

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
71/2021
PROMOVENTE: COMISIÓN DE DERECHOS
HUMANOS DEL ESTADO DE MORELOS**

**PONENTE: MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ
SECRETARIO DE ESTUDIO Y CUENTA: SANTIAGO JOSÉ VÁZQUEZ
CAMACHO**

**VISTO BUENO
SRA. MINISTRA**

Ciudad de México. Acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión del día siete de junio de dos mil veintidós.

S E N T E N C I A

Mediante la que se resuelve la **acción de inconstitucionalidad 71/2021**, promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos (en adelante, “la CDHEM” o “la Comisión Estatal”), en contra de los artículos 43, 65 y 74, el CAPÍTULO VII, denominado “DE LA EDUCACIÓN INDÍGENA” con sus artículos 78 al 84, así como el diverso CAPÍTULO X, denominado de la “EDUCACIÓN INCLUSIVA” con sus artículos 95 y 96 contenidos en el TÍTULO CUARTO “DE LA EDUCACIÓN BÁSICA QUE SE IMPARTE EN EL ESTADO” de la Ley de Educación del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad”, Órgano de Difusión Oficial del Estado Libre y Soberano de Morelos, en su edición número 5926, de fecha **diecisiete de marzo de dos mil veintiuno**.

I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA.

1. Demanda de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos.

Mediante escrito presentado de forma electrónica el dieciséis de abril de dos

mil veintiuno, Raúl Israel Hernández Cruz, en su carácter de Presidente de la CDHEM promovió acción de inconstitucionalidad en contra de los artículos 43, 65 y 74, el CAPÍTULO VII, denominado “DE LA EDUCACIÓN INDÍGENA” con sus artículos 78 al 84, así como el diverso CAPÍTULO X, denominado de la “EDUCACIÓN INCLUSIVA” con sus artículos 95 y 96 contenidos en el TÍTULO CUARTO “DE LA EDUCACIÓN BÁSICA QUE SE IMPARTE EN EL ESTADO” de la Ley de Educación del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad”, Órgano de Difusión Oficial del Estado Libre y Soberano de Morelos, en su edición número 5926, de fecha diecisiete de marzo de dos mil veintiuno.

2. Conceptos de invalidez. Al respecto, tras detallar los antecedentes que dieron lugar a la emisión y promulgación de la Ley de Educación del Estado de Morelos que contiene los artículos impugnados, planteó los conceptos de invalidez que se sintetizan a continuación:

2.1. Los artículos impugnados, violan el derecho de consulta previa de las comunidades indígenas: La CDEHM alegó que los preceptos impugnados, al ser susceptibles de afectar los derechos de las comunidades indígenas en esa entidad federativa debieron ser consultados, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 1, 2 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante, “la Constitución General”); 13, fracción II, inciso a), y 25 de la Ley de Fomento y Desarrollo de los Derechos y Cultura de las Comunidades y Pueblos Indígenas del Estado de Morelos; 6, fracción I, inciso a) y fracción II, del Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países independientes (en adelante, “el Convenio 169”); y, 18 y 19 de la Declaración de la Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Sostuvo que los titulares de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Morelos tenían la obligación de realizar consultas libres, de buena fe e informadas a las comunidades, pueblos y municipios indígenas, cuando las

normas afecten sus derechos y con la finalidad de que este grupo vulnerable de la sociedad pueda participar activamente en la construcción del contenido normativo, así como su aprobación.

Al respecto, arguyó que, si bien con las normas impugnadas se busca reconocer y establecer derechos de las comunidades y pueblos indígenas respecto de la educación que sus integrantes deben recibir, lo cierto es que dichas normas y su contenido no fueron puestos a consulta de las comunidades, pueblos y municipios indígenas del Estado de Morelos, lo cual se advierte del procedimiento legislativo, ya que ni el Poder Legislativo ni el Poder Ejecutivo cumplieron con dicha obligación.

2.2. Los artículos impugnados violan el derecho de previa consulta a las personas con discapacidad. Señaló que, si bien las normas impugnadas buscan garantizar la educación y la atención de las personas con discapacidad, con la finalidad de que se reduzcan aquellas limitaciones, barreras u otros impedimentos que hagan nugatorio el ejercicio de ese derecho de forma plena e incluyente, y de eliminar las prácticas de discriminación o exclusión motivadas por esa condición, era necesario realizar una consulta y que dichas personas participaran conforme al punto 3 del artículo 4 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (en adelante, “la Convención de Personas con Discapacidad”), al dirigirse las normas impugnadas a éstas e impactar en sus derechos. Por lo tanto, al no haberse observado las reglas convencionales, las normas resultan incompatibles con el parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos.

3. Admisión y requerimientos. En relación con el trámite del asunto, el veintidós de abril de dos mil veintiuno, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo por presentada la acción de inconstitucionalidad, registrándola bajo el número **71/2021**, misma que fue turnada a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández como instructora del procedimiento.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 71/2021

Consiguientemente, el veintiséis de abril de dos mil veintiuno, la Secretaria de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de la Subsecretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal dio cuenta de la demanda a la Ministra Instructora, quien la admitió a trámite y tuvo a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos como las entidades que aprobaron, emitieron y promulgaron la ley impugnada, por lo que les solicitó su informe en un plazo de quince días hábiles contados a partir del siguiente al en que surtiera efectos la notificación de ese proveído, de conformidad con el artículo 64, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal (en adelante, la “Ley Reglamentaria”). Asimismo, se requirió a dichas autoridades para que señalaran domicilio en la Ciudad de México para oír y recibir notificaciones y se requirió al Poder Legislativo para que enviara copia certificada de los antecedentes legislativos de la norma impugnada.

Requirió al Poder Ejecutivo de la entidad para que, en el mismo plazo enviara un ejemplar o copia certificada del Periódico Oficial del Estado en el que se haya publicado la norma impugnada.

También se le dio vista a la Fiscalía General de la República para la formulación del pedimento correspondiente; se le dio vista a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que, si considerara que el medio de control trasciende sus funciones constitucionales, manifieste lo que en su esfera competencial le convenga.

4. Informe del Poder Legislativo del Estado de Morelos. A través de un oficio recibido el veintiuno de mayo de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte, el Vicepresidente de la Mesa Directiva de la LIV Legislatura del Congreso del Estado de Morelos rindió su informe y expresó los razonamientos que se detallan a continuación:

- i) Sostuvo que resultan infundados e inoperantes los conceptos de invalidez expresados por la accionante, toda vez que las entidades

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 71/2021

federativas gozan de plena autonomía para tomar decisiones de gobierno en el ámbito de su competencia y tienen el deber de que las leyes locales tengan completa concordancia o armonía con las normas generales, lo que supone en el presente caso adecuar los supuestos jurídicos de un ordenamiento de menor rango a los de mayor rango, con el objetivo de que la estandarización de las normas jurídicas produzcan certeza, simplificación normativa y ausencia de antinomias.

ii) Señaló que la Federación buscó reconocer y respetar el derecho de los pueblos originarios y su acceso a los servicios educativos, considerando sus usos y costumbres, culturas y diversidad lingüística para la generación de estrategias que aseguren la realización del derecho a la educación.

iii) Aseveró que, con motivo de la reforma de quince de mayo de dos mil diecinueve, el Congreso de Unión puso en marcha el Acuerdo de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados por el que estableció el procedimiento para la elaboración, análisis y discusión de los proyectos de elaboración secundaria a que hacen referencia los artículos Quinto y Séptimo Transitorios del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 3, 31 y 73 de la Constitución General en materia educativa. Conforme a ello, indicó que así fue, como se establecieron foros y talleres por parte del Congreso de la Unión para la emisión de la Ley General de Educación y con los cuales se dio luz al proyecto legislativo de la misma, en materia de educación indígena.

iv) También afirmó que el Senado de la República dio apertura a foros que se realizaron los días veinte, veinticinco y veintisiete de febrero, así como el primero de marzo en los que se obtuvo una amplia participación y propuestas para una legislación secundaria las cuales se encuentran en el proyecto de decreto por el que se

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 71/2021

expide la Ley General de Educación, visible en la Gaceta Parlamentaria, número 6359-VI.

v) Advirtió que, entre las participaciones referentes a la Ley General de Educación, destacan las siguientes en donde se planteó que tienen que haber políticas equitativas y de inclusión: **i)** foro con especialistas y académicos; **ii)** foro con legisladores y organizaciones de la sociedad civil, especialistas en temas educativos; y, **iii)** foro sobre educación superior, universidad pedagógica nacional y normales.

vi) Mencionó que el espíritu del capítulo denominado “De la Educación Indígena” en la Ley General de Educación abarca diversos puntos entre los que se encuentran reconocer y respetar los derechos de los pueblos originarios y su acceso a los servicios educativos; considerar sus usos y costumbres, culturas y diversidad lingüística para la generación de estrategias que aseguren la realización del derecho a la educación; promover servicios educativos, basados en la promoción y preservación del patrimonio histórico y de nuestras culturas; así como la obligación de las autoridades educativas para que consulten 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 2º de la Constitución General.

vii) Por tal motivo, consideró que las normas de la ley impugnada no violaron lo dispuesto en los artículos 3, 31 y 73 constitucionales consistentes en armonizar la legislación estatal y que, en aras de no invadir la esfera competencial federal para regular la educación indígena y en estricto acatamiento de lo

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 71/2021

dispuesto en los artículos transitorios Octavo y Sexto de la reforma constitucional, así como la Ley General de Educación, se emitió el capítulo respectivo en la ley local.

viii) También expresó que los artículos 80, 81 y 82 de la ley impugnada no introdujeron aspectos novedosos de regulación, ya que, en la ley de educación anterior a la impugnada se contenían los derechos que se reprodujeron en respeto al principio de progresividad.

ix) Finalmente, advirtió que en el año dos mil diecinueve el Congreso de la Unión aprobó el dictamen por el cual se realizaron diversas reformas, modificaciones y derogaciones a los artículos 3, 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que se turnaron las minutas respectivas a los Congresos estatales para que se pronunciaran con relación al dictamen aprobado por ambas cámaras, y que el H. Congreso del Estado de Morelos fue de los primeros Congresos estatales que aprobaron la minuta de reforma educativa, por lo que se remitió su voto en sentido favorable al Congreso de la Unión para el cómputo correspondiente.

5. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos. El Consejero Jurídico y Representante del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, por escrito recibido en el portal FIREL de esta Suprema Corte el veintiuno de mayo de dos mil veintiuno, rindió informe en representación de dicho poder y en contestación de la demanda reiteró de forma idéntica los conceptos de invalidez expresados por el Vicepresidente de la Mesa Directiva de la LIV Legislatura del Congreso del Estado de Morelos.

6. Pedimento del Fiscal General de la República. El Fiscal General de la República no formuló pedimento en el presente asunto.

7. Cierre de la instrucción y remisión del expediente para formular proyecto de sentencia. Agotado en sus términos el trámite respectivo, por acuerdo de **diez de junio de dos mil veintiuno** se ordenó el cierre de instrucción, por lo que se recibió el expediente en la ponencia de la Ministra instructora para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

II. COMPETENCIA.

8. 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 Mexicanos¹ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación², en relación con el punto Segundo, fracción II, del Acuerdo General número 5/2013³ de trece de mayo de dos mil trece, toda vez que la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos promueve este medio de control constitucional contra los artículos 43, 65 y 74, el CAPÍTULO VII, denominado “DE LA EDUCACIÓN INDÍGENA” con sus artículos 78 al 84, así como el diverso CAPÍTULO X, denominado de la “EDUCACIÓN INCLUSIVA” con sus artículos 95 y 96 contenidos en el

¹ **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.

