pudieran afectar de manera directa a los grupos que protege el Convenio.

33. 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.

34. Además, a la par del desarrollo de criterios específicos para evaluar la validez de las consultas a las comunidades indígenas y afromexicanas, 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.

35. Por su parte, en la **acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015(6)**, 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.

36. Posteriormente, en la **acción de inconstitucionalidad 31/2014(7)** 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.

37. Asimismo, en la **acción de inconstitucionalidad 84/2016(8)** 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.

38. De lo anterior se advierte que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha concluido que las comunidades indígenas y afromexicanas 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.

39. 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.

40. En la **acción de inconstitucionalidad 151/2017(9)** se declaró la invalidez de diversas normas cuyo propósito manifiesto era promover el rescate y la conservación de la cultura de un grupo indígena en una entidad federativa. Asimismo, en la **acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019(10)** se declaró la invalidez de disposiciones normativas porque no se consultaron de manera adecuada, a pesar de que tales normas estaban relacionadas con el derecho de los pueblos y comunidades indígenas de una entidad federativa, a elegir dirigentes conforme a sus prácticas tradicionales.

41. Por su parte, en la **acción de inconstitucionalidad 81/2018(11)** 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.

42. 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:

43. 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.

44. 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.

45. 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.

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

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

48. 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(12), 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.

49. Lo anterior se reiteró en la **acción de inconstitucionalidad 136/2020(13)**, así como en la diversa **212/2020(14)**, esta última resuelta el uno de marzo de dos mil veintiuno.

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

51. 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(15), esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que también forma parte de las formalidades esenciales del procedimiento.

52. Al resolver la **acción de inconstitucionalidad 33/2015(16)** 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 esos grupos.

53. 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.

54. Por su parte, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018(17)**, 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:

— **Previa, pública, abierta y regular.** El órgano legislativo debe establecer reglas, plazos razonables y procedimientos en una convocatoria, en la que se informe de manera amplia, accesible y por distintos medios, la manera en que las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan podrán participar tanto en el proyecto de iniciativa, como en el proceso legislativo, dentro del cual se debe garantizar su participación, de manera previa al dictamen y ante el Pleno del órgano deliberativo, durante la discusión, por lo cual deben especificarse en las convocatorias los momentos de participación.

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

— **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.

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

56. 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.

57. Además, en el señalado precedente se puntualizó que esta obligación no es oponible únicamente ante los órganos formalmente legislativos, sino a todo órgano del Estado Mexicano que intervenga en la creación, reforma, o derogación de normas generales que incidan directamente en las personas con discapacidad.

58. De manera más reciente, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 109/2016(18)**, este Tribunal Pleno declaró la invalidez de los artículos 367, fracción III, párrafo segundo, y 368 Bis del Código Civil del Estado de Chihuahua, publicados mediante Decreto 1447/2016 XX P.E., de dieciséis de noviembre de dos mil dieciséis, ante la falta de consulta a personas con discapacidad; consideraciones que fueron reiteradas al resolver la diversa **acción de inconstitucionalidad 212/2020(19)**, antes citada, resuelta el uno de marzo de dos mil veintiuno.

59. 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.

60. Ahora, en el presente asunto la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna diversas disposiciones del Decreto 003 publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el catorce de octubre de dos mil veinte, por medio del cual se expidió la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Chiapas, específicamente los capítulos XIV "De la educación indígena" -artículos 70 a 74- y XVI "De la educación inclusiva y educación especial" -artículos 77 a 82-; porque vulneran el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, así como de las personas con discapacidad reconocidos en los artículos 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

61. Las disposiciones impugnadas, textualmente establecen:

"Capítulo XIV

De la educación indígena

Artículo 70.- *En el Estado de Chiapas se garantizará el ejercicio de los derechos educativos, culturales y lingüísticos a todas las personas, pueblos y comunidades indígenas y en su caso, 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 Chiapas, como medio de comunicación, de enseñanza, objeto y fuente de conocimiento.*

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

La autoridad educativa estatal garantizará la educación indígena en la educación básica obligatoria y fomentará el acceso y permanencia de los educandos a los tipos de educación media superior y superior.

Artículo 71.- *La educación indígena debe considerar como perfil del egresado a un sujeto conocedor de su propia realidad sociocultural, con las competencias que le permitan desenvolverse en otros ámbitos sociales, integrarse a la vida productiva y acceder a otros niveles educativos en condiciones de igualdad.*

Artículo 72.- La educación indígena, en el Sistema Educativo Estatal, tendrá las características y finalidades siguientes:

- I. Atender a la diversidad cultural y lingüística.*
- II. Promover la convivencia intercultural en el respeto y derecho a la diversidad.*
- III. Fomentar e impulsar la educación con equidad de género.*

- IV. Fortalecer la formación y el desarrollo de la identidad local y nacional.*
- V. Promover y fortalecer en el educando la convivencia armónica con el mundo natural que permitan el equilibrio ecológico y favorezca el desarrollo sustentable.*
- VI. Impulsar y fortalecer el uso y enseñanza de la lengua indígena y español en las diferentes actividades del proceso educativo.*
- VII. Promover en el educando actitudes encaminadas a la previsión y conservación de la salud, así como fortalecer el conocimiento y aplicación de la medicina tradicional.*
- VIII. Fomentar y difundir juegos, bailes, danzas y deportes autóctonos y tradicionales.*
- IX. Estimular en el educando el gusto por los valores estéticos y desarrollar aptitudes creadoras, así como todas las expresiones del arte y la cultura local, regional, nacional y universal.*
- X. Favorecer el proceso de socialización fomentando la participación activa del educando en los diversos grupos a que pertenece.*
- XI. Promover el conocimiento y la aplicación de técnicas productivas propias de la región.*
- XII. Impulsar y fortalecer el desarrollo de talleres y actividades productivas en los albergues escolares y centros educativos asistenciales.*
- XIII. Integrar en los planes y programas de estudio los conocimientos y saberes comunitarios como contenidos educativos, para impulsar el desarrollo y respeto de los valores socioculturales de los pueblos indígenas.*

Artículo 73.- Las autoridades educativas estatales realizarán consultas 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 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 74.- En materia de educación indígena, las autoridades educativas estatales y municipales podrán realizar lo siguiente, entre otras acciones:

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

"Capítulo XVI

De la educación inclusiva y educación especial

Artículo 77.- La educación inclusiva se refiere al conjunto de acciones orientadas a identificar, prevenir y reducir las barreras que limitan el acceso, permanencia, participación y aprendizaje de todos los educandos, al eliminar prácticas de discriminación, exclusión y segregación.

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

Artículo 78.- La educación inclusiva tiene como finalidad favorecer el aprendizaje de todos los educandos en los tipos y niveles educativos, con énfasis en los que están excluidos, marginados o en riesgo de estarlo. Para tal efecto, las acciones en la materia que implemente la Secretaría buscarán:

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

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

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

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

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

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

Artículo 79.- *La educación especial está destinada a personas con discapacidad, transitoria o definitiva, así como a aquellas con aptitudes sobresalientes. Atenderá a los educandos de manera adecuada a sus propias condiciones, con equidad social incluyente y con perspectiva de género.*

Tratándose de menores de edad con discapacidad, esta educación propiciará su incorporación a la educación proporcionada en los planteles de educación básica regular, mediante la aplicación de métodos, técnicas y materiales específicos. Para quienes no logren esa inclusión, se procurará la satisfacción de necesidades básicas de aprendizaje para la autónoma convivencia social y productiva, para lo cual se elaborarán programas y materiales de apoyo didácticos necesarios.

