

**S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 22**  
**O R D I N A R I A**  
**JUEVES 25 DE FEBRERO DE 2021**

En la Ciudad de México, siendo las doce horas con treinta y siete minutos del jueves veinticinco de febrero de dos mil veintiuno, se reunieron a distancia, mediante el uso de herramientas informáticas, de conformidad con el Acuerdo General Número 4/2020 de trece de abril de dos mil veinte, para celebrar sesión pública ordinaria, las señoras Ministras y los señores Ministros Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Yasmín Esquivel Mossa, José Fernando Franco González Salas, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán.

En términos de lo previsto en el punto quinto del referido Acuerdo General, se verificó la existencia del quorum para el inicio de la sesión, al tenor de lo previsto en el artículo 4º de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

**I. APROBACIÓN DE ACTA**

Se sometió a consideración el proyecto de acta de la sesión pública número veintiuno ordinaria, celebrada el martes veintitrés de febrero del año en curso.

Por unanimidad de once votos, el Tribunal Pleno aprobó dicho proyecto.

## II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del veinticinco de febrero de dos mil veintiuno:

### I. 212/2020

Acción de inconstitucionalidad 212/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, demandando la invalidez de diversas disposiciones 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. En el proyecto formulado por el señor Ministro José Fernando Franco González Salas se propuso: *“PRIMERO. Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad. SEGUNDO. Se declara la invalidez del Decreto No. 208, por medio del cual se expidió la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de mayo de dos mil veinte, en términos del considerando quinto de esta decisión. TERCERO. La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a los doce meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Tlaxcala, 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 Tlaxcala,*

*así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”.*

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

El señor Ministro ponente Franco González Salas presentó el considerando quinto, relativo al estudio de fondo. El proyecto propone declarar la invalidez del Decreto No. 208, mediante el cual se expidió la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de mayo de dos mil veinte; en razón de que, aun cuando únicamente se combatieron los artículos 62, 63 —capítulo VI, denominado “De la Educación Indígena”— y del 66 al 71 —capítulo VIII, denominado “De la Educación Inclusiva”— de dicha ley, los precedentes de esta Suprema Corte apuntan al derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, así como a las personas con discapacidad, por lo que el legislador del Estado estaba obligado a realizarlas

previamente a aprobar esa ley, pues contiene medidas susceptibles de afectar directamente sus intereses o derechos, lo cual no ocurrió en el caso concreto, según el procedimiento legislativo correspondiente.

Personalmente, anunció que, no obstante que formuló el proyecto con el criterio mayoritario, por las especificidades del asunto votará en contra.

El señor Ministro Pérez Dayán concordó con el sentido de la invalidez, pero no de toda la ley cuestionada, pues ha sido su criterio reiterado en los precedentes —entre otros, el asunto de la Constitución Política de la Ciudad de México y las acciones de inconstitucionalidad 98/2018, de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa, y 158/2020, de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Chiapas — que debe ser específicamente las disposiciones cuestionadas por la accionante, esto es, cuando un ordenamiento no está específicamente relacionado con esos grupos en situación de vulnerabilidad, únicamente deben expulsarse las disposiciones que pudieran afectarles, siempre que, una vez invalidadas, el resto de los dispositivos mantuvieran una congruencia normativa.

El señor Ministro González Alcántara Carrancá recordó su posición en el sentido, por un lado, de conceptualizar la consulta como una etapa importante del proceso legislativo, susceptible de viciar todo el ordenamiento y, por otro lado, de que su ausencia invalide todo el ordenamiento; sin embargo, como ese criterio no es unánime y en aras de

generar un consenso y certeza para casos futuros, propuso: 1) seguir considerando a la consulta como parte integral del proceso legislativo, pero agregando el matiz de que su ausencia, en este caso, no tiene el potencial invalidante a toda la ley, 2) invalidar los capítulos o artículos específicos, a petición de parte o de oficio, relacionados con los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como a las personas con discapacidad y 3) ordenar el efecto de que, aunque la invalidez sea parcial, la consulta deberá realizarse sobre toda la ley para que se regule de nuevo apropiadamente.