[...]

² **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.

[...]

³ **Segundo.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

[...]

II. Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobreseerse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención.

[...]

TÍTULO CUARTO “DE LA EDUCACIÓN BÁSICA QUE SE IMPARTE EN EL ESTADO” de la Ley de Educación del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad”, Órgano de Difusión Oficial del Estado Libre y Soberano de Morelos, en su edición número 5926, de fecha diecisiete de marzo de dos mil veintiuno, al considerar que su contenido es violatorio de derechos humanos.

III. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS.

9. Del análisis integral del escrito de demanda, se advierte que la CDHEM alegó irregularidades al procedimiento legislativo que dio origen a Ley de Educación del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad”, Órgano de Difusión Oficial del Estado Libre y Soberano de Morelos, en su edición número 5926, concretamente la falta de consulta respecto de los siguientes artículos:

ARTÍCULO 43. La educación inicial se proporciona en dos tipos: escolarizada a través de los centros de atención infantil, en las instituciones educativas del Estado y por particulares con Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios; y no escolarizada implementada en zonas rurales, indígenas y urbano marginadas a través de los Centros de Asistencia Infantil Comunitarios, dependientes del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Morelos.

ARTÍCULO 65. Los Organismos Descentralizados procurarán diseñar proyectos de políticas públicas para su aprobación por el Poder Legislativo Estatal para su posterior aplicación que propicien que en todas las instituciones de educación en las que se imparta la educación especial, comprendiendo los Centros de Atención Psicopedagógica de Educación Preescolar, dispongan de infraestructura, mobiliario y medios, tanto materiales como técnicos, acordes a las necesidades de los educandos, teniendo como principal finalidad lograr el máximo desarrollo personal de los mismos, evitando en todo momento cualquier acto de discriminación que impida su desarrollo integral.

[...]

ARTÍCULO 74. Los Organismos Descentralizados garantizarán el acceso a la educación superior de aquellas personas con discapacidad que cumplan con los requisitos solicitados por las instituciones respectivas. De manera que las políticas de educación superior estarán basadas en el principio de equidad entre las personas, fomentando acciones institucionales que compensen las desigualdades y la

inequidad en el acceso y permanencia en los estudios por razones de género o discapacidad.

[...]

CAPÍTULO VII DE LA EDUCACIÓN INDÍGENA

ARTÍCULO 78. En el Estado es responsabilidad de los Organismos Descentralizados la prestación de los servicios de educación básica, en su adaptación específica de educación indígena intercultural y bilingüe. Por lo que, para lograr este fin, deberá disponer de la infraestructura y los recursos humanos, financieros y pedagógicos necesarios, que permitan su cobertura en la totalidad de las comunidades indígenas del Estado.

ARTÍCULO 79. La educación indígena tiene por objeto contribuir al conocimiento, aprendizaje, reconocimiento, valoración, preservación y desarrollo tanto de la tradición oral y escrita indígena, como de las lenguas indígenas nacionales como medio de comunicación, de enseñanza, objeto y fuente de conocimiento.

ARTÍCULO 80. La educación indígena promoverá en el educando actitudes encaminadas a la prevención y conservación de la salud, sin abandonar los conocimientos de la medicina tradicional.

ARTÍCULO 81. La educación indígena se apoyará con servicios asistenciales y de extensión educativa que faciliten en forma continua y permanente el aprendizaje y aprovechamiento de los alumnos, respetando y resaltando su personalidad y su cultura.

Los Organismos Descentralizados serán los responsables de la implementación de estrategias que impulsen la autogestión del aprendizaje del educando.

ARTÍCULO 82. La educación indígena, deberá impartirse por docentes bilingües, de acuerdo a las necesidades étnicas de cada región.

En el caso de los maestros de educación indígena que no tengan licenciatura como nivel mínimo de formación, deberán participar en los programas de capacitación que diseñen los Organismos Descentralizados y certificar su bilingüismo en la lengua indígena que corresponda y el idioma español.

ARTÍCULO 83. Los Organismos Descentralizados propondrán a la autoridad educativa federal, que los planes y programas de estudio para la educación indígena en los niveles de preescolar, primaria y secundaria se estructuren por niveles y asignaturas. Éstas deberán responder a las necesidades o características lingüísticas y culturales de los grupos étnicos, así como lograr una plena participación social comunitaria, regional, estatal, nacional y universal.

De igual forma, los Organismos Descentralizados, podrán establecer instituciones de educación media superior y superior en las regiones

indígenas, con el objeto de promover su mejor preparación. Asimismo, se fomentará el estudio y la preservación de la cultura y las lenguas indígenas.

ARTÍCULO 84. Los Organismos Descentralizados fomentarán acciones a fin de que en las escuelas secundarias y telesecundarias que se encuentran en comunidades indígenas del Estado, se imparta la materia de cultura e identidad indígena y que promueva y valore la riqueza del conocimiento ancestral de su contexto.

[...]

CAPÍTULO X DE LA EDUCACIÓN INCLUSIVA

ARTÍCULO 95. 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 96. El Estado asegurará la educación inclusiva en todos los tipos y niveles, con el fin de favorecer el aprendizaje de todos los estudiantes, con énfasis en los que están excluidos, marginados o en riesgo de estarlo, para lo cual buscará:

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

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

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

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

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

Asimismo, la CDHEM alegó como normas de rango constitucional violadas: los artículos 1, 2 y 133, de la Constitución General; 6, fracción I, inciso a) y fracción II, del Convenio 169 de la OIT; 18 y 19 de la Declaración de la

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 71/2021

Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, y 4, punto 3, de la Convención de Personas con Discapacidad.

IV. OPORTUNIDAD.

10. El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria⁴ dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe comenzar a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial, precisando que, como regla general, si el último día del plazo fuera inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.
11. Este Alto Tribunal estima que la demanda de acción de inconstitucionalidad presentada por la CDHEM resulta **oportuna**.
12. Si la Ley de Educación del Estado de Morelos fue publicada el diecisiete de marzo de dos mil veintiuno; el plazo de treinta días previsto en el artículo 60 de la Ley Reglamentaria transcurrió del **dieciocho de marzo de dos mil veintiuno** al **dieciséis de abril de dos mil veintiuno**, y la demanda se presentó vía electrónica en el sistema FIREL de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el **dieciséis de abril de dos mil veintiuno**, resulta inconcuso que se satisface el requisito de temporalidad que se analiza.

V. LEGITIMACIÓN.

13. La acción de inconstitucionalidad fue promovida por órgano legitimado, tal como se evidencia en las consideraciones y razonamientos que se detallan en seguida.

⁴ **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.

14. En lo que interesa, el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución General⁵ dispone, sustancialmente, que los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en las entidades federativas están facultados para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales.
15. En consonancia con la disposición anterior, el artículo 16, fracción I, de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos⁶, así como el diverso 15, fracciones I y II⁷, del Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, prevén que el Presidente de

⁵ **ARTÍCULO 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señala la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

[...]

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

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

[...]

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; [...].

⁶ **ARTÍCULO 16.** El presidente o presidenta de la Comisión será electo o electa por el Congreso del Estado, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros y protestará el cargo ante ellos, en la sesión que se señale para el efecto y tendrá las siguientes atribuciones y obligaciones:

I. Ejercer la representación legal de la Comisión; [...].

⁷ **ARTÍCULO 15º.-** La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión y está a cargo de un Presidente a quien corresponde realizar, en los términos establecidos del Título Segundo, Capítulo Tercero de la Ley, las funciones directivas de la Comisión, de la cual es su representante legal y por tanto tendrá además las siguientes facultades:

I.- Tener la representación legal de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos y ejercerla ante los tres órdenes de Gobierno, así como ante todo tipo de autoridades jurisdiccionales y no jurisdiccionales, ya sean federales y/o del fuero común o locales, tanto en materia civil, mercantil, administrativa, laboral, fiscal, penal, constitucional y ante cualquier otra de cualquier naturaleza y/o materia.

II.- Ejercer todos los actos tendientes a la representación legal y/o defensa de los intereses de la Comisión y promover todo tipo de demandas, contestaciones de demanda y/o reconvenciones, formular denuncias y/o querellas, ofrecer pruebas, objetar e impugnar las pruebas de la contraparte; absolver y articular posiciones, transigir, celebrar convenios dentro y fuera de juicio, interponer los medios de impugnación que otorga la Ley correspondiente, inclusive el juicio de amparo y acciones de Amparo en defensa Constitucional que correspondan y en general todas y cada una de las facultades que la Ley y procedimiento correspondiente otorgue para la defensa de los intereses citados, todo lo anterior en cualquiera de las materias y autoridades indicadas en el numeral que antecede [...].

dicha comisión tendrá la obligación de ejercer la representación legal de ésta ante los tres órdenes de gobierno y ante las autoridades jurisdiccionales.

16. En ese contexto, se advierte que la demanda fue firmada por Raúl Israel Hernández Cruz, Presidente de la Comisión Estatal, como consta en el Decreto 425, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el diez de julio de dos mil diecinueve, y en el que se advierte que dicha persona cuenta con las atribuciones con la que se ostenta, ya que fue electo por unanimidad de los diputados de la LIV Legislatura del Estado de Morelos en sesión ordinaria del Pleno del día veinte de junio de dos mil diecinueve.
17. Aunado a que impugnan diversas disposiciones de la Ley de Educación del Estado de Morelos que modifica diversos aspectos relacionados con los derechos de las personas con discapacidad y de los pueblos indígenas y afroamericanos y sus miembros, al estimarlos violatorios del derecho a la consulta previa previsto en diversas normas de fuente internacional con rango constitucional.
18. Por tanto, es evidente que se actualiza la hipótesis de legitimación prevista en el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución General, pues el presente asunto fue promovido por un ente legitimado, a través de su debido representante y se plantea que las disposiciones impugnadas vulneran derechos humanos.

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.

19. Las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente, por lo que se deben analizar las que sean formuladas por las partes, así como aquéllas que este Alto Tribunal advierta de oficio.

20. Al no haber sido alegadas causales de improcedencia y toda vez que no se advierte alguna de oficio, se pasa al examen material de la acción de inconstitucionalidad promovida por la CDHEM.

VII. ESTUDIO DE LAS VIOLACIONES AL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO.

21. A continuación, se analizarán los conceptos de invalidez relacionados con las violaciones al procedimiento legislativo que a juicio de la CDHEM se actualizaron, pues de ser fundados, los artículos 43, 65 y 74, el CAPÍTULO VII, denominado “DE LA EDUCACIÓN INDÍGENA” con sus artículos 78 al 84, así como el diverso CAPÍTULO X, denominado de la “EDUCACIÓN INCLUSIVA” con sus artículos 95 y 96 contenidos en el TÍTULO CUARTO “DE LA EDUCACIÓN BÁSICA QUE SE IMPARTE EN EL ESTADO” de la Ley de Educación del Estado de Morelos (en adelante, “Ley de Educación local”) serían inválidos (y no la totalidad del decreto que contiene la reforma de conformidad con los últimos precedentes de este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación).
22. Si bien los conceptos de invalidez se dirigen a controvertir las normas impugnadas por falta de consulta previa, lo cierto es que la consulta a personas con discapacidad y la consulta a pueblos indígenas y afroamericanos y sus miembros tienen algunas diferencias que hacen necesario emprender su estudio en forma separada.
23. Por lo tanto, a continuación, se analizará la constitucionalidad de las normas impugnadas en los dos apartados siguientes: **“Tema 1. Falta de consulta a personas con discapacidad (estudio de los artículos 65, 74, 95 y 96 de la Ley de Educación del Estado de Morelos)”** y **“Tema 2. Falta de consulta a pueblos indígenas y afroamericanos y sus miembros (estudio de los artículos 43 y 78 a 84 de la Ley de Educación del Estado de Morelos)”**.