Para la identificación y atención educativa de los alumnos con capacidades y aptitudes sobresalientes, la autoridad educativa estatal, 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 niveles de educación básica, educación normal, así como la media superior y superior en el ámbito de su competencia, ajustándose a las disposiciones que para tal efecto emita la autoridad educativa federal.

Las instituciones de educación a las que la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas otorga autonomía, podrán establecer convenios con la autoridad educativa estatal a fin de homologar criterios para la atención, evaluación, acreditación y certificación, dirigidos a alumnos con capacidades y aptitudes sobresalientes.

La educación especial incluye la orientación a los padres o tutores, así como también a los maestros y personal de escuelas de educación básica y media superior regulares que incorporen a los alumnos con necesidades especiales de educación.

Artículo 80.- *En la aplicación de esta Ley, se garantizará el derecho a la educación a los educandos con condiciones especiales, aptitudes sobresalientes o que enfrenten barreras para el aprendizaje y la participación.*

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

aprendizaje diversos, realizará lo siguiente:

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

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

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

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

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

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

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

VIII. Proporcionar opciones múltiples y graduales de inclusión acordes a sus necesidades educativas especiales con o sin discapacidad, que permitan el acceso a la educación regular.

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

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

XI. Suscribir convenios con instituciones públicas y privadas para capacitar y emplear a personas con necesidades educativas especiales con o sin discapacidad que les permita una vida autónoma y productiva, que por su edad no puedan ingresar o continuar en un centro de educación básica.

Artículo 81. *Para garantizar la educación inclusiva, la Secretaría, en el ámbito de su competencia, ofrecerán las medidas pertinentes, entre ellas:*

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

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

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

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

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

Artículo 82.- *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; Ley que Previene y Combate la Discriminación en el Estado de Chiapas; Ley para la inclusión de las personas con discapacidad del Estado de Chiapas, y demás legislación y normativa*

aplicable."

62. De la transcripción anterior se advierte que las disposiciones impugnadas regulan aspectos dirigidos a garantizar el derecho a la educación, cuyo ejercicio es necesario para alcanzar el bienestar de los habitantes del Estado de Chiapas, disposiciones que incluyen regulaciones específicas sobre educación indígena e inclusiva(20).

63. De conformidad con el Capítulo XIV de la Ley de Educación para el Estado de Chiapas, se advierte que regula el ejercicio de los derechos educativos, culturales y lingüísticos a todas las personas, pueblos y comunidades indígenas y en su caso, afroamericanas, migrantes y jornaleros agrícolas los aspectos relacionados con la educación intercultural entendida como aquella que debe atender las necesidades educativas de las personas, pueblos y comunidades indígenas con pertinencia cultural y lingüística; además de basarse en el respeto, promoción y preservación del patrimonio histórico y las culturas del estado, en términos del artículo 70 de la ley impugnada.

64. Por su parte, en el artículo 72 de la ley referida establecen las características y finalidades de la educación indígena, a saber: atender a la diversidad cultural y lingüística; promover la convivencia intercultural en el respeto y derecho a la diversidad; fomentar e impulsar la educación con equidad de género; fortalecer la formación y el desarrollo de la identidad local y nacional; promover y fortalecer en el educando la convivencia armónica con el mundo natural que permitan el equilibrio ecológico y favorezca el desarrollo sustentable; impulsar y fortalecer el uso y enseñanza de la lengua indígena y español en las diferentes actividades del proceso educativo; promover en el educando actitudes encaminadas a la previsión y conservación de la salud, así como fortalecer el conocimiento y aplicación de la medicina tradicional; fomentar y difundir juegos, bailes, danzas y deportes autóctonos y tradicionales, estimular en el educando el gusto por los valores estéticos y desarrollar aptitudes creadoras, así como todas las expresiones del arte y la cultura local, regional, nacional y universal; favorecer el proceso de socialización fomentando la participación activa del educando en los diversos grupos a que pertenece; promover el conocimiento y la aplicación de técnicas productivas propias de la región; impulsar y fortalecer el desarrollo de talleres y actividades productivas en los albergues escolares y centros educativos asistenciales e; integrar en los planes y programas de estudio los conocimientos y saberes comunitarios como contenidos educativos, para impulsar el desarrollo y respeto de los valores socioculturales de los pueblos indígenas.

65. Asimismo, el artículo 73 de la citada ley, refiere el deber de las autoridades educativas estatales de realizar consultas 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 afroamericanas, respetando su autodeterminación en los términos del artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

66. Por su parte, el artículo 74 refiere que en materia de educación indígena, las autoridades educativas estatales y municipales están facultadas para realizar, entre otras acciones: 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; desarrollar programas educativos que reconozcan la herencia cultural de los pueblos indígenas y comunidades indígenas o afroamericanas, y promover la valoración de distintas formas de producir, interpretar y transmitir el conocimiento, las culturas, saberes, lenguajes y tecnologías; elaborar, editar, mantener actualizados, distribuir y utilizar materiales educativos, entre ellos libros de texto gratuitos, en las diversas lenguas de la entidad federativa; fortalecer las instituciones públicas de formación docente, 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/o afroamericanas, para favorecer la recuperación cotidiana de las diferentes expresiones y prácticas culturales de cada pueblo en la vida escolar; crear mecanismos y estrategias para incentivar el acceso, permanencia, tránsito, formación y desarrollo de los educandos con un enfoque intercultural y plurilingüe; 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 afroamericanas, en un marco de inclusión y enriquecimiento de las diferentes culturas.

67. Asimismo, en el Capítulo XVI se reguló lo relativo a la educación inclusiva y la educación especial 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 estudiantes, para eliminar prácticas de discriminación, exclusión y segregación, en términos de lo previsto en el artículo 77 de la legislación combatida.

68. En los artículos 78, 79, 80, 81 y 82 de la Ley de Educación para el Estado de Chiapas se prevén las acciones que deben llevar a cabo las autoridades educativas, a fin de asegurar la educación inclusiva y favorecer el aprendizaje de todos los estudiantes que se encuentran excluidos, marginados o en riesgo de estarlo por su condición de discapacidad; asimismo, se prevén las acciones que debe realizar la autoridad educativa para atender de manera adecuada a los educandos con capacidades, circunstancias, necesidades, estilos y ritmo de aprendizaje diversas, en un contexto educativo incluyente.

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

70. 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.

71. 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.

72. 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 destinatarias de la educación indígena e inclusiva en dicha entidad federativa; de ahí que es claro que resultaba necesario consultarlos previamente a tomar una decisión.

73. 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:

74. * El veinte de julio de dos mil veinte, el Gobernador del Estado de Chiapas presentó la iniciativa de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Chiapas.