El señor Ministro Aguilar Morales recordó que su criterio ha sido no invalidar toda una ley cuando únicamente ciertas disposiciones se relacionan con los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como las personas con discapacidad, dado el perjuicio que conllevaría dejar sin una ley completa, máxime que, en el caso, claramente se impugnaron específicamente los capítulos VI y VIII de la ley cuestionada por falta de consulta previa a esos grupos, por lo que, en todo caso, únicamente deberán invalidarse los preceptos que integran esos capítulos, con fundamento en el artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria de la materia.

Aclaró que estaría por la invalidez de toda una ley cuando las violaciones procesales sean de una alta entidad —falta de quorum o votación insuficiente, entre otros— o que

la falta de consulta sea de una ley cuya materia sean dichos grupos.

Agregó que sería conveniente otorgar un plazo al Congreso local para legislar nuevamente, previa consulta a esos sectores sociales, no sólo sobre los preceptos que se invaliden, sino sobre toda la ley.

El señor Ministro Pardo Rebolledo anunció que, en este caso, estará a favor de la invalidez por falta de consulta, pero exclusivamente de los dos capítulos cuestionados, que refieren a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como a las personas con discapacidad, no de toda la ley, y que se obligue a la legislatura local a llevar a cabo dichas consultas y que vuelva a legislar, una vez desahogadas.

La señora Ministra Esquivel Mossa consideró que, en la especie, se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como a las personas con discapacidad, pero que la declaración de invalidez se acote, exclusivamente, a las disposiciones legales impugnadas, no a toda la ley en cuestión, ya que su vocación normativa es todo el sistema educativo estatal, no particularmente esos grupos en situación de vulnerabilidad, por lo que resulta necesario preservarla para no producir inseguridad jurídica con ese vacío legal, aunado a que ello mantendrá la efectividad de otros derechos, como de la educación y del interés superior de la niñez.

La señora Ministra Piña Hernández anunció un voto concurrente para agregar al parámetro de regularidad, además del artículo 2° constitucional y el Convenio 169 de la OIT, diversos artículos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Compartió la propuesta del señor Ministro González Alcántara Carrancá porque este Tribunal Constitucional ha determinado que es necesaria la consulta y ha declarado la invalidez total de normas relacionadas exclusivamente con los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, así como las personas con discapacidad, pues es una obligación convencional y constitucional, y si bien se manifestó convencida de que las leyes deben invalidarse totalmente cuando directa o indirectamente traten a estos grupos, esta propuesta implica un avance, pues se invalidarían únicamente las normas impugnadas, relacionadas con estos sectores, no toda la ley, ponderando que se podrían generar vacíos legislativos de gran relevancia, por lo que se sumará a esta nueva postura.

En relación con los efectos, anunció otro voto concurrente porque la obligación a las autoridades a consultar a estas personas en un plazo determinado debe meditarse en función de la complejidad de su realización.

La señora Ministra Ríos Farjat se expresó en favor de la invalidez por falta de consulta, pero no de la totalidad de la ley, pues el Convenio 169 de la OIT prevé que deberá

realizarse a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas “cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente”, mientras que la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad dispone que “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”.

Apuntó que este Tribunal Pleno no ha sido unánime en este sentido, por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 80/2017 —Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí—, 41/2018 —Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México— y 123/2020 —Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afroamericanas en el Estado de Nuevo León—, en las que cada uno de los integrantes de este Tribunal Constitucional concibió cómo cada norma impugnada afecta o impacta a estas minorías.

Personalmente, recordó que no consideró necesaria la consulta en las acciones de inconstitucionalidad 87/2017 —Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados del Estado de Aguascalientes y sus Municipios— y 61/2019 —Ley número 248 de Comunicación Social Para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave—, así como en la controversia constitucional 38/2019 —Ley Municipal del Estado de Tlaxcala—, pues sus materias no

afectaban los derechos indígenas; empero sí en la acción de inconstitucionalidad 98/2018 —Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa—.

Apuntó que, en el caso concreto, el Poder Legislativo local fue omiso en consultar a estos sectores, siendo que diversos aspectos de la política educativa les atañen, por lo que concordó en ordenarle realizar estas consultas previas y reponer el procedimiento legislativo, pero sin poner en riesgo la validez de lo ya legislado, pues implica muchos beneficios a esos grupos y, por tanto, se sumará a la sugerencia del señor Ministro González Alcántara Carrancá, precisando que el alcance de la consulta no debería ser respecto de los dos capítulos impugnados, sino de toda la ley.