Tema 1. Falta de consulta a personas con discapacidad (estudio de los artículos 65, 74, 95 y 96 de la Ley de Educación del Estado de Morelos).

24. Como se adelantó, la CDHEM sostiene que diversos artículos de la Ley de Educación local son inconstitucionales porque regulan aspectos de la educación especial e inclusiva para personas con discapacidad, de manera que era necesario llevar a cabo una consulta estrecha a éstas en los términos que se disponen en el artículo 4.3. de la Convención de Personas con Discapacidad y, al no haberse realizado la consulta correspondiente, debía declararse la invalidez de los preceptos impugnados.
25. A continuación, se determinará el parámetro constitucional de validez que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido respecto a la consulta previa a las personas con discapacidad. Posteriormente, se analizará si las normas impugnadas afectan directa o indirectamente a dichas personas —lo que haría necesaria la consulta previa— y, de ser el caso, se constatará si en este caso el Congreso local llevó a cabo dicho procedimiento de consulta debidamente.

Parámetro de regularidad constitucional de las consultas a personas con discapacidad.

26. La adopción en el dos mil seis de la Convención de Personas con Discapacidad⁸, significó un cambio en relación con la percepción y reconocimiento de las personas con discapacidad, toda vez que se superaron los modelos de prescindencia y médico–rehabilitador, para adoptar el modelo social de inclusión donde la persona con discapacidad es identificada como un sujeto y actor de derechos con plena autonomía y dignidad humana.

⁸ En las dos últimas décadas, se adoptaron la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (“CIADDIS”, 1999), primer instrumento internacional de derechos humanos dedicado específicamente a personas con discapacidad, y en el Sistema Universal de las Naciones Unidas, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (“CDPD”, 2006).

27. El artículo 4.3 de la Convención de Personas con Discapacidad prevé el derecho de las personas con discapacidad a ser consultadas, el cual tiene rango constitucional⁹:

Artículo 4 Obligaciones generales.

[...]

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

28. En primer lugar, la razón que subyace a la exigencia de consultar a las personas con discapacidad consiste en que se supere un modelo rehabilitador de la discapacidad —donde las personas con estas condiciones son sujetos pasivos a la ayuda que se les brinda¹⁰— favoreciendo un “modelo

⁹ Véase **jurisprudencia P./J. 20/2014 (10^a)**. Publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 5, abril de 2014, tomo I, página 202, de rubro “**DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL**”.

¹⁰ Véase tesis 1^a. VI/2013 (10a) de rubro y texto siguiente “**DISCAPACIDAD. SU ANÁLISIS JURÍDICO A LA LUZ DEL MODELO SOCIAL CONSAGRADO EN LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD**. La concepción jurídica sobre la discapacidad ha ido modificándose en el devenir de los años: en principio existía el modelo de "prescindencia" en el que las causas de la discapacidad se relacionaban con motivos religiosos, el cual fue sustituido por un esquema denominado "rehabilitador", "individual" o "médico", en el cual el fin era normalizar a la persona a partir de la desaparición u ocultamiento de la deficiencia que tenía, mismo que fue superado por el denominado modelo "social", el cual propugna que la causa que genera una discapacidad es el contexto en que se desenvuelve la persona. Por tanto, las limitaciones a las que se ven sometidas las personas con discapacidad son producidas por las deficiencias de la sociedad de prestar servicios apropiados, que aseguren que las necesidades de las personas con discapacidad sean tomadas en consideración. Dicho modelo social fue incorporado en nuestro país al haberse adoptado la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad del año 2006, misma que contiene y desarrolla los principios de tal modelo, los cuales en consecuencia gozan de fuerza normativa en nuestro ordenamiento jurídico. Así, a la luz de dicho modelo, la discapacidad debe ser considerada como una desventaja causada por las barreras que la organización social genera, al no atender de manera adecuada las necesidades de las personas con diversidades funcionales, por lo que puede concluirse que las discapacidades no son enfermedades. Tal postura es congruente con la promoción, protección y aseguramiento del goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos fundamentales de las personas con discapacidad, lo que ha provocado la creación de ajustes razonables, los cuales son medidas paliativas que introducen elementos diferenciadores, esto es, propician la implementación de medidas de naturaleza positiva -que involucren un actuar y no sólo una abstención de discriminar- que atenúan las desigualdades.” Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, libro XVI, enero de 2013, tomo 1, página 634.

social” en el que la causa de la discapacidad es el contexto que la genera; es decir, las deficiencias de la sociedad en la que estas personas se encuentran para generar servicios adecuados una vez consideradas las necesidades particulares de las personas con esta condición. Dicho de otro modo, una ausencia de consulta en cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad significaría no considerarlas en la definición de sus propias necesidades, volviendo de alguna manera a un modelo rehabilitador o asistencialista.

29. En segundo lugar, el derecho a la consulta de las personas con discapacidad está estrechamente relacionado con los principios generales de autonomía e independencia que rigen la Convención de Personas con Discapacidad (artículo 3.a), su derecho de igualdad ante la ley (artículo 12) y su derecho a la participación (artículos 3.c y 29) que se plasmó en el lema del movimiento de personas con discapacidad: “nada de nosotros sin nosotros”.
30. Finalmente, el derecho a la consulta es uno de los pilares de la Convención de Personas con Discapacidad, puesto que el proceso de creación de dicho tratado fue justamente uno de participación genuina y efectiva, colaboración y consulta estrecha con las personas con discapacidad. La Convención de Personas con Discapacidad fue resultado de todas las opiniones ahí vertidas. Ello aseguró la calidad de dicho instrumento y su pertinencia para esas personas¹¹.
31. Por lo tanto, el derecho a la consulta de las personas con discapacidad en la legislación y políticas públicas nacionales es un requisito ineludible para asegurar la pertinencia y calidad de todas las acciones encaminadas a asegurar el pleno goce de los derechos de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con los demás. Dicho de otro modo, la consulta es

¹¹ CRPD, *Observación general núm. 7 (2018) sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la Convención*, CRPD/C/GC/7, 9 de noviembre de 2018, párrafo 1.

lo que asegura que las medidas dirigidas a las personas con discapacidad sean una respuesta a sus necesidades reales.

32. Por otra parte, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas (en adelante “el Comité”), previsto en la Convención de Personas con Discapacidad para monitorear el cumplimiento de ésta por los Estados parte como México¹², recomendó al Estado Mexicano “que establezca mecanismos **regulares** para convocar consultas con las organizaciones de personas con discapacidad, asegurando que sus opiniones reciban la consideración adecuada”¹³.

33. Si bien como afirma el Poder Ejecutivo local no existe un mecanismo previsto en una Ley General del Congreso de la Unión que regule los parámetros y requisitos para cumplir con la obligación prevista en el artículo 4.3 de la Convención de Personas con Discapacidad¹⁴, el Comité determinó en su **Observación general número 7 (2018)** lo siguiente en relación con el deber de realizar consultas por parte de los poderes legislativos:

8. A fin de cumplir las obligaciones dimanantes del artículo 4, párrafo 3, los Estados parte deberían incluir la obligación de celebrar consultas estrechas e integrar activamente a las personas con discapacidad, a través de sus propias organizaciones, en los marcos jurídicos y reglamentarios y los procedimientos en todos los niveles y sectores del Gobierno. **Los Estados partes deberían considerar las consultas y la integración de las personas con discapacidad como medida**

¹² Artículos 36.4 y 38, inciso b).

¹³ CRPD, *Observaciones finales sobre el informe inicial de México*, CRPD/C/MEX/CO/1, 27 de octubre de 2014, párrafo 8.

¹⁴ Ni en la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de mayo de 2011, ni en la Ley General de Educación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de septiembre de 2019, se prevé el deber de consultar a las personas con discapacidad.

Sólo en la Ley General de Educación se prevé en el régimen transitorio lo siguiente respecto a las comunidades indígenas y sus miembros:

Noveno. Las autoridades educativas, en coordinación con las autoridades correspondientes, realizarán consultas de buena fe y de manera previa, libre e informada, de acuerdo con las disposiciones legales nacionales e internacionales en la materia, en pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas relativo a la aplicación de las disposiciones que, en materia de educación indígena, son contempladas en este Decreto; hasta en tanto, las autoridades educativas no realizarán ninguna acción derivada de la aplicación de dichas disposiciones.

obligatoria antes de aprobar leyes, reglamentos y políticas, ya sean de carácter general o relativos a la discapacidad. Por lo tanto, las consultas deberían comenzar en las fases iniciales y contribuir al resultado final en todos los procesos de adopción de decisiones. Las consultas deberían comprender a las organizaciones que representan a la amplia diversidad de personas con discapacidad a nivel local, nacional, regional e internacional (**resaltado de este Alto Tribunal**)¹⁵.

- 34.** Asimismo, el Comité señaló que la expresión “**cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad**”, que figura en artículo 4, párrafo 3, abarca toda la gama de medidas legislativas, administrativas y de otra índole **que puedan afectar de forma directa o indirecta a los derechos de las personas con discapacidad.** La interpretación amplia de las cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad permite a los Estados parte tener en cuenta la discapacidad mediante políticas inclusivas, garantizando que las personas con discapacidad sean consideradas en igualdad de condiciones con las demás¹⁶.
- 35.** Sin embargo, el Comité también reconoció que “[e]n caso de controversia **sobre los efectos directos o indirectos de las medidas de que se trate, corresponde a las autoridades públicas de los Estados parte demostrar que la cuestión examinada no tendría un efecto desproporcionado sobre las personas con discapacidad y, en consecuencia, que no se requiere la celebración de consultas**” (**resaltado de este Alto Tribunal**)¹⁷.

¹⁵ CRPD, *Observación general núm. 7 (2018) sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la Convención*, CRPD/C/GC/7, 9 de noviembre de 2018, párrafo 8.

¹⁶ CRPD, *Observación general núm. 7 (2018) sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la Convención*, CRPD/C/GC/7, 9 de noviembre de 2018, párrafo 18.

¹⁷ CRPD, *Observación general núm. 7 (2018) sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la Convención*, CRPD/C/GC/7, 9 de noviembre de 2018, párrafo 19.

36. Por otra parte, respecto al requisito de que las consultas sean “**estrechas**” y exista una “**colaboración activa**”, el Comité determinó lo siguiente:

21. La “**celebración de consultas estrechas y la colaboración activa**” con las personas con discapacidad a través de las organizaciones que las representan es una obligación dimanante del derecho internacional de los derechos humanos que exige **el reconocimiento de la capacidad jurídica de todas las personas para participar en los procesos de adopción de decisiones sobre la base de su autonomía personal y libre determinación**. La consulta y colaboración en los procesos de adopción de decisiones para aplicar la Convención, así como en otros procesos de adopción de decisiones, **deberían incluir a todas las personas con discapacidad** y, cuando sea necesario, regímenes de apoyo para la adopción de decisiones.

22. Los Estados deberían contactar, consultar y colaborar sistemática y abiertamente, de forma sustantiva y oportuna, con las organizaciones de personas con discapacidad. Ello requiere **acceso a toda la información pertinente**, incluidos los sitios web de los órganos públicos, mediante formatos digitales accesibles y ajustes razonables cuando se requiera, como la interpretación en lengua de señas, los textos en lectura fácil y lenguaje claro, el braille y la comunicación táctil. **Las consultas abiertas dan a las personas con discapacidad acceso a todos los espacios de adopción de decisiones en el ámbito público en igualdad de condiciones con las demás**, lo cual incluye los fondos nacionales y todos los órganos públicos de adopción de decisiones competentes para la aplicación y el seguimiento de la Convención.