75. * La iniciativa fue leída en sesión extraordinaria de la Comisión Permanente del Congreso del Estado el veinte de julio de dos mil veinte, turnándose a la Comisión de Educación y Cultura, que emitió dictamen que fue aprobado en sesión ordinaria de seis de octubre de ese año.

76. * El catorce de octubre de dos mil veinte se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas el Decreto no. 003, por el que se expidió la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Chiapas.

77. De lo anterior se advierte que en las fases del proceso legislativo no se introdujeron las consultas exigidas constitucionalmente. Por tanto, debe considerarse que dichas violaciones son suficientes por sí mismas para generar la invalidez de los artículos 70 a 74, y del 77 a 82 de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Chiapas.

78. No debe perderse de vista que 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.

79. En consecuencia, no es obstáculo a la determinación de este Tribunal las alegaciones del Congreso local en su informe, en el sentido de que no se realizaron las referidas consultas debido al contexto actual en el que se encuentra el mundo vinculado con la pandemia ocasionada por el virus SARS CoV-2. 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.

80. 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".

81. Por tanto, 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, así como de las personas con discapacidad, era recomendable abstenerse de promover iniciativas legislativas y/o continuar con éstas, en los casos en que debía darse participación a sectores históricamente discriminados.

82. En ese sentido, se observa que derivado de la emergencia sanitaria, el Poder Legislativo del Estado de Chiapas debió abstenerse de emitir disposiciones susceptibles de afectar a los pueblos y comunidades indígenas de dicha entidad federativa, así como a las personas con discapacidad, si no existían las condiciones necesarias para llevar a cabo un procedimiento de consulta previa, en el que se hubiera garantizado el derecho de protección a la salud y la propia vida de dichos sectores de la población(21).

83. 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 para el Estado Libre y Soberano de Chiapas, esto es, de los capítulos XIV "De la educación

indígena" -artículos 70 a 74- y XVI "De la educación inclusiva y educación especial" -artículos 77 a 82-; contenidos en el Título Segundo "Del Sistema Educativo Estatal" de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Chiapas, expedida mediante Decreto 003 publicado el catorce de octubre de dos mil veinte en el Periódico Oficial de dicha entidad.

84. **SEXTO. EFECTOS.** En términos de los artículos 41, fracción IV, 45, párrafo primero, y 73 de la de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal(22), 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.

85. **a) EFECTOS ESPECÍFICOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ.** Atendiendo a la facultad de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para determinar los efectos de las sentencias estimatorias que emite, conforme a lo dispuesto en los citados artículos 41 y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que conforme a jurisprudencia P./J. 84/2007, cuyo rubro es: "**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUENTA CON AMPLIAS FACULTADES PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS.**" (23) 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).

86. 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.

87. Cabe puntualizar que, si bien en diversos precedentes(24) 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(25), 81/2018 y 201/2020(26) 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,(27) 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, entre otras circunstancias; 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 70 a 74 y del 77 al 82 de la Ley de Educación para el Estado de Chiapas, relativos a sus capítulos XIV "De la educación indígena" y XVI "De la educación inclusiva y educación especial", debe postergarse por dieciocho meses siguientes a la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Chiapas, con el objeto de que la regulación respectiva continúe vigente en tanto la referida Legislatura Local 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 a la de las personas con discapacidad; determinación que es acorde con lo resuelto por este Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 212/2020(28), el uno de marzo de dos mil veintiuno.

88. **b) EFECTOS VINCULANTES PARA EL CONGRESO DEL ESTADO DE CHIAPAS.** Tomando en cuenta que el Congreso del Estado de Chiapas, 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 70 al 74 y del 77 al 82 de la Ley de Educación para el Estado de Chiapas 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, ha de 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.

89. Por lo expuesto, se vincula al Congreso del Estado de Chiapas(29) 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 surtirán sus 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.

90. 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.

91. 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 Chiapas atender lo resuelto en la presente ejecutoria. Sin perjuicio de que en un tiempo menor la legislatura local pueda legislar en relación con los preceptos declarados inconstitucionales, bajo el presupuesto ineludible de que efectivamente se realicen las consultas en los términos fijados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO. Se declara la invalidez de los artículos del 70 al 74 y del 77 al 82 de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Chiapas, expedida mediante el Decreto No. 003, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el catorce de octubre de dos mil veinte, en términos de lo señalado en el considerando quinto de esta decisión.

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

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

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

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

En relación con el punto resolutiveo primero:

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

En relación con el punto resolutiveo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea con razones adicionales y apartándose del párrafo ochenta y uno, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de la litis, consistente en declarar la invalidez de los artículos del 70 al 74 y del 77 al 82 de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Chiapas, expedida mediante el Decreto No. 003, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el catorce de octubre de dos mil veinte. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto aclaratorio. El señor Ministro Pardo Rebolledo y la señora Ministra Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutiveo tercero:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a los dieciocho meses siguientes a la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Chiapas. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Piña Hernández votaron en contra. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Franco González Salas anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá por la extensión de invalidez a diversos preceptos, Esquivel Mossa, Franco González Salas por la extensión de invalidez a diversos preceptos, Aguilar Morales por la extensión de invalidez a diversos preceptos, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por la extensión de invalidez a diversos preceptos, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por la extensión de invalidez a diversos preceptos, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 2) vincular al Congreso del Estado para que, en dicho plazo, realice las consultas a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas con los lineamientos de esta determinación, así como a las personas con discapacidad, y emita la regulación que corresponda en las materias de educación indígena y de educación inclusiva, en el entendido de que esas consultas no deben limitarse a los artículos declarados inconstitucionales, sino que deberán tener un carácter abierto. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Franco González Salas anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutiveo cuarto:

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

El señor Ministro Alberto Pérez Dayán no asistió a la sesión de veintiuno de octubre de dos mil veintiuno previo aviso a la Presidencia.

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

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

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

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de treinta fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 291/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veintiuno de octubre dos mil veintiuno. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a diecisiete de enero de dos mil veintidós.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE

QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 291/2020, RESUELTO POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN DE VEINTIUNO DE OCTUBRE DE DOS MIL VEINTIUNO.