Adelantó que podría formular un voto aclaratorio o concurrente, según fuera el caso.

El señor Ministro Laynez Potisek se manifestó de acuerdo con el proyecto en el fondo, pero con un voto concurrente porque no se responde un planteamiento fundamental del Congreso demandado: que no se requería la consulta por estar cumpliendo un deber de armonización proveniente de un artículo transitorio de la Ley General de Educación; por lo que estimó que se debe analizar si la consulta se debe realizar en la ley general, la local o ambas.

Observó que la ley cuestionada es, aproximadamente, 90% (noventa por ciento) una reproducción de dicha ley general.

Por lo que ve a los efectos, se sumó a la propuesta del señor Ministro González Alcántara Carrancá, pero recordó que, justamente, se debatió que la invalidez total de las leyes cuestionadas era para salvaguardar los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como a las personas con discapacidad, pues el aliciente era que las legislaturas locales cumplieran su obligación de consultarlas para no provocar este vicio en el procedimiento legislativo, por lo que estimó quizás conveniente fijar que, por una parte, no surta efectos la declaratoria de invalidez a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia, sino tras un plazo razonable para consultar y legislar nuevamente, en términos similares a los casos de omisión legislativa, con fundamento en la ley reglamentaria de la materia.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea valoró que, en el caso, eran necesarias esas consultas a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como a las personas con discapacidad, por lo que, al formar parte importante del procedimiento legislativo, debería invalidarse la ley en su totalidad, tal como ha votado en los precedentes, sin embargo, consideró plausible la propuesta del señor Ministro González Alcántara Carrancá porque esta Suprema Corte tiene la facultad de establecer los efectos y alcances de sus sentencias para evitar que una declaratoria general de inconstitucionalidad genere daños o afectaciones a la sociedad, incluso, mayores que la permanencia de la

norma cuestionada, similar a la lógica que implica la interpretación conforme.

Resaltó que, en la especie, se impugnaron únicamente dos capítulos de la ley reclamada por falta de consulta, pero el efecto expansivo de inconstitucionalidad generaría un daño grave, al dejar, prácticamente, sin ley de educación al Estado, por lo que se sumará a esa sugerencia, que respeta y cuida los derechos fundamentales y humanos de estos grupos en situación de vulnerabilidad, sin afectar a la sociedad en mayor grado, a saber, para declarar la invalidez de esos capítulos efectivamente impugnados, fijar un plazo amplio para que surta efectos esa invalidez y, en el mismo, se vuelva a legislar mediando esas consultas previas.

Recordó que este Tribunal Pleno nunca ha ordenado legislar cuando no se ha declarado la invalidez por una omisión legislativa.

Opinó que la sugerencia referida no implicaría propiamente un cambio de criterio de esta Suprema Corte, sino una evolución en su criterio, pues, ante una ley que únicamente refiera a estas personas, su falta de consulta implicará su invalidez total.

La señora Ministra Piña Hernández coincidió con el señor Ministro Laynez Potisek en que debe responderse el argumento de la autoridad demandada, por lo que, de no hacerse, formulará otro voto concurrente.

El señor Ministro ponente Franco González Salas modificó el proyecto, fundamentalmente, con la propuesta del señor Ministro González Alcántara Carrancá, y para responder el argumento apuntado por el señor Ministro Laynez Potisek, respaldado por la señora Ministra Piña Hernández.

En cuanto a los efectos, ofreció circular próximamente una propuesta de plazo razonable, tomando en cuenta las condiciones de la pandemia y electorales, para que el Congreso local legisle previas consultas, que realice con los lineamientos mínimos de esta Suprema Corte.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció que únicamente sometería a votación el estudio de fondo, dejando los efectos para la sesión siguiente, agradeciendo la propuesta que se circulará.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta modificada 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, la cual se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta

correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y González Alcántara Carrancá anunciaron sendos votos concurrentes. La señora Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto aclaratorio.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea acordó que el engrose se apruebe en una sesión privada.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea prorrogó la discusión del asunto para la sesión siguiente, por lo que deberá permanecer en la lista oficial.

Acto continuo, levantó la sesión a las trece horas con veintinueve minutos, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Tribunal Pleno para acudir a la próxima sesión pública ordinaria, que se celebrará el lunes primero de marzo del año en curso a la hora de costumbre.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, quien da fe.