23. **Las autoridades públicas deberían considerar, con la debida atención y prioridad, las opiniones y perspectivas de las organizaciones de personas con discapacidad cuando examinen cuestiones relacionadas directamente con esas personas**. Las autoridades públicas que dirijan procesos de adopción de decisiones tienen el deber de informar a las organizaciones de personas con discapacidad de los resultados de esos procesos, en particular proporcionando **una explicación clara, en un formato comprensible, de las conclusiones, las consideraciones y los razonamientos de las decisiones sobre el modo en que se tuvieron en cuenta sus opiniones y por qué** (resaltado de este Alto Tribunal)¹⁸.

¹⁸ CRPD, *Observación general núm. 7 (2018) sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la Convención*, CRPD/C/GC/7, 9 de noviembre de 2018, párrafos 21 a 23.

37. Ahora bien, este Tribunal Pleno sostuvo al resolver la **acción de inconstitucionalidad 33/2015**¹⁹, que la consulta previa en materia de derechos de personas con discapacidad **es una formalidad esencial del procedimiento legislativo**, cuya exigibilidad se actualiza cuando las acciones estatales objeto de la propuesta afecten los intereses y/o derechos esos grupos.
38. Como precedente más significativo, este Pleno, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018**²⁰ invalidó la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México al no haberse celebrado una consulta a las personas con dicho síndrome, a las organizaciones que las conforman ni a las que las representan. Dicho precedente ha sido reiterado, por ejemplo, en las **acciones de inconstitucionalidad 212/2020**²¹, **18/2021**²² y **239/2020**²³.
39. Al respecto, señaló que como elementos mínimos para cumplir con la obligación establecida en el artículo 4.3 de la Convención de Personas con

¹⁹ Resuelta el 18 de febrero de 2016, por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz por la invalidez de la totalidad de la ley, Franco González Salas obligado por la mayoría, Zaldívar Lelo de Larrea obligado por la mayoría, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del estudio de fondo de diversas normas de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista. Las Ministras Luna Ramos y Piña Hernández, así como el Ministro Presidente Aguilar Morales votaron en contra. El Ministro Cossío Díaz anunció voto concurrente. Los Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Pardo Rebolledo reservaron su derecho de formular votos concurrentes.

²⁰ Fallada en sesión celebrada el 21 de abril de 2020, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, expedida mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el cinco de marzo de dos mil dieciocho. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

²¹ Resuelta el 1 de marzo de 2021, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

²² Resuelta el 12 de agosto de 2021, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea quien anunció voto concurrente.

²³ Resuelta el 21 de octubre de 2021, por unanimidad de diez votos

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 71/2021

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 las niñas y niños con discapacidad, así como a las organizaciones que los representan.
- **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 deben ser accesibles a las personas con discapacidad.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 71/2021

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

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.

40. 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.

41. Por otra parte, al fallar la **acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017**²⁴, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez de la Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí, expedida mediante Decreto 0661 y, por extensión, la de los Decretos 0609 y 0611.

42. Lo anterior, sobre la base de que los numerales cuestionados tenían un impacto específico en las personas con discapacidad, al regular el tipo, la forma y el modo en que los entes públicos correspondientes atenderían las distintas necesidades de estas personas en materia de seguridad, salud y rehabilitación. Por lo que se consideró que el desahogo de una consulta a personas con discapacidad, era indispensable.

²⁴ Fallada por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de 20 de abril de 2020, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de los párrafos veintiocho y veintinueve, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán separándose de los párrafos del veintiocho al treinta y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. El Ministro Aguilar Morales reservó su derecho de formular voto concurrente.

43. Asimismo, se señaló que no era obstáculo a dicha conclusión que la autoridad demandada afirmara que no había llevado a cabo la consulta porque la ley impugnada sólo tenía como objeto armonizar su contenido con la Ley de Asistencia Social y la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, pues suponiendo sin conceder que la armonización de la norma local con una ley preexistente, eximiera de realizar nuevamente una consulta, **ello requeriría demostrar que la ley preexistente había sido consultada**, aunando a que de un contraste de la Ley de Asistencia Social expedida por el Congreso de la Unión con la ley local impugnada, quedaba claro que había evidentes diferencias y que no es una simple transcripción de aquélla.

44. Al resolver la **acción de inconstitucionalidad 109/2016**²⁵, este Tribunal Pleno declaró la invalidez del Decreto No. 1447/2016 XX P.E., mediante el cual se reformaron diversas normas del Código Civil del Estado de Chihuahua, ante la falta de consulta a las personas con discapacidad. Lo anterior, por tratarse de un decreto que, si bien reformó el Código Civil del Estado, **de manera exclusiva regulaba cuestiones relacionadas con los derechos de las de personas con discapacidad**, de tal manera que se consideró que la consulta previa resultaba necesaria para cumplir con los lineamientos a los que se ha comprometido el Estado Mexicano frente a distintos tratados internacionales que le son vinculantes.

45. De manera más reciente, bajo las mismas consideraciones, el Pleno de este Tribunal falló la **acción de inconstitucionalidad 176/2020**²⁶, en la que ante la falta de consulta previa a las personas con discapacidad, declaró la invalidez del Decreto Número 27815/LXII/20, por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley para la Inclusión y Desarrollo Integral de las Personas

²⁵ Fallada en sesión celebrada el 20 de octubre de 2020, por unanimidad de once votos.

²⁶ Resuelta el 17 de mayo de 2021, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá en contra de las consideraciones relativas a la armonización con la ley general, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose del estándar de la consulta y diversas consideraciones, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Ríos Farjat separándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

con Discapacidad del Estado de Jalisco, publicado el veintisiete de febrero de dos mil veinte, en el Periódico Oficial de la referida entidad federativa.

46. Por su parte, al resolver las diversas **acciones de inconstitucionalidad 212/2020²⁷, 193/2020²⁸, 179/2020²⁹, 214/2020³⁰, 131/2020 y su acumulada 186/2020³¹**, así como **18/2021³²**, el Pleno de este Tribunal Constitucional, por falta de consulta a las personas con discapacidad, declaró la invalidez de diversos preceptos de las leyes de educación de los Estados de Tlaxcala, Zacatecas, San Luis Potosí, Sonora, Puebla y Baja California, respectivamente.
47. Incluso, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 121/2019³³**, declaró la invalidez de los artículos 61 a 68 de la Ley General de Educación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el pasado treinta de septiembre de dos mil diecinueve.

²⁷ Resuelta el 1 de marzo de 2021, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

²⁸ Resuelta el 17 de mayo de 2021, por unanimidad de once votos, se declaró la invalidez de los artículos del 39 al 41 y del 44 al 48 de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas, expedida mediante el Decreto 389, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el 17 de junio de 2020.

²⁹ Resuelta el 24 de mayo de 2021, en la que, por unanimidad de once votos, se declaró la invalidez los artículos 38 al 40 y del 43 al 47 de la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí, expedida mediante el Decreto 0675, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el 14 de mayo de 2020.

³⁰ Resuelta el 24 de mayo de 2021, en la que, por unanimidad once de votos, se declaró la invalidez de los artículos 51 al 53 y del 56 al 59 de la Ley Número 163 de Educación del Estado de Sonora, publicada en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el 15 de mayo de 2020.

³¹ Resuelta el 25 de mayo de 2021, en la que, por unanimidad once de votos, se declaró la invalidez de los artículos 46 al 48 y del 51 al 56 de la Ley de Educación del Estado de Puebla, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el 18 de mayo de 2020.

³² Resuelta el 12 de agosto de 2021, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea quien anunció voto concurrente.

³³ Resuelta el 29 de junio de 2021, 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.

48. En suma, se puede considerar que la consulta previa a personas con discapacidad es una formalidad esencial del procedimiento legislativo cuando se actualizan los estándares precisados.
49. Finalmente, se advierte que a partir de la **acción de inconstitucionalidad 212/2020**, este Tribunal Pleno ha sostenido que en los casos de leyes que no son exclusivas o específicas en regular los intereses y/o derechos de personas con discapacidad, la falta de consulta previa no implicaba la invalidez de todo el procedimiento legislativo, sino únicamente de los preceptos que debían ser consultados y respecto de los cuales el legislador fue omiso en llevar a cabo la consulta previa conforme a los estándares adoptados por esta Suprema Corte. Este criterio ha sido reiterado, por ejemplo, en las diversas **acciones de inconstitucionalidad 193/2020, 179/2020, 214/2020, 131/2020 y su acumulada 186/2020, 121/2019, 18/2021 y 239/2020**.
50. Ahora bien, con relación a la obligación de realizar las consultas a personas con discapacidad respecto a su **derecho a una educación inclusiva**, el Comité determinó en su **Observación general número 4 (2016)** lo siguiente:
7. De conformidad con el artículo 4, párrafo 3, **los Estados partes deben consultar y colaborar activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en todos los aspectos de la planificación, aplicación, supervisión y evaluación de las políticas de educación inclusiva**. Se debe reconocer a las personas con discapacidad y, cuando proceda, a sus familias, como colaboradores y no solo beneficiarios de la educación (**resaltado de este Alto Tribunal**)³⁴.
51. En relación con el derecho a la educación inclusiva, el Comité ha sostenido lo siguiente a efecto de cumplir con la obligación contenida en el artículo 24 de la Convención de Personas con Discapacidad que contiene el derecho a la educación inclusiva³⁵:

³⁴ CRPD, *Observación general núm. 4 (2016) sobre el derecho a la educación inclusiva*, CRPD/C/GC/4, 25 de noviembre de 2016, párrafo 7.

³⁵ **Artículo 24 Educación**

18. Para aplicar el artículo 24, párrafo 2, apartado a), se debe **prohibir que las personas con discapacidad queden excluidas del sistema general de educación mediante, entre otras cosas, disposiciones legislativas o reglamentarias que limiten su inclusión en razón de su deficiencia o grado de dicha deficiencia**, condicionando, por ejemplo, la inclusión al alcance del potencial de la persona o alegando una carga desproporcionada o indebida para eludir la obligación de realizar los ajustes razonables. Por educación general se entienden todos los entornos de enseñanza ordinaria y el departamento de enseñanza. **La exclusión directa consistiría en clasificar a**

1. Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a la educación. Con miras a hacer efectivo este derecho sin discriminación y sobre la base de la igualdad de oportunidades, los Estados Partes asegurarán un sistema de educación inclusivo a todos los niveles así como la enseñanza a lo largo de la vida, con miras a:

- a) Desarrollar plenamente el potencial humano y el sentido de la dignidad y la autoestima y reforzar el respeto por los derechos humanos, las libertades fundamentales y la diversidad humana;
- b) Desarrollar al máximo la personalidad, los talentos y la creatividad de las personas con discapacidad, así como sus aptitudes mentales y físicas;
- c) Hacer posible que las personas con discapacidad participen de manera efectiva en una sociedad libre.