1. En la presente acción de inconstitucionalidad 291/2020 el Tribunal Pleno, por unanimidad de once votos, determinó la invalidez de los artículos 70 al 74 (Capítulo XIV denominado "De la educación indígena") y los artículos 77 al 82 (Capítulo XVI, denominado "De la educación inclusiva y educación especial") de la Ley de Educación para el Estado Libre y Soberano de Chiapas. Lo anterior por encontrar un vicio legislativo relativo a que el Congreso local no realizó las consultas dirigidas a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas ni a las personas con discapacidad.
2. Voté a favor de la propuesta, tal como lo hice al fallar la acción de inconstitucionalidad 212/2020(30) y en diversas acciones de inconstitucionalidad que siguieron(31) sobre la falta de *consultas* al emitir diversas leyes de educación en los Estados. Sin embargo, emití voto concurrente pues bajo mi criterio, la falta de consulta conlleva la invalidez de todo el ordenamiento. Sin embargo, en vista de la apremiante necesidad de generar consensos voté a favor de la invalidez de los capítulos relativos a educación indígena y educación inclusiva.
3. Esto pues, como ya señalé en aquel voto derivado de la acción de inconstitucionalidad 212/2020, en un gran número de casos los argumentos de invalidez por falta de consulta previa frente a leyes que no regulaban directa o integralmente la materia, eran desestimados y la norma continuaba surtiendo efectos.
4. No obstante, estimo que podrá haber otros casos en los que tendrá que ampliarse el efecto invalidante a todo el ordenamiento, o que, aunque no se regulen capítulos específicos, sino que contengan disposiciones aisladas, sea igualmente necesario activar el derecho a la consulta previa.
5. Adicionalmente, este Tribunal Pleno, al fallar la acción de inconstitucionalidad 18/2021(32), propuso extender los efectos de la declaratoria de invalidez a todas las normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada, sean de igual o menor jerarquía que la norma combatida, si regulan o se relacionan directamente con algún aspecto previsto en ésta, aun cuando no hayan sido impugnadas. Por ello, en vía de consecuencia se extendieron los efectos de invalidez a diversos artículos de la Ley de Educación de Baja California.(33)
6. En ese asunto mi voto fue a favor de la invalidez por extensión pues consideré que, efectivamente, no era suficiente determinar que las consultas se realizaran no sólo sobre los artículos declarados inconstitucionales, sino que deben tener un carácter abierto a fin de posibilitar un diálogo democrático y participativo sobre cualquier aspecto regulado en la ley de educación relacionado directamente con su condición indígena o de discapacidad.
7. Sin embargo, en el presente asunto, el Tribunal Pleno nuevamente cambió el criterio sobre este punto, a pesar de ser asuntos esencialmente iguales, por lo que al no alcanzarse mayoría(34), el punto fue desestimado y no se realizó la invalidez por extensión. Sin embargo, es importante destacar que mi voto fue en el sentido de continuar con el criterio de invalidar por extensión de efectos aquellas normas que también resultaban afectadas en vía de consecuencia.

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

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de dos fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente del señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, formulado en relación con la sentencia del veintiuno de octubre de dos mil veintiuno, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 291/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a diecisiete de enero de dos mil veintidós.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 291/2020, RESUELTA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN CELEBRADA EL VEINTIUNO DE OCTUBRE DE DOS MIL VEINTIUNO

En la sentencia de la acción de inconstitucionalidad mencionada al rubro, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por falta de consulta previa a personas indígenas, así como a personas con discapacidad, declaró la invalidez de los artículos del 70 al 74 y del 77 al 82 de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Chiapas, expedida mediante el Decreto No. 003, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el catorce de octubre de dos mil veinte.

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

Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido plazos distintos a efecto de que surta efectos la invalidez que se decreta en cada caso, así, como se señala en la sentencia, ha determinado el plazo de seis meses para que los Congresos locales den cumplimiento a las declaraciones de invalidez derivadas de la falta de consulta de los pueblos y comunidades indígenas, o de doce meses, tal como se determinó en las acciones de inconstitucionalidad 84/2016(35), 81/2018 y 201/2020(36); 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.(37)

Sin embargo, derivado de los riesgos provocados por la emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia del virus que causa el COVID-19, y ante el gran número de elecciones a celebrarse, el Pleno de este Tribunal Constitucional a partir de la resolución de la acción de inconstitucionalidad 212/2020, fallada en sesión celebrada el uno de marzo de dos mil veintiuno, amplió el plazo a efecto de dar oportunidad a las legislaturas locales de practicar las consultas previas tanto a personas indígenas como a personas con discapacidad y, para que, dentro del mismo plazo, con base en los resultados de dichas consultas, emitieran la regulación respectiva en materia de educación indígena, así como de educación inclusiva.

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

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

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

En ese sentido, en mi opinión, en el asunto de que se trata debieron extenderse los efectos de la declaratoria de invalidez a todos aquellos preceptos de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Chiapas, que regulan la educación respecto de comunidades indígenas como de personas con discapacidad.

Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 32/2006 de este Tribunal Pleno, de rubro: "**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EXTENSIÓN DE LOS EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL A OTRAS QUE, AUNQUE NO HAYAN SIDO IMPUGNADAS, SEAN DEPENDIENTES DE AQUÉLLA**"(38).

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

Atentamente

Ministro **José Fernando Franco González Salas**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de tres fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente del señor Ministro José Fernando Franco González Salas, formulado en relación con la sentencia del veintiuno de octubre de dos mil veintiuno, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 291/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a diecisiete de enero de dos mil veintidós.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 291/2020, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En sesión de veintiuno de octubre de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 291/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que se declaró la invalidez de los artículos 70, 71, 72, 73, 74, 77, 78, 79, 80, 81 y 82 de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Chiapas, expedida mediante Decreto No. 003, publicado el catorce de octubre de dos mil veinte en el Periódico Oficial del Estado(39), toda vez que se violaron los derechos a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como de las personas con discapacidad, previstos en los artículos 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales; y, 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Aunado a ello, en dicha sesión no se alcanzó la votación calificada necesaria para extender los efectos de invalidez a los artículos del mismo ordenamiento que tenían el mismo vicio de inconstitucionalidad.

Como anuncié en la sesión, sostengo el presente voto concurrente para robustecer la argumentación relativa al contenido y alcance del derecho a la consulta a pueblos y comunidades indígenas tribales y afromexicanas, así como a personas con discapacidad; además, para exponer las razones por las cuales voté por la extensión de efectos de invalidez a todos los artículos que tienen el mismo vicio de inconstitucionalidad tal como lo he venido haciendo en reiterados precedentes sobre la misma materia(40).

I. Voto concurrente en relación con el contenido y alcance de los derechos a la consulta.

Siguiendo la línea del precedente en la Acción de Inconstitucionalidad 212/2020(41), la relevancia de este fallo radica en que forma parte de una evolución en el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues a pesar de que para la mayoría de los integrantes del Pleno, la falta de consulta no había implicado la invalidez de la norma cuando se impugnaban leyes que no regulaban de manera específica los intereses y/o derechos de personas con discapacidad o de pueblos y comunidades indígenas, tribales y afromexicanas,(42) se avanza en una "*decisión de Corte*" para precisar que cuando una ley no esté específicamente relacionada con tales grupos vulnerables, las normas por invalidar sean precisamente las que les afecten, sin que ello

alcance a invalidar todo el ordenamiento. Por el contrario, cuando las normas se dirijan específicamente a estos grupos vulnerables, la falta de consulta invalida todo ese ordenamiento.

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

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

A. Contenido y alcance del derecho de los pueblos y comunidades indígenas y 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, tribales y afromexicanos(43). 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 del "Pueblo Saramaka Vs, Surinam" del veintiocho de noviembre de dos mil siete, y "Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador", de veintisiete de junio de dos mil doce, entre otros, 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(44).

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(45).

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

El derecho a la consulta previa, libre e informada es un derecho de participación de los pueblos indígenas en los asuntos que afectan sus derechos e intereses(46). Se concibe como un derecho que salvaguarda los derechos que de manera especial les corresponden a estos pueblos, de manera fundamental, el derecho a la autodeterminación, pero también los demás derechos protegidos tanto por la Constitución General como por los tratados internacionales(47).