2. Al hacer efectivo este derecho, los Estados Partes asegurarán que:

- a) Las personas con discapacidad no queden excluidas del sistema general de educación por motivos de discapacidad, y que los niños y las niñas con discapacidad no queden excluidos de la enseñanza primaria gratuita y obligatoria ni de la enseñanza secundaria por motivos de discapacidad;
- b) Las personas con discapacidad puedan acceder a una educación primaria y secundaria inclusiva, de calidad y gratuita, en igualdad de condiciones con las demás, en la comunidad en que vivan;
- c) Se hagan ajustes razonables en función de las necesidades individuales;
- d) Se preste el apoyo necesario a las personas con discapacidad, en el marco del sistema general de educación, para facilitar su formación efectiva;
- e) Se faciliten medidas de apoyo personalizadas y efectivas en entornos que fomenten al máximo el desarrollo académico y social, de conformidad con el objetivo de la plena inclusión.

3. Los Estados Partes brindarán a las personas con discapacidad la posibilidad de aprender habilidades para la vida y desarrollo social, a fin de propiciar su participación plena y en igualdad de condiciones en la educación y como miembros de la comunidad. A este fin, los Estados Partes adoptarán las medidas pertinentes, entre ellas:

- a) Facilitar el aprendizaje del Braille, la escritura alternativa, otros modos, medios y formatos de comunicación aumentativos o alternativos y habilidades de orientación y de movilidad, así como la tutoría y el apoyo entre pares;
- b) Facilitar el aprendizaje de la lengua de señas y la promoción de la identidad lingüística de las personas sordas;
- c) Asegurar que la educación de las personas, y en particular los niños y las niñas ciegos, sordos o sordociegos se imparta en los lenguajes y los modos y medios de comunicación más apropiados para cada persona y en entornos que permitan alcanzar su máximo desarrollo académico y social.

4. A fin de contribuir a hacer efectivo este derecho, los Estados Partes adoptarán las medidas pertinentes para emplear a maestros, incluidos maestros con discapacidad, que estén cualificados en lengua de señas o Braille y para formar a profesionales y personal que trabajen en todos los niveles educativos. Esa formación incluirá la toma de conciencia sobre la discapacidad y el uso de modos, medios y formatos de comunicación aumentativos y alternativos apropiados, y de técnicas y materiales educativos para apoyar a las personas con discapacidad.

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

determinados alumnos como “ineducables” y que, por consiguiente, no reúnen las condiciones para acceder a la educación. La exclusión indirecta consistiría en imponer el requisito de aprobar un examen común como condición para asistir a la escuela sin realizar los ajustes razonables ni ofrecer el apoyo pertinente (**resultado de este Alto Tribunal**)³⁶.

52. Por otra parte, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (en adelante, “el Comité DESC”), encargado de monitorear el cumplimiento de los compromisos asumidos por los Estados firmantes del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del cual México es parte, recomendó al Estado Mexicano que “asegure una educación inclusiva para los niños con discapacidad y **modifique las regulaciones** que permiten una educación segregada para estos niños”³⁷ (**resultado de este Alto Tribunal**).

53. Al tratarse de un derecho social³⁸ como el **derecho a la educación inclusiva**, es claro que la efectividad del derecho indicado puede lograrse mediante el

³⁶ CRPD, *Observación general núm. 4 (2016) sobre el derecho a la educación inclusiva*, CRPD/C/GC/4, 25 de noviembre de 2016, párrafo 18.

³⁷ CDESC, *Observaciones finales sobre a los informes periódicos quinto y sexto combinados de México*, E/C.12/MEX/CO/5-6, 17 de abril de 2018, párrafo 66, inciso e).

³⁸ **Convención Americana sobre Derechos Humanos**

Artículo 26. Desarrollo Progresivo

Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Artículo 13

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Convienen en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Convienen asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz.

2. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho:

a) La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente;

b) La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;

cumplimiento de **obligaciones de respeto**, en las cuales se busca no obstaculizar o impedir el acceso al goce de los derechos, pero también a través de **obligaciones positivas de carácter progresivo** para garantizarlo (es decir, la obligación concreta y constante de avanzar lo más expedita y eficazmente posible hacia la plena efectividad de los derechos sociales, económicos, culturales y ambientales)³⁹.

54. Sin embargo, el derecho a la educación impone también al Estado Mexicano **obligaciones de efecto inmediato** para garantizar el acceso a las prestaciones reconocidas por éste, como, por ejemplo, las relativas a garantizar que el derecho a la educación inclusiva sea ejercido sin

c) La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;

d) Debe fomentarse o intensificarse, en la medida de lo posible, la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria;

e) Se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, implantar un sistema adecuado de becas, y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente.

3. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza, y de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

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

³⁹ En el caso *Poblete Vilches y otros vs. Chile*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos distinguió a las obligaciones de cumplimiento progresivo de las obligaciones de cumplimiento inmediato al analizar el contenido del artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en relación con los diversos 1.1. y 2 de dicho tratado como sigue:

104. Asimismo, este Tribunal destaca que del contenido del artículo 26 se desprenden dos tipos de obligaciones. Por un lado, la adopción de **medidas generales de manera progresiva** y por otro lado la adopción de **medidas de carácter inmediato**. Respecto de las **primeras**, a las cuales hizo referencia el Estado en el presente caso, la realización progresiva significa que los Estados partes tienen la obligación concreta y constante de avanzar lo más expedita y eficazmente posible hacia la plena efectividad de los DESCAs, ello no debe interpretarse en el sentido que, durante su periodo de implementación, dichas obligaciones se priven de contenido específico, lo cual tampoco implica que los Estados puedan aplazar indefinidamente la adopción de medidas para hacer efectivos los derechos en cuestión, máxime luego de casi cuarenta años de la entrada en vigor del tratado interamericano. Asimismo, se impone por tanto, la obligación de no regresividad frente a la realización de los derechos alcanzados. Respecto de las **obligaciones de carácter inmediato**, éstas consisten en adoptar medidas eficaces, a fin de garantizar el acceso sin discriminación a las prestaciones reconocidas para cada derecho. Dichas medidas deben ser adecuadas, deliberadas y concretas en aras de la plena realización de tales derechos. En virtud de lo anterior, las obligaciones convencionales de respeto y garantía, así como de adopción de medidas de derecho interno (artículos 1.1 y 2), resultan fundamentales para alcanzar su efectividad.

discriminación alguna (obligación de proteger)⁴⁰, las concernientes a mantener un sistema transparente y eficaz para comprobar si la educación se orienta o no realmente a los objetivos educativos, o las relativas a **adoptar normas o medidas para su plena realización que deben ser adoptadas dentro de un plazo razonable, deliberadas, concretas y orientadas lo más claramente posible a la satisfacción de las obligaciones correlativas a dicho derecho de rango constitucional (deber de garantía)**⁴¹.

55. Al respecto, este Pleno advierte que el deber de las autoridades federales o locales de cumplir con muchas de las obligaciones de efecto inmediato y de rango constitucional correlativas al **derecho a una educación inclusiva**, en particular las de **legislar** para cumplir con las obligaciones de facilitar⁴² o de asegurar dicho derecho antes mencionadas⁴³ (principalmente a través de políticas públicas y medidas de carácter administrativo), no puede servir de excusa para dejar de cumplir con la obligación, también de rango constitucional, relativa al **deber de consultar a las personas con discapacidad respecto de medidas legislativas**, ya que una de las finalidades primordiales de la consulta es que se les posibilite participar y

⁴⁰ Conforme al Comité DESC, la obligación de proteger impone la a los Estados Partes adoptar medidas que eviten que el derecho a la educación sea obstaculizado por terceros. Comité DESC, *Observación general núm. 13 (1999), El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto)*, E/C.12/1999/10, 8 de diciembre de 1999, párrafo 47.

⁴¹ El Comité DESC determinó en su Observación general número 3 lo siguiente respecto a este tipo de **obligaciones con efecto inmediato**: 3. Los medios que deben emplearse para dar cumplimiento a la obligación de adoptar medidas se definen en el párrafo 1 del artículo 2 como "todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas". El Comité reconoce que en numerosos casos las medidas legislativas son muy deseables y en algunos pueden ser incluso indispensables. Por ejemplo, puede resultar difícil luchar con éxito contra la discriminación si se carece de una base legislativa sólida para las medidas necesarias. En esferas como la salud, la protección de los niños y las madres y la educación, así como en lo que respecta a las cuestiones que se abordan en los artículos 6 a 9, las medidas legislativas pueden ser asimismo un elemento indispensable a muchos efectos. Comité DESC, *Observación general núm. 3 (1990), La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto)*, E/1991/23, párrafo 3.

⁴² Conforme al Comité DESC, la obligación de facilitar (o dar cumplimiento) exige que los Estados adopten medidas positivas que permitan a individuos y comunidades disfrutar del derecho a la educación y les presten asistencia. Véase Comité DESC, *Observación general núm. 13 (1999), El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto)*, E/C.12/1999/10, 8 de diciembre de 1999, párrafo 47.

⁴³ Conforme al Comité DESC, la obligación de asegurar implica una obligación mínima de satisfacer por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos. Véase Comité DESC, *Observación general núm. 3 (1990), La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto)*, E/1991/23, párrafo 10.

contribuir al resultado final en todos los procesos de adopción de decisiones, en este caso, en el ámbito legislativo.

56. Lo anterior cobra mayor relevancia, si en los Estados parte de la Convención de Personas con Discapacidad la participación política en la toma de decisiones por parte de las personas con discapacidad no se ha garantizado de manera efectiva o es muy limitada debido a su situación⁴⁴. Es decir, si los derechos a ser votado o a votar de las personas con discapacidad no están efectivamente garantizados, por ejemplo, al existir obstáculos regulatorios o situaciones de discriminación indirecta, y, en consecuencia, sus necesidades y demandas no están debidamente representadas en los parlamentos, el derecho a la consulta previa cobra mayor relevancia.

Afectación de los derechos de las personas con discapacidad y cumplimiento del deber de consultarlas.

57. Precisado el parámetro de constitucionalidad, este Pleno analizará si en el procedimiento legislativo que dio origen a la Ley de Educación del Estado de Morelos, publicada en el periódico oficial de la entidad el diecisiete de marzo de dos mil veintiuno se respetó el derecho a la consulta. Para ello debe determinarse si las disposiciones contenidas en dicho decreto son susceptibles de afectar de forma directa o indirecta a las personas con discapacidad en la entidad y, en caso de que así sea, estudiar si se realizó una consulta que cumpla con los parámetros constitucionales referidos, lo que tendrá como consecuencia invalidar únicamente las normas que afecten directamente sus derechos humanos.

⁴⁴ El Comité ha señalado lo siguiente respecto a los derechos de participación política de las personas con discapacidad en relación con el artículo 29 de la Convención: "El derecho a participar engloba también las obligaciones relativas al derecho a las debidas garantías procesales y al derecho a ser oído. **Los Estados partes que celebran consultas estrechas y colaboran activamente con las organizaciones de personas con discapacidad en la adopción de decisiones en el ámbito público también hacen efectivo el derecho de las personas con discapacidad a una participación plena y efectiva en la vida política y pública, lo que incluye el derecho a votar y a ser elegidas** (art. 29 de la Convención)". Véase CRPD, *Observación general núm. 7 (2018) sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la Convención*, CRPD/C/GC/7, 9 de noviembre de 2018, párrafo 30.

58. Este Tribunal Pleno considera que las normas impugnadas son susceptibles de afectar directa o indirectamente los derechos de las personas con discapacidad en el Estado de Morelos, por lo que el legislador se encontraba obligado a consultarles, como a continuación se justifica.