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(48).

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

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

El derecho a la consulta previa **merece una protección diferenciada dependiendo de la medida que se pretenda instaurar**; esto es, si se 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)"(49).

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 para llevar a cabo planes de desarrollo o inversión a grande escala con un impacto significativo en el derecho al uso y goce de sus territorios ancestrales(50).

En el presente caso, la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Chiapas, contiene 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 6° del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo(51), y de los diversos numerales 18 y 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas(52).

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(53).

En esa línea, y a propósito de la reforma constitucional en materia indígena en Chile de dos mil nueve, el Relator Especial de Naciones Unidas, desarrolló el contenido de los principios internacionales aplicables a la consulta previa, libre e informada(54) 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"(55). Tratándose de medidas legislativas, los pueblos indígenas deberán ser consultados previamente en todas las fases del proceso de producción normativa(56).
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(57).

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(58).
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(59).
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(60).

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"**(61).

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**(62) en la que se señaló que el contenido de las consultas a los pueblos indígenas no es jurídicamente vinculante. Sin embargo, dichas **consultas deben efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias de los pueblos, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas**(63).

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

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

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

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

Artículo 3 Principios generales

Los principios de la presente Convención serán:

[...]

g) La igualdad entre el hombre y la mujer;

[...].

Artículo 6 Mujeres con discapacidad

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

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

II. Voto concurrente en relación con la extensión de los efectos de la invalidez a otros artículos con el mismo vicio.

En la misma sesión de veintiuno de octubre de dos mil veintiuno, la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno se manifestó en contra de extender los efectos de la invalidez a otras normas. Como reiteradamente he sostenido en los precedentes en esta materia, los efectos de la invalidez deben extenderse a otras normas con el mismo vicio, pues ello contribuye a garantizar el derecho que tienen los pueblos y comunidades indígenas, tribales y afroamericanos. Además, considero que se debió dar continuidad al criterio sostenido en la recién resuelta Acción de Inconstitucionalidad 18/2021(64), asunto en el que una nueva mayoría de Ministras y Ministros había decidido extender los efectos de la invalidez.

Primero, coincido con el aspecto de que la consulta debe tener un carácter abierto y debe realizarse respecto de cualquier aspecto regulado en la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Chiapas, pues precisamente el objetivo de la consulta es que sean los propios sujetos consultados quienes determinen

si determinada norma les afecta o no, por lo que el Estado no puede acotar la materia de consulta a determinados artículos, pues implicaría relegar la voluntad de aquellos a quienes se consulta. Bajo esa lógica, se satisface en mayor medida el contenido del derecho a la consulta, pues, independientemente de que se haya declarado la invalidez solo de aquellas normas contenidas en el Capítulo XIV "De la Educación Indígena" y el Capítulo XVI "De la Educación Especial", el Congreso estatal estará obligado a incluir el ordenamiento normativo en su conjunto en la realización de la consulta, para que los pueblos y comunidades indígenas,

tribales y afromexicanas, así como las personas con discapacidad, tengan la posibilidad de participar en cualquier aspecto que ellos estimen susceptible de afectar sus derechos.

No obstante, estimo que la función jurisdiccional de este Tribunal Constitucional conlleva el deber de proteger los derechos humanos conforme al párrafo tercero del artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos(65), por lo cual, en caso de advertir que algún precepto, distinto a los que fueron impugnados, padece del mismo vicio de inconstitucionalidad, cuenta con amplias facultades para declarar su invalidez por extensión, conforme a la fracción IV del artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos(66). Naturalmente, la extensión de invalidez requiere de un estudio de constitucionalidad que atienda a las particularidades de cada asunto en concreto.

Extender los efectos de la invalidez a otros preceptos busca garantizar el derecho que tienen los pueblos y comunidades indígenas, tribales y afromexicanos, así como las personas con discapacidad, a ser consultados. Desde mi punto de vista, en este tipo de asuntos en los que se estudia la constitucionalidad de normas que deben ser consultadas debido a su carácter susceptible de afectar derechos de dichos grupos, el máximo tribunal del país tiene el deber de identificar todas aquellas normas a las que preliminarmente se les advierta dicho carácter; por supuesto, sin que ello implique sustituirse en la voluntad de los sujetos a consultar, pues precisamente la consulta será para que sean ellos quienes determinen si efectivamente la norma afecta o no sus derechos e intereses.

De esa forma, cuando se advierta la existencia de ese tipo de normas y que éstas no hayan derivado de un proceso de consulta, aun cuando no hayan sido impugnadas, deben ser invalidadas por extensión por el sólo hecho de ser susceptibles de afectar los derechos de los referidos grupos, ello a fin evitar la posible afectación que pudiera generarse al dejarlas vigentes. Además, esa determinación podría tener un aporte significativo en la realización de la consulta a la que fue obligado el Congreso estatal, pues con la notificación de la sentencia, dicho órgano legislativo tendrá claramente identificadas todas las normas que, conforme al parámetro de este Tribunal Constitucional, se consideren susceptibles de afectar derechos de esos grupos, e incluir esa información durante el proceso de la consulta.

En el caso concreto, hay diversos preceptos susceptibles de afectarles y que fueron incluidos en el mismo Decreto por el que se expidió la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Chiapas, el cual emanó de un procedimiento legislativo en el que no se consultó a los pueblos y comunidades indígenas, tribales o afromexicanos, ni a las personas con discapacidad.

Por tanto, al padecer del mismo vicio de inconstitucionalidad, aun cuando no fueron artículos impugnados, considero que debieron ser invalidados por extensión, dichos artículos son los artículos 4, fracción VI, porción: "(...) *la educación indígena, la especial y (...)*"; 11, fracción I; 12, fracción II; 13, fracción VII; 14, fracciones VII y VIII; 19, párrafos tercero y cuarto; 21, fracciones II, III y último párrafo; 30, fracción X; 50, fracción IV; 54, segunda parte del segundo párrafo; 121, segundo párrafo; 132, en la porción: "(...) *y en pueblos y comunidades indígenas (...)*"; y 160, en su segunda parte; todos de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Chiapas(67).

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 doce fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente del señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, formulado en relación con la sentencia del veintiuno de octubre de dos mil veintiuno, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 291/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a diecisiete de enero de dos mil veintidós.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 291/2020.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de veintiuno de octubre de dos mil veintiuno, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, donde se determinó declarar la invalidez de los artículos 70 al 74 y del 77 al 82 de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Chiapas.

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

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

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

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

Ministro **Jorge Mario Pardo Rebollo**.- 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 en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente del señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebollo, formulado en relación con la sentencia del veintiuno de octubre de dos mil veintiuno, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 291/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a diecisiete de enero de dos mil veintidós.- Rúbrica.

[...] II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

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

Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno: I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;...

2 Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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.

3 Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo XXV. Mayo de 2007. Página mil quinientos trece, que dice:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. QUIÉNES SE ENCUENTRAN LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA ATENDIENDO AL ÁMBITO DE LA NORMA IMPUGNADA. La fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece de manera limitativa y expresa quiénes son los sujetos legitimados para promover una acción de inconstitucionalidad; sin embargo, no todos ellos pueden plantear ese medio de control constitucional contra cualquier ley, sino que su legitimación varía en función del ámbito de la norma que pretende impugnarse, es decir, si se trata de leyes federales, locales, del Distrito Federal o de tratados internacionales. Así, tratándose de la impugnación de leyes federales, están legitimados: 1. El 33% de los Diputados del Congreso de la Unión; 2. El 33% de los Senadores del Congreso de la Unión; 3. El Procurador General de la República; 4. Los partidos políticos con registro federal, si se trata de leyes de naturaleza electoral; y 5. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal. Por su parte, contra leyes locales están legitimados: 1. El 33% de los Diputados de la Legislatura Local que corresponda; 2. El Procurador General de la República; 3. Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro en el Estado de que se trate, siempre y cuando se impugne una ley electoral; y 4. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los órganos estatales protectores de derechos humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal. Cuando la impugnación verse contra leyes del Distrito Federal, tendrán legitimación: 1. El 33% de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; 2. El Procurador General de la República; 3. Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro ante el Instituto Electoral del Distrito Federal, siempre que se trate de la impugnación de una ley electoral; y 4. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, cuando se trate de leyes que vulneren los consagrados en la Constitución Federal. Finalmente, tratándose de tratados internacionales, pueden impugnarlos: 1. El 33% de los Senadores del Congreso de la Unión; 2. El Procurador General de la República; y 3. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de un tratado internacional que vulnere los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal".

4 ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una acción de inconstitucionalidad se hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia estudiar los conceptos de invalidez. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIX, Junio de 2004, pág. 865. Registro: 181395.

5 Fallada en sesión de veintinueve de mayo de dos mil catorce, por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Cossío Díaz en contra de las consideraciones, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea con salvedades en canto a la finalidad de la consulta, Pardo Rebolledo con salvedades en

cuanto a la finalidad de la consulta, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Pérez Dayán con salvedades en cuanto a la aplicación de la jurisprudencia ante la existencia de un municipio indígena, y Presidente Silva Meza con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo. El Ministro Franco González Salas votó en contra.

6 Resueltas en sesión de diecinueve de octubre de dos mil quince, por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del estudio de fondo del proyecto. La señora Ministra Luna Ramos anunció voto concurrente. Los señores Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Medina Mora I. reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

7 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.

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

9 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.

10 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.

11 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.

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

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

14 En el tema de trato por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para

celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea.

15 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.

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

En dicho asunto se declaró la invalidez de los artículos 3, fracción III, 10, fracción VI únicamente en la porción normativa que señala: al igual que de los certificados de habilitación de su condición-, 16, fracción VI sólo en la porción normativa que señala: los certificados de habilitación-, y 17, fracción VIII, de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de abril de dos mil quince, por ser contrarios a los derechos 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.

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

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

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

20 Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Chiapas.

Artículo 1.- La presente Ley garantiza el derecho a la educación reconocido en el artículo 3° 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 Chiapas, cuyo ejercicio es necesario para alcanzar el bienestar de todas las personas. Sus disposiciones son de orden público, interés social y de observancia general en el Estado de Chiapas.

Su objeto es regular la educación impartida en el Estado de Chiapas por parte de las autoridades educativas locales, organismos descentralizados, órganos desconcentrados, municipios y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, la cual se considera un servicio público y estará sujeta a la rectoría del Estado en términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas, la Ley General de Educación, la Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros, y la Ley Reglamentaria del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Mejora Continua de la Educación.

La función social educativa de las universidades y demás instituciones de educación superior a que se refiere la fracción VII del artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 9, fracción IX de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas, se regulará por los ordenamientos jurídicos que rigen a dichas instituciones.

21 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, por unanimidad de once votos.

22 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.

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

23 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.

24 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.

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

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

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

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

29 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, así como en la referida acción de Inconstitucionalidad 212/2020, el uno de marzo de dos mil veintiuno.

30 Fallada el 1° de marzo de 2021 por el Tribunal Pleno, bajo la ponencia del Ministro Franco González Salas. Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 62, 63 y del 66 al 71 de la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala, expedida mediante el Decreto No. 208, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de mayo de dos mil veinte. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y González Alcántara Carrancá anunciaron sendos votos concurrentes. La señora Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto aclaratorio.

31 El 17 de mayo de 2021, se resolvió la acción de inconstitucionalidad 193/2020 (Ley de Educación de Zacatecas), por unanimidad de votos, bajo mi ponencia, donde se decidió ajustar el proyecto al precedente 212/2020. También emití voto concurrente.

Asimismo, se han fallado, entre otras, las acciones de inconstitucionalidad relacionadas con leyes de educación y falta de consultas: Al 214/2020 (24/05/2021, Sonora); Al 179/2020 (24/05/2021 San Luis Potosí); Al 186/2020 (25/05/2021 Puebla); Al 121/2019 (29/06/2021 Ley General de Educación).

32 Fallada por el Tribunal Pleno el 12 de agosto de 2021, bajo la ponencia del Ministro Franco González Salas.

33 En esa acción de inconstitucionalidad 18/2021 se aprobó por mayoría de ocho votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 3) declarar la invalidez, por extensión, de los artículos relacionados con el vicio de inconstitucionalidad detectado. La Ministra Esquivel Mossa y los Ministros Pardo Rebolledo y Pérez Dayán votaron en contra.

34 En la presente acción de inconstitucionalidad 291/2020 una mayoría de seis Ministros que integramos el Tribunal Pleno votamos por la invalidez por extensión (Ministra Piña Hernández y Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Presidente

Zaldívar Lelo de Larrea y Gutiérrez Ortiz Mena). Votaron en contra de la extensión de efectos las Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández así como los Ministros Pardo Rebolledo y Laynez Potisek.

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

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

Chihuahua realice las consultas requeridas bajo las condiciones que le impone el parámetro de regularidad constitucional y expida una nueva ley en un tiempo menor.

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

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

39 Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Chiapas

Capítulo XIV

De la educación indígena

Artículo 70.- En el Estado de Chiapas se garantizará el ejercicio de los derechos educativos, culturales y lingüísticos a todas las personas, pueblos y comunidades indígenas y en su caso, 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 Chiapas, como medio de comunicación, de enseñanza, objeto y fuente de conocimiento.

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

La autoridad educativa estatal garantizará la educación indígena en la educación básica obligatoria y fomentará el acceso y permanencia de los educandos a los tipos de educación media superior y superior.

Artículo 71.- La educación indígena debe considerar como perfil del egresado a un sujeto conocedor de su propia realidad sociocultural, con las competencias que le permitan desenvolverse en otros ámbitos sociales, integrarse a la vida productiva y acceder a otros niveles educativos en condiciones de igualdad.