59. A partir de una lectura de los artículos 65, 74, 95 y 96 de la Ley de Educación del Estado de Morelos, es evidente que dicho cuerpo normativo sí afecta directa o indirectamente a las personas con discapacidad, debido a que las normas impugnadas disponen lo siguiente:

- Faculta a los organismos descentralizados para diseñar proyectos de políticas públicas para su aprobación por el Poder Legislativo Estatal para su posterior aplicación que propicien que en todas las instituciones de educación en las que se imparta la educación especial e inclusiva, y a que garanticen el acceso a la educación superior de aquellas personas con discapacidad que cumplan con los requisitos solicitados por las instituciones respectivas (artículos 65 y 74).
- Define lo que debe entenderse por educación inclusiva, así como las obligaciones de la entidad federativa para asegurar la educación especial, instrumentando acciones para que no queden excluidos del Sistema Educativo Nacional y se realicen los ajustes razonables correspondientes (artículos 95 y 96).

60. Como se observa, esta regulación sí afecta directa o indirectamente los derechos estas personas, pues dichas normas sientan las bases para la educación inclusiva y especial de las personas con discapacidad en la entidad, además que delimitan la forma en la que se impartirá esa educación en aras de identificar, prevenir y eliminar las barreras que limitan su aprendizaje.

61. Además, las normas impugnadas establecen que las autoridades educativas tendrán que crear centros de educación especial con infraestructura física y

los recursos financieros necesarios para fortalecer el sistema de educación especial e inclusiva, y contemplan la obligación de las instituciones educativas de realizar ajustes razonables para garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de los educandos.

62. Conforme a lo anterior, el legislador local estaba obligado a realizar una consulta a las personas con discapacidad conforme al parámetro constitucional antes desarrollado, pues, aunque éste y el Poder Ejecutivo local argumenten que la legislación responde a una adecuación o armonización del sistema educativo local a la legislación general en la materia, los preceptos cuestionados afectan directa o indirectamente a dichas personas. Por lo anterior, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que los artículos 65, 74, 95 y 96 de la Ley de Educación del Estado de Morelos, sí son susceptibles de afectar directa o indirectamente los derechos de las personas con discapacidad, por lo que era exigible e indispensable que se les consultara previamente.
63. Ahora bien, la Comisión Estatal sostiene que, si bien con las normas impugnadas se busca reconocer y establecer derechos de las personas con discapacidad en la entidad respecto de la educación especial e inclusiva que deben recibir, lo cierto es que dichas normas y su contenido no fueron puestos a consulta de éstas, lo cual se advierte del procedimiento legislativo, ya que ni el Poder Legislativo ni el Poder Ejecutivo cumplieron con dicha obligación.
64. Al respecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el concepto de invalidez planteado por la parte accionante es **fundado**, debido a que el legislador local estaba obligado a realizar una consulta a las personas con discapacidad en el Estado de Morelos y, sin embargo, no llevó a cabo dicho ejercicio consultivo.
65. En efecto, de la revisión del procedimiento legislativo se advierte que no se llevó a cabo alguna consulta en forma previa a la emisión del decreto

impugnado. Conforme al procedimiento legislativo, no se observa que en algún momento se hubiese consultado a las personas con discapacidad en el Estado de Morelos:

- **Presentación de las iniciativas de ley:** Mediante sesión ordinaria de la Asamblea de la LIV Legislatura, que tuvo verificativo el día veintiocho de mayo del dos mil veinte, fueron presentadas ante el Pleno del Congreso del Estado de Morelos: **i)** la iniciativa con Proyecto de Decreto por el cual se expide la Ley de Educación del Estado de Morelos, por la Diputada Alejandra Flores Espinoza, Presidenta de la Comisión de Educación y Cultura; **ii)** la iniciativa de Ley de Educación del Estado de Morelos, presentada por el Gobernador Constitucional del Estado de Morelos, ciudadano Cuauhtémoc Blanco Bravo; **iii)** la iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Educación del Estado de Morelos, por la Diputada Tania Valentina Rodríguez Ruiz; y, **iv)** la iniciativa de Decreto que reforman, modifican, adicionan y derogan diversos capítulos, artículos, incisos y fracciones de la Ley de Educación del Estado de Morelos, por la Diputada Blanca Nieves Sánchez Arano. Todas fueron remitidas a la Comisión de Educación y Cultura.

Asimismo, mediante sesión ordinaria de la Asamblea de la LIV Legislatura, que tuvo verificativo el día treinta de junio del dos mil veinte, fue presentada ante el Pleno del Congreso del Estado de Morelos la Iniciativa por la que se expide la Ley de Educación para el Estado de Morelos, que abroga la vigente Ley de Educación para el Estado de Morelos, por la Diputada Dalila Morales Sandoval, Secretaria de la Comisión de Educación y Cultura, la cual fue remitida también a la Comisión de Educación y Cultura.

- **Dictamen de la Comisión de Educación y Cultura.**- Tomando en consideración el contenido de las iniciativas anteriores, así como otras recibidas previamente, la Comisión de Educación y Cultura aprobó el

dictamen con proyecto de Ley de Educación para el Estado de Morelos, con fundamento en los artículos 53 y 63, fracción I, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos y 51, 54 y 61 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos.

- **Sesión del Pleno del Congreso del Estado de Morelos.**- En sesión que inició el veintiuno de febrero de dos mil veintiuno, el Pleno del Congreso del Estado de Morelos aprobó el dictamen con proyecto de Ley de Educación para el Estado de Morelos. A dicha sesión asistieron dieciséis diputados y el asunto se votó por unanimidad como de urgente y obvia resolución para discutirse en la misma sesión. El dictamen se aprobó en lo general por unanimidad de dieciséis votos, sin que se hubiera reservado para discusión y aprobación algún artículo en lo particular.
- **Promulgación y publicación.**- El diecisiete de marzo de dos mil veintiuno se publicó en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad”, Órgano de Difusión Oficial del Estado Libre y Soberano de Morelos, en su edición número 5926, la Ley de Educación para el Estado de Morelos.

66. Incluso, este Tribunal Pleno advierte que los Poderes Ejecutivo y Legislativo locales implícitamente reconocen en sus informes que no se llevó a cabo consulta alguna, al considerar que la nueva Ley de Educación local fue emitida en cumplimiento de las obligaciones de armonizar y homologar el marco jurídico local con lo previsto en la Ley General de Educación. En este sentido, es claro que no se llevó a cabo la consulta de conformidad con el parámetro constitucional de validez antes enunciado.

67. Por otra parte, este Pleno advierte como hecho notorio que el veintinueve de junio de dos mil veintiuno, este Tribunal Pleno resolvió la **acción de inconstitucionalidad 121/2019**⁴⁵ en la que se analizó, precisamente, el

⁴⁵ Resuelta el 29 de junio de 2021, por unanimidad de once votos, de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco

procedimiento legislativo de la Ley General de Educación. En ese precedente se declaró la invalidez de los artículos del 61 al 68 por falta de consulta a personas con discapacidad de esa Ley General, lo que hace patente que no se ha escuchado a estas personas para la implementación de las reformas en materia educativa especial e inclusiva.

- 68.** En este sentido, pese a que se alegue haber armonizado la legislación local a lo previsto en la Ley General de Educación y pese a que algunas disposiciones locales estén replicando el contenido de esta última, lo cierto es que este Alto Tribunal ya determinó que no se consultaron debidamente a las personas con discapacidad al emitirse la Ley General, por lo que no existe razón alguna que permita dispensar al legislador ordinario local de cumplir con su obligación constitucional y llevar cabo las consultas respectivas bajo el parámetro constitucional antes referido.
- 69.** Por lo tanto, este Tribunal Pleno estima que se vulneraron los artículos 3, 4 y 12 de la Convención de Personas con Discapacidad y, en consecuencia, se declara la invalidez los artículos 65, 74, 95 y 96 de la Ley de Educación del Estado de Morelos, publicada en el periódico oficial de la entidad el diecisiete de marzo de dos mil veintiuno, en el entendido de que la falta de consulta previa no implica, en este caso, la invalidez de todo el procedimiento legislativo, sino únicamente de los preceptos que debían ser consultados y respecto de los cuales el legislador ordinario local fue omiso en llevar a cabo la consulta conforme a los estándares adoptados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Tema 2. Falta de consulta a pueblos indígenas y afroamericanos y sus miembros (estudio de los artículos 43 y 78 a 84 de la Ley de Educación del Estado de Morelos).

- 70.** Como se adelantó, la CDHEM sostiene que diversos artículos de la Ley de Educación local son inconstitucionales porque regulan aspectos de la

González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

educación a miembros de los pueblos indígenas y afromexicanos, de manera que era necesario llevar a cabo una consulta previa en los términos que dispone el Convenio 169 del OIT y, al no haberse realizado la consulta correspondiente, debía declararse la invalidez de los preceptos impugnados.

71. A continuación, se determinará el parámetro constitucional de validez que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido respecto a la consulta previa a los pueblos indígenas y afromexicanos y sus miembros. Posteriormente, se analizará si las normas impugnadas afectan directamente a estos pueblos y sus miembros —lo que haría necesaria la consulta previa— y, de ser el caso, se constatará si en este caso el Congreso local llevó a cabo dicho procedimiento de consulta debidamente.

Parámetro de regularidad constitucional de las consultas previas a comunidades indígenas y afromexicanas y sus miembros.

72. La consulta a los pueblos indígenas o afrodescendientes y sus miembros tiene como fundamento la autodeterminación de éstos, como grupos asentados previamente a la configuración del Estado - Nación. Por lo que, de manera genérica, la lógica de consultarlos surge del respeto a su autodeterminación, autogobierno, cosmovisión, así como sus usos y costumbres, entre otros derechos que les corresponden como surge, *inter alia*, del propio Convenio 169 de la OIT.
73. En principio, debe destacarse que es criterio reiterado de este Tribunal Pleno que de una interpretación del artículo 2 de la Constitución General⁴⁶ y los

⁴⁶ **Artículo 2o.**- La Nación Mexicana es única e indivisible.

La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que

diversos 6 y 7 del Convenio 169⁴⁷, las autoridades legislativas, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultar a los pueblos y comunidades

deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

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

I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.

III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.

IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.

[...]

VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos, observando el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

[...]

Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.

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

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

[...]

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

[...]

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

[...]

⁴⁷ 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

indígenas antes de adoptar una norma general susceptible de afectar directamente sus derechos e intereses. Dichas consultas deberán ser libres, previas, culturalmente adecuadas, a través de sus representantes o autoridades tradicionales, informadas, de buena fe y adoptando una perspectiva intercultural orientada a generar consensos.

74. Asimismo, dichos preceptos constitucionales pueden interpretarse a luz de lo dispuesto en los artículos 35 y 41 de la Constitución General⁴⁸; 1.1 y 23.1, inciso a), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁴⁹; 25 y 27

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.

Artículo 7

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

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

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

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

⁴⁸ **Artículo 35.** Son derechos de la ciudadanía:

I. Votar en las elecciones populares;

[...]

III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;

[...]

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

[...]

⁴⁹ **Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos**

1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Artículo 23. Derechos Políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁵⁰; y, 18 y 19 de la Declaración de la Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas⁵¹, conforme a los cuales los pueblos indígenas tienen derecho a participar en asuntos públicos y a adoptar de decisiones respecto a las cuestiones que afecten a sus derechos, a través de consultas de buena fe, por medio de sus instituciones representativas y, en algunos casos, con la finalidad de obtener su consentimiento libre, previo e informado⁵².

75. Respecto a que las consultas **deban ser libres**, el análisis debe partir de la premisa de que las autoridades estatales deben abstenerse de influir en las posiciones de las comunidades indígenas y sus miembros o condicionar la consulta mediante mecanismos de presión y asegurarse de que los pueblos indígenas y tribales puedan decidir si desean o no iniciar un proceso de consulta. Dicho elemento ha sido identificado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, la “Corte IDH”) en diversas sentencias⁵³ así

a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; [...]