Artículo 72.- La educación indígena, en el Sistema Educativo Estatal, tendrá las características y finalidades siguientes:

- I. Atender a la diversidad cultural y lingüística.
- II. Promover la convivencia intercultural en el respeto y derecho a la diversidad.
- III. Fomentar e impulsar la educación con equidad de género.
- IV. Fortalecer la formación y el desarrollo de la identidad local y nacional.
- V. Promover y fortalecer en el educando la convivencia armónica con el mundo natural que permitan el equilibrio ecológico y favorezca el desarrollo sustentable.
- VI. Impulsar y fortalecer el uso y enseñanza de la lengua indígena y español en las diferentes actividades del proceso educativo.
- VII. Promover en el educando actitudes encaminadas a la previsión y conservación de la salud, así como fortalecer el conocimiento y aplicación de la medicina tradicional.
- VIII. Fomentar y difundir juegos, bailes, danzas y deportes autóctonos y tradicionales.
- IX. Estimular en el educando el gusto por los valores estéticos y desarrollar aptitudes creadoras, así como todas las expresiones del arte y la cultura local, regional, nacional y universal.
- X. Favorecer el proceso de socialización fomentando la participación activa del educando en los diversos grupos a que pertenece.
- XI. Promover el conocimiento y la aplicación de técnicas productivas propias de la región.
- XII. Impulsar y fortalecer el desarrollo de talleres y actividades productivas en los albergues escolares y centros educativos asistenciales.
- XIII. Integrar en los planes y programas de estudio los conocimientos y saberes comunitarios como contenidos educativos, para impulsar el desarrollo y respeto de los valores socioculturales de los pueblos indígenas.

Artículo 73.- Las autoridades educativas estatales realizarán consultas 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.

Artículo 74.- En materia de educación indígena, las autoridades educativas estatales y municipales podrán realizar lo siguiente, entre otras acciones:

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

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

III. Elaborar, editar, mantener actualizados, distribuir y utilizar materiales educativos, entre ellos libros de texto gratuitos, en las diversas lenguas de la entidad federativa.

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

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

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

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

Capítulo XVI

De la educación inclusiva y educación especial

Artículo 77.- La educación inclusiva se refiere al conjunto de acciones orientadas a identificar, prevenir y reducir las barreras que limitan el acceso, permanencia, participación y aprendizaje de todos los educandos, al eliminar prácticas de discriminación, exclusión y segregación.

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

Artículo 78.- La educación inclusiva tiene como finalidad favorecer el aprendizaje de todos los educandos en los tipos y niveles educativos, con énfasis en los que están excluidos, marginados o en riesgo de estarlo. Para tal efecto, las acciones en la materia que implemente la Secretaría buscarán:

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

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

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

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

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

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

Artículo 79.- La educación especial está destinada a personas con discapacidad, transitoria o definitiva, así como a aquellas con aptitudes sobresalientes. Atenderá a los educandos de manera adecuada a sus propias condiciones, con equidad social incluyente y con perspectiva de género.

Tratándose de menores de edad con discapacidad, esta educación propiciará su incorporación a la educación proporcionada en los planteles de educación básica regular, mediante la aplicación de métodos, técnicas y materiales específicos. Para quienes no logren esa inclusión, se procurará la satisfacción de necesidades básicas de aprendizaje para la autónoma convivencia social y productiva, para lo cual se elaborarán programas y materiales de apoyo didácticos necesarios.

Para la identificación y atención educativa de los alumnos con capacidades y aptitudes sobresalientes, la autoridad educativa estatal, 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 niveles de educación básica, educación normal, así como la media superior y superior en el ámbito de su competencia, ajustándose a las disposiciones que para tal efecto emita la autoridad educativa federal.

Las instituciones de educación a las que la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas otorga autonomía, podrán establecer convenios con la autoridad educativa estatal a fin de homologar criterios para la atención, evaluación, acreditación y certificación, dirigidos a alumnos con capacidades y aptitudes sobresalientes.

La educación especial incluye la orientación a los padres o tutores, así como también a los maestros y personal de escuelas de educación básica y media superior regulares que incorporen a los alumnos con necesidades especiales de educación.

Artículo 80.- En la aplicación de esta Ley, se garantizará el derecho a la educación a los educandos con condiciones especiales, aptitudes sobresalientes o que enfrenten barreras para el aprendizaje y la participación.

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

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

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

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

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

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

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

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

VIII. Proporcionar opciones múltiples y graduales de inclusión acordes a sus necesidades educativas especiales con o sin discapacidad, que permitan el acceso a la educación regular.

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

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

XI. Suscribir convenios con instituciones públicas y privadas para capacitar y emplear a personas con necesidades educativas especiales con o sin discapacidad que les permita una vida autónoma y productiva, que por su edad no puedan ingresar o continuar en un centro de educación básica.

Artículo 81. Para garantizar la educación inclusiva, la Secretaría, en el ámbito de su competencia, ofrecerán las medidas pertinentes, entre ellas:

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

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

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

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

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

Artículo 82.- 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; Ley que Previene y Combate la Discriminación en el Estado de Chiapas; Ley para la inclusión de las personas con discapacidad del Estado de Chiapas, y demás legislación y normativa aplicable.

40 Acción de inconstitucionalidad 299/2020, resuelta el diez de agosto de dos mil veintiuno; Acción de Inconstitucionalidad 131/2020, resuelta el veinticinco de mayo de dos mil veintiuno; Acción de Inconstitucionalidad 214/2020, resuelta el veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno.

41 Resuelta el primero de marzo de dos mil veintiuno.

42 Por ejemplo, en las controversias constitucionales 38/2019, 28/2019 y 39/2019, resueltas el tres de noviembre de dos mil veinte, en las que diversos Municipios del Estado de Tlaxcala impugnaron preceptos de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala. Las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, así como los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán estimaron que no era necesaria la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, de manera que la falta de consulta no implicó la invalidez de la norma.

De igual forma, en la acción de inconstitucionalidad 61/2019, fallada el doce de enero de dos mil veintiuno, una mayoría de seis de los integrantes del Pleno (los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán y las Ministras Ríos Farjat y Esquivel Mossa) votaron en contra de la propuesta de invalidar la totalidad del ordenamiento por falta de consulta indígena y a las personas con discapacidad (la Ministra Piña Hernández y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron a favor de esta propuesta).

43 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.

44 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.

45 Informe A/HRC/12/34 del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas James Anaya, Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo, quince de julio de dos mil nueve; Informe A/HRC/12/34/Add.6 del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas James Anaya, Apéndice sobre Principios Internacionales Aplicables a la Consulta en Relación con la Reforma Constitucional en Materia de Derechos de los Pueblos Indígenas en Chile, cinco de octubre de dos mil nueve; Informe A/HRC/21/47 del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas James Anaya, seis de julio de dos mil doce.

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

47 Los principios de consulta y consentimiento son fundamentales para los derechos de participación y libre determinación, y constituyen salvaguardias de todos los derechos de los pueblos indígenas que podrían verse afectados por actores externos, incluidos los derechos que asisten a los pueblos indígenas con arreglo al derecho interno o a los tratados a los que se han suscrito, o los derechos reconocidos y protegidos por fuentes internacionales autorizadas como la

Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y los diversos tratados multilaterales ampliamente ratificados. Véase, ONU: Consejo de Derechos Humanos, Informe A/HRC/21/47 del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, seis de julio de dos mil doce, párr. 50.