⁵⁰ **Artículo 25**

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; [...]

Artículo 27

En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma.

⁵¹ **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.

⁵² La sentencia de la Corte Interamericana, dictada en el *Caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam* de 2015, determinó que la falta de un proceso de consulta con participación efectiva de las comunidades indígenas, a través de procedimientos culturalmente adecuados, violaba el artículo 23 de la Convención Americana que dispone que “[...] todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) [...] participar en la dirección de los asuntos públicos [...]”. Véase Corte IDH. *Caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 25 de noviembre de 2015. Serie C No. 309, párrafo 230.

⁵³ Corte IDH. *Caso Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus miembros Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 8 de octubre de 2015. Serie C No. 305, párrafo 278 o *Caso*

como por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, la “CIDH”)⁵⁴.

- 76.** Las consultas **deberán ser previas**, es decir, deben realizarse durante las primeras etapas del procedimiento legislativo, plan o proyecto de desarrollo o inversión o de la concesión extractiva y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad o pueblo indígena o afroamericano de que se trate.
- 77.** El que las consultas **deban ser culturalmente adecuadas** implica que el deber de consultar a los pueblos indígenas y afroamericanos debe cumplirse de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, a través de procedimientos culturalmente adecuados y teniendo en cuenta sus métodos tradicionales para la toma de decisiones. Lo anterior, exige que la representación de los pueblos sea definida de conformidad con sus propias tradiciones.
- 78.** Incluso, la Corte IDH ha sostenido que las consultas a pueblos indígenas (y afroamericanos) deben realizarse a través de procedimientos culturalmente adecuados, es decir, en conformidad con sus propias tradiciones y a través de sus instituciones representativas. Para ello debe analizarse el contexto cultural de las comunidades, empleando diversos mecanismos como lo pueden ser, por ejemplo, las visitas o estudios periciales en materia antropológica⁵⁵.

Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245, párrafo 193.

⁵⁴ La CIDH ha sostenido que, en concordancia con lo establecido por la OIT y el ex Relator de la ONU sobre derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, es inherente a toda consulta con pueblos indígenas, el establecimiento de “un clima de confianza mutua”. Al respecto, concluye que se requiere la ausencia de cualquier tipo de coerción por parte del Estado o de agentes o terceros que actúan con su autorización o aquiescencia. Adicionalmente, la CIDH considera que la garantía de libertad en el contexto de la consulta debe ser entendida en términos amplios. Así, se encuentra dirigida a asegurar que los pueblos indígenas y tribales puedan decidir si desean o no iniciar un proceso de consulta. Una vez iniciado, debe regir todos los ámbitos del mismo como, por ejemplo, la determinación de sus propios representantes. Esta exigencia supone además el no ser coaccionado, engañado, o de algún modo forzado a aceptar determinado plan o proyecto. Véase CIDH. Informe sobre *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/15, 31 diciembre 2015, párrafos 205 y 206.

⁵⁵ Corte IDH. *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y Reparaciones.* Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245, párrafos 201 y 202.

79. Para que una consulta indígena sea culturalmente adecuada, es necesario que se respete el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la no asimilación cultural, consistente en que se reconozca y respete la cultura, historia, idioma y modo de vida de las poblaciones indígenas como un factor de enriquecimiento de la identidad cultural del Estado y se garantice su preservación⁵⁶.
80. Asimismo, se deben tomar las medidas necesarias para garantizar que los miembros de los pueblos puedan comprender y hacerse comprender en procedimientos legales, facilitándoles traductores si es necesario.
81. Las consultas **deben ser informadas**, lo que significa que dichos procedimientos exigen la provisión plena de información precisa, de manera previa y durante la consulta, sobre la naturaleza y consecuencias de las afectaciones directas que se puedan causar a los derechos de las comunidades consultadas con motivo de la normativa, políticas públicas o proyectos a implementar. Debe buscarse que tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluidos los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de llegar a consensos respecto a la normativa, política pública, plan de desarrollo o inversión propuestos.
82. Las consultas **deben ser de buena fe**, con la finalidad de llegar a un consenso. La obligación del Estado es asegurar que toda medida susceptible de afectar directamente sus derechos, su territorio o cultura, sea tramitada y decidida con la participación y en consulta de todos los pueblos interesados con vistas a llegar a consensos. Para ello, resulta relevante adoptar una **perspectiva intercultural**, conforme a la cual deben identificarse, con base en el reconocimiento del pluralismo jurídico, el derecho indígena aplicable de cada comunidad, esto es, valorar cada contexto sociocultural e identificar las normas, principios, instituciones y características propias de cada pueblo y comunidad que no necesariamente corresponden al derecho legislado

⁵⁶ Así lo ha sostenido el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de la ONU en su Recomendación general N° XXIII relativa a los derechos de los pueblos indígenas, del 51° periodo de sesiones, 1997, en su párrafo 4, inciso a).

formalmente por los órganos estatales o a los usos y costumbres de otras comunidades.

- 83.** Es importante enfatizar que, para poder hablar de una consulta indígena y afroamericana realmente válida, no basta con realizar algunos foros no vinculantes y que se desarrollen a partir de procedimientos que no sean culturalmente adecuados y que no tutelen los intereses de las comunidades indígenas y afroamericanas.
- 84.** Debe señalarse, como también se ha destacado en precedentes - particularmente en las **acciones de inconstitucionalidad 83/2015 y acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015**, así como **151/2017-**, que si bien la obligación constitucional de consultar a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas ha sido materializada en distintas leyes secundarias, como la Ley de Planeación, la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas o la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, lo cierto es que el ejercicio del derecho de consulta no debe estar limitado a lo dispuesto en esos ordenamientos, pues las comunidades indígenas y afroamericanas deben contar con tal prerrogativa en cualquier procedimiento legislativo donde sea susceptible que las normas generales afecten directamente sus derechos.
- 85.** Por otra parte, este Alto Tribunal destaca que, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 81/2018**⁵⁷, esta Suprema Corte se pronunció sobre la necesidad de que en los procesos de consulta se establezcan metodologías, protocolos o planes de consulta que las permitan llevar a buen término, bajo los principios rectores característicos ya expuestos.

⁵⁷ Resuelta el 20 de abril de 2020, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), 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 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 24 de agosto de 2018.

86. Al respecto, el Tribunal Pleno estimó que los procedimientos de consulta deben preservar las especificidades culturales y atender a las particularidades de cada caso según el objeto de la consulta. Si bien deben ser flexibles, lo cierto es que deben prever necesariamente algunas fases que —concatenadas— impliquen 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, observando, como mínimo, las siguientes características y fases:

- **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.
- **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.
- **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.
- **Fase de diálogo** entre los representantes del Estado y representantes de los pueblos indígenas con la finalidad de generar acuerdos.
- **Fase de decisión,** comunicación de resultados y entrega de dictamen.

- 87.** Así, las legislaturas locales tienen el **deber de prever una fase adicional en el procedimiento de creación de las leyes para consultar a los representantes de ese sector de la población**, cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.
- 88.** De forma más específica, al resolver las diversas **acciones de inconstitucionalidad 212/2020⁵⁸, 193/2020⁵⁹, 179/2020⁶⁰, 214/2020⁶¹, 131/2020 y su acumulada 186/2020⁶²**, así como **18/2021⁶³**, el Pleno de este Alto Tribunal declaró la invalidez de diversos preceptos de las leyes de educación de los estados de Tlaxcala, Zacatecas, San Luis Potosí, Sonora, Puebla y Baja California, respectivamente, por falta de consulta a pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas.
- 89.** De forma similar al caso de la consulta a personas con discapacidad, en los últimos precedentes en los que se ha analizado la falta de consulta a pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, este Tribunal Pleno ha adoptado un nuevo criterio sobre los alcances invalidantes de la falta de consulta previa.

⁵⁸ Resuelta el 1 de marzo de 2021, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

⁵⁹ Resuelta el 17 de mayo de 2021, por unanimidad de once votos, se declaró la invalidez de los artículos del 39 al 41 y del 44 al 48 de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas, expedida mediante el Decreto 389, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el 17 de junio de 2020.

⁶⁰ Resuelta el 24 de mayo de 2021, en la que, por unanimidad de once votos, se declaró la invalidez los artículos 38 al 40 y del 43 al 47 de la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí, expedida mediante el Decreto 0675, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el 14 de mayo de 2020.

⁶¹ Resuelta el 24 de mayo de 2021, en la que, por unanimidad once de votos, se declaró la invalidez de los artículos 51 al 53 y del 56 al 59 de la Ley Número 163 de Educación del Estado de Sonora, publicada en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el 15 de mayo de 2020.

⁶² Resuelta el 25 de mayo de 2021, en la que, por unanimidad once de votos, se declaró la invalidez de los artículos 46 al 48 y del 51 al 56 de la Ley de Educación del Estado de Puebla, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el 18 de mayo de 2020.

⁶³ Resuelta el 12 de agosto de 2021, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea quien anunció voto concurrente.

- 90.** Así, a partir de la **acción de inconstitucionalidad 212/2020**, este Tribunal Pleno ha sostenido que en los casos de leyes que no son exclusivas o específicas en regular los intereses y/o derechos de personas con discapacidad o pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, la falta de consulta previa no implicaba la invalidez de todo el procedimiento legislativo, sino únicamente de los preceptos que debían ser consultados y respecto de los cuales el legislador fue omiso en llevar a cabo la consulta previa conforme a los estándares adoptados por esta Suprema Corte.
- 91.** Por tanto, en el supuesto de que una norma o un ordenamiento general no esté específicamente relacionado con los grupos vulnerables que deben ser privilegiados con una consulta, esto es, que no se refieran única y exclusivamente a ellos, sino que, en el contexto general estén inmiscuidos, las normas por invalidar son precisamente las que les afecten, pero sin alcanzar a invalidar toda la norma.
- 92.** Finalmente, de manera similar a las consultas a personas con discapacidad, este Pleno advierte que es posible que, en algunos casos, cuando los legisladores locales pretendan armonizar el contenido de las leyes con las leyes generales, las consultas realizadas durante el procedimiento legislativo de las leyes generales que emita el Congreso de la Unión tengan el efecto de relevar a los legisladores locales de la obligación de realizar las consultas respectivas a las pueblos indígenas y afroamericanos y sus miembros respecto a sus derechos. Lo anterior, a efecto de evitar que las legislaturas locales estén obligadas a realizar consultas innecesarias en los casos en que el legislador general ya las haya realizado respecto a una cuestión en específico.
- 93.** En dichas situaciones, ese supuesto podría actualizarse si se cumplen las siguientes condiciones que **tendrían las autoridades locales demandadas que demostrar:**

- i) Que en las fases iniciales del procedimiento legislativo de creación de esas leyes generales se haya consultado, **conforme a los parámetros constitucionales antes enunciados**, a las personas con discapacidad o a través de las organizaciones que las representen respecto de las normas generales que consideren relevantes, y
- ii) Que el legislador local, al emitir las normas locales, se haya limitado a replicar el contenido de las leyes generales.

Afectación de los derechos de los pueblos indígenas y afroamericanos y sus miembros y cumplimiento del deber de consultarlos.