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

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

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

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

Artículo 6.

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

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

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

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

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

52 Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

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

Artículo 19. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.

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

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

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

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

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

90.

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

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

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

61 Tesis con número de identificación 1a. CCXXXVI/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.

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

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

64 Resuelta en sesión del Tribunal Pleno de doce de agosto de dos mil veintiuno.

65 Constitución General

Artículo 1°.

[...]

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

66 Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

[...]

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

67 Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Chiapas

Artículo 4.- La aplicación y la vigilancia del cumplimiento de esta Ley corresponden a las autoridades educativas

estatales y de los municipios, en los términos que este ordenamiento establece en el Título Octavo del Federalismo Educativo, en el marco de distribución de competencias.

Para efectos de la presente Ley, se entenderá por:

[...]

VI. Educación básica: Al tipo de educación que comprende los niveles de inicial, preescolar, primaria y secundaria en todas sus modalidades, incluyendo la educación indígena, la especial y la que se imparte en los centros de educación básica para adultos. [...]

Artículo 11.- En el Estado de Chiapas se fomentará en las personas una educación basada en:

I. La identidad y el sentido de pertenencia como chiapanecas y chiapanecos, además del respeto desde la interculturalidad, para considerarse como parte de una nación pluricultural y plurilingüe con una historia que cimienta perspectivas del futuro, que promueva la convivencia armónica entre personas y comunidades para el respeto y reconocimiento de sus diferencias y derechos, en un marco de inclusión social. [...]

Artículo 12.- En términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde al Estado la rectoría de la educación.

La educación que se imparta por las autoridades educativas estatales, además de obligatoria, será:

[...]

II. Inclusiva: Eliminando toda forma de discriminación y exclusión, así como las demás condiciones estructurales que se convierten en barreras al aprendizaje y la participación, por lo que:

a) Atenderá las capacidades, circunstancias, necesidades, estilos y ritmos de aprendizaje de los educandos.

b) Eliminará las distintas barreras al aprendizaje y a la participación que enfrentan cada uno de los educandos, para lo cual las autoridades educativas, en el ámbito de su competencia, adoptarán medidas en favor de la accesibilidad y los ajustes razonables.

c) Proveerá de los recursos técnicos-pedagógicos y materiales necesarios para los servicios educativos.

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

Artículo 13.- La educación impartida por el Estado de Chiapas, sus organismos descentralizados, órganos desconcentrados, órganos autónomos, municipios y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, además de los establecidos en el artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas, la Ley General de Educación, esta Ley y demás disposiciones aplicables, tendrá como fines los siguientes:

[...]

VII. Promover la comprensión, el aprecio, el conocimiento y enseñanza de la pluralidad étnica, cultural y lingüística de la nación, el diálogo e intercambio intercultural sobre la base de equidad y respeto mutuo; así como la valoración de las tradiciones y particularidades culturales de las diversas regiones del país y de la propia entidad federativa.

Artículo 14.- La educación impartida en el Estado de Chiapas, se basará en los resultados del progreso científico; luchará contra la ignorancia, sus causas y efectos, las servidumbres, los fanatismos, los prejuicios, la formación de estereotipos, la discriminación y la violencia, especialmente la que se ejerce contra la niñez y las mujeres, así como personas con discapacidad o en situación de vulnerabilidad social, debiendo implementar políticas públicas orientadas a garantizar la transversalidad de estos criterios en todos los ámbitos de gobierno de la entidad federativa.

Además, responderá a los siguientes criterios:

[...]

VII. Será inclusiva, al tomar en cuenta las diversas capacidades, circunstancias, necesidades, estilos y ritmos de aprendizaje de los educandos, y así eliminar las distintas barreras al aprendizaje y a la participación, para lo cual adoptará medidas en favor de la accesibilidad y los ajustes razonables.

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

Artículo 19.- La educación que se imparta en el Sistema Educativo Estatal se organizará en tipos, niveles, modalidades y opciones educativas, conforme a lo siguiente:

[...]

La educación especial buscará la equidad y la inclusión, la cual deberá estar disponible para todos los tipos, niveles, modalidades y opciones educativas establecidas en esta Ley.

De acuerdo con las necesidades educativas específicas de la población, podrá impartirse educación comunitaria con programas o contenidos particulares para ofrecerle una oportuna atención.

Artículo 21.- La educación básica está compuesta por el nivel inicial, preescolar, primaria y secundaria.

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

[...]

II. Preescolar general e indígena.

III. Primaria general e indígena.

[...]

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

Artículo 30.- La educación que se imparta en el nivel de educación primaria, con independencia de las establecidas por la autoridad educativa federal, (sic) las siguientes características y finalidades:

[...]

X. Fomentar el respeto y preservación de las diferentes culturas, usos y costumbres de los pueblos indígenas que conforman el Estado de Chiapas.

Artículo 50.- La educación que se imparta en los centros formadores de docentes, tendrá las siguientes finalidades:

[...]

IV. Formar en el futuro docente las capacidades necesarias para entender, respetar e interactuar ante la diversidad étnica y cultural del Estado de Chiapas.

Artículo 54.- El educador es promotor, coordinador y agente directo del proceso educativo. Se le proporcionarán los medios que le permitan realizar eficazmente su labor y que contribuyan a su constante perfeccionamiento.

Para ejercer la docencia en instituciones normales oficiales del Estado de Chiapas, sus organismos descentralizados y por los particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios, los maestros deberán satisfacer los requisitos que, en su caso, señalen las autoridades competentes. En los casos de docentes de educación indígena que no tengan licenciatura como nivel mínimo de formación, deberán participar en los programas de capacitación que diseñe la autoridad educativa y obtener el certificado que acredite su bilingüismo en la lengua indígena que corresponda y el español, emitido por institución oficial o reconocida por el Sistema Educativo Estatal.

Artículo 121.- Para ejercer la docencia en instituciones establecidas por las autoridades educativas estatales, en educación básica y media superior, las promociones en la función y en el servicio, así como para el otorgamiento de reconocimientos, se estará a lo dispuesto por Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros.

En el caso de los docentes de educación indígena que no tengan licenciatura como nivel mínimo de formación, deberán participar en los programas de capacitación que diseñe la autoridad educativa estatal y certificar su bilingüismo en la lengua indígena que corresponda y el español, a través de instituciones autorizadas y/o reconocidas.

Artículo 132.- Las autoridades educativas estatales y municipales atenderán de manera prioritaria las escuelas que, por estar en localidades aisladas, zonas urbanas marginadas, rurales y en pueblos y comunidades indígenas, tengan mayor posibilidad de rezago o abandono escolar, estableciendo condiciones físicas y de equipamiento que permitan proporcionar educación con equidad e inclusión en dichas localidades.

Artículo 160.- El Ejecutivo del Estado promoverá la contribución de los medios de comunicación a los fines de la educación. Para tal efecto procurará la creación de espacios y la realización de proyectos de difusión educativa con contenidos relacionados a la diversidad cultural del Estado de Chiapas, cuya transmisión sea en español y en las diversas lenguas indígenas.