94. Una vez precisado lo anterior, se debe analizar si en el procedimiento legislativo que dio origen a la Ley de Educación del Estado de Morelos, publicada en el periódico oficial de la entidad el diecisiete de marzo de dos mil veintiuno se respetó el derecho a la consulta previa. Para ello debe determinarse si las disposiciones contenidas en dicho decreto son susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas en la entidad y, en caso de que así sea, estudiar si se realizó una consulta que cumpla con los parámetros constitucionales referidos, lo que tendrá como consecuencia invalidar únicamente las normas que afecten directamente sus derechos humanos.
95. Este Tribunal Pleno considera que el decreto impugnado es susceptible de afectar directamente los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas en el Estado de Morelos, por lo que el legislador se encontraba obligado a consultarlos previamente como a continuación se justifica.
96. De una lectura de los artículos 43 y 78 al 84 de la Ley de Educación del Estado de Morelos, se puede advertir que esas normas sí son susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas en la entidad federativa, debido a que esos preceptos regulan de manera expresa la educación indígena, en concreto, se regula lo siguiente:

- Determina que la educación no escolarizada se implementará en zonas indígenas a través de los Centros de Asistencia Infantil Comunitarios, dependientes del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Morelos (artículo 43).
- Prevé que la educación indígena será intercultural y bilingüe, para lo cual se deberá disponer de la infraestructura y los recursos humanos, financieros y pedagógicos necesarios, que permitan su cobertura en la totalidad de las comunidades indígenas del Estado (artículo 78).
- Define diversas características de la educación indígena, de los servicios asistencial y de extensión educativa y del personal docente (artículos 79 al 82).
- Determina las facultades de los organismos descentralizados, en particular lo relativo a los planes y programas de estudio (artículos 81, 83 y 84).

97. En consecuencia, existía la obligación de consultarles directamente, en forma previa a la emisión del decreto impugnado, ya que se trata de implementaciones legislativas que afectan directamente los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas y afro-mexicanas en la entidad, pues regulan y dan parámetros al sistema educativo indígena.

98. Como se señaló previamente, cualquier norma o acto del Estado que sea susceptible de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas y afro-mexicanas debe ser consultada previamente siguiendo los requisitos y fases reconocidas por esta Suprema Corte —desarrolladas en diversos precedentes que encuentran su origen en la **acción de inconstitucionalidad 81/2018**—.

- 99.** Lo anterior debido a que el deber de la consulta tiene como fundamento ulterior respetar y garantizar el principio de autodeterminación de los pueblos indígenas, conforme al cual los sistemas políticos deben funcionar posibilitando la participación de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas en la toma de decisiones que puedan afectar sus intereses y los de sus miembros, evitando con ello, una vulneración de su derecho a la no asimilación cultural y a que las normas, instituciones, proyectos y políticas públicas que sean susceptibles de afectarlos directamente no sean producto de una imposición, sino resultado de procedimientos que respeten sus preferencias dentro de una serie de opciones razonables⁶⁴.
- 100.** El derecho a la consulta a los pueblos y comunidades indígenas protege su autodeterminación a través de la participación activa de los integrantes de los pueblos originarios en la toma de decisiones de relevancia pública. Además, la importancia de este derecho radica en aceptar las diferencias culturales y escuchar —conforme a las propias tradiciones, usos y costumbres— a las personas que integran una comunidad.
- 101.** Por otra parte, la necesidad de implementar una consulta previa a los pueblos indígenas y afroamericanos tiene una doble justificación: por una parte, es necesaria para impedir que se genere una medida o una carga que pueda perjudicarles; pero, por la otra, permite escuchar las voces de diversos colectivos históricamente discriminados -conforme a sus usos y costumbres- a efecto de enriquecer el diálogo con propuestas que, posiblemente, el cuerpo legislativo no habría advertido unilateralmente al no tener la misma cosmovisión.
- 102.** Además, este Tribunal Pleno no prejuzga si las medidas implementadas en la legislación impugnada pueden beneficiar o perjudicar a los colectivos indígenas y afroamericanos, pues eso implicaría que esta Suprema Corte se sustituyera en los intereses de los pueblos y comunidades

⁶⁴ Anaya, James, *Los pueblos indígenas en el derecho internacional*, Madrid, Trotta, 2005, página 241.

y valorara qué es lo que más les beneficia, adoptando una postura paternalista injustificada.

103. Conforme a lo anterior, el legislador local estaba obligado a realizar una consulta previa en materia indígena, pues, aunque éste y el Poder Ejecutivo local argumenten que la legislación responde a una adecuación o armonización del sistema educativo local a la legislación general en la materia, los preceptos cuestionados son susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas en la entidad debido a que contienen las directrices atinentes a la impartición del servicio educativo intercultural y bilingüe en el Estado de Morelos. Por lo anterior, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que los artículos 43 y 78 a 84 de la Ley de Educación del Estado de Morelos, sí son susceptibles de afectar directamente los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, por lo que era exigible e indispensable que se les consultara previamente.

104. Ahora bien, la Comisión Estatal sostiene que, si bien con las normas impugnadas se busca reconocer y establecer derechos de las comunidades y pueblos indígenas respecto de la educación que sus integrantes deben recibir, lo cierto es que dichas normas y su contenido no fueron puestos a consulta de las comunidades, pueblos y municipios indígenas en el Estado de Morelos, lo cual se advierte del procedimiento legislativo, ya que ni el Poder Legislativo ni el Poder Ejecutivo cumplieron con dicha obligación.

105. Al respecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el concepto de invalidez planteado por la parte accionante es **fundado**, debido a que el legislador local estaba obligado a realizar una consulta a los pueblos indígenas y afromexicanos en el Estado de Morelos y, sin embargo, no llevó a cabo dicho ejercicio consultivo.

106. En efecto, de la revisión del procedimiento legislativo, como se advirtió en el apartado que antecede, se advierte que no se llevó a cabo alguna

consulta en forma previa a la emisión del decreto impugnado. Incluso, este Tribunal Pleno advierte que los Poderes Ejecutivo y Legislativo locales implícitamente reconocen en sus informes que no se llevó a cabo consulta alguna, al considerar que la nueva Ley de Educación local fue emitida en cumplimiento de las obligaciones de armonizar y homologar el marco jurídico local con lo previsto en la Ley General de Educación.

107. Al respecto, este Pleno advierte como hecho notorio que el veintinueve de junio de dos mil veintiuno, este Tribunal Pleno resolvió la **acción de inconstitucionalidad 121/2019**⁶⁵ en la que se analizó, precisamente, el procedimiento legislativo de la Ley General de Educación. En ese precedente se declaró la invalidez de los artículos 56, 57 y 58 de esa Ley General, por no haber realizado debidamente una consulta a los pueblos indígenas y afroamericanos, lo que hace patente que no se ha escuchado a estos colectivos para la implementación de las reformas en materia educativa desde una perspectiva intercultural.

108. En este sentido, pese a que se alegue haber armonizado la legislación local a lo previsto en la Ley General de Educación y pese a que algunas disposiciones locales estén replicando el contenido de esta última, lo cierto es que este Alto Tribunal ya determinó que no se consultaron debidamente a los distintos pueblos y comunidades indígenas o afroamericanas al emitirse la Ley General, por lo que no existe razón alguna que permita dispensar al legislador ordinario local de cumplir con su obligación constitucional y llevar cabo las consultas respectivas bajo el parámetro constitucional referido en esta sentencia.

109. Por lo tanto, este Tribunal Pleno estima que se vulneraron los artículos 2 de la Constitución General y 6 y 7 del Convenio 169 de la OIT y, en consecuencia, se declara la invalidez los artículos 43 y 78 al 84 de la Ley de

⁶⁵ Resuelta el 29 de junio de 2021, 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.

Educación del Estado de Morelos, publicada en el periódico oficial de la entidad el diecisiete de marzo de dos mil veintiuno, en el entendido de que la falta de consulta previa no implica, en este caso, la invalidez de todo el procedimiento legislativo, sino únicamente de los preceptos que debían ser consultados y respecto de los cuales el legislador ordinario local fue omiso en llevar a cabo la consulta previa conforme a los estándares adoptados por esta Suprema Corte.

VIII. EFECTOS.

- 110.** En términos de los artículos 41, fracción IV, 45, párrafo primero y 73 de la de la Ley Reglamentaria, 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, por extensión, invalidar todas aquellas normas cuya validez dependa de la norma invalidada.
- 111.** Al respecto, resulta aplicable la **jurisprudencia P./J. 84/2007**, cuyo rubro es **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUENTA CON AMPLIAS FACULTADES PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS”**⁶⁶, en la que 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

⁶⁶ 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)”. Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXVI, diciembre de 2007, página 777.

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).

112. Lo anterior determina que este Tribunal Pleno cuenta con una amplia discrecionalidad 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.

113. Ahora bien, recientemente, al resolver este Pleno la **acción de inconstitucionalidad 212/2020**⁶⁷, este Alto Tribunal cambió su criterio en el sentido de que **en el supuesto de leyes o decretos que no son exclusivos o específicos en regular los derechos de personas con discapacidad, la falta de consulta previa no implicaba la invalidez de toda la ley o decreto**; es decir, el vicio en el procedimiento legislativo relativo a la falta de consulta que le da origen no tiene potencial invalidante de la totalidad de la ley o decreto, sino únicamente de determinados artículos.

⁶⁷ Fallada en sesión celerada el 1 de marzo de 2021, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

114. Así, el Pleno de este Tribunal Constitucional determinó que en el supuesto de que una norma o un ordenamiento general no esté específicamente relacionado con los grupos de personas respecto de los cuales se debe realizar una consulta, esto es, que no se refieran única y exclusivamente a ellos, sino que, en el contexto general, estén inmiscuidos, las normas por invalidar son precisamente las que les afecten, pero sin alcanzar a invalidar toda la norma. **Por el contrario, cuando las normas se dirijan específicamente a estos grupos vulnerables o históricamente discriminados, la falta de consulta invalida todo ese ordenamiento.**
115. En este sentido, dado que se alega la falta de consulta previa a personas con discapacidad y a pueblos indígenas y afromexicanos respecto a algunas disposiciones de la Ley de Educación del Estado de Morelos, resulta aplicable lo resuelto en la **acción de inconstitucionalidad 212/2020**, por lo que el efecto invalidante será parcial.
116. Preciado lo anterior, con fundamento en lo previsto en el artículo 45, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria, la declaración de invalidez debe postergarse por **doce meses** con el objeto de que la regulación respectiva continúe vigente en tanto que el Congreso del Estado de Morelos cumple con los efectos vinculatorios precisados a continuación, lo que permitirá, incluso, la eficacia de los derechos humanos a la consulta de las personas con discapacidad.
117. Tomando en cuenta que el Congreso del Estado de Morelos determinó emitir la Ley de Educación del Estado de Morelos, debe estimarse que la declaración de invalidez de los artículos precisados del referido decreto no se limita a su expulsión del orden jurídico sino que conlleva la obligación constitucional de que el órgano legislativo local desarrolle la consulta correspondiente, cumpliendo con los parámetros establecidos en el **apartado VII** anterior y, dentro del plazo de postergación de los efectos de invalidez antes precisado, con base en los resultados de dicha consulta, emita la regulación que corresponda.

118. Por lo expuesto, se **vincula** al Congreso del Estado de Morelos, para de que dentro de los **doce meses** siguientes a la notificación que se le haga de los puntos resolutive de esta resolución lleve a cabo, conforme a los parámetros fijados en el en el **apartado VII** de esta decisión, la consulta a las personas con discapacidad y la consulta a los pueblos indígenas y afromexicanos en la entidad y, dentro del mismo plazo, emita la regulación correspondiente.
119. Lo anterior, en el entendido de que la consulta no debe limitarse a las disposiciones declaradas inconstitucionales, sino que deberá tener un carácter abierto, a efecto de otorgar la posibilidad de que se facilite el diálogo democrático y busque la participación de las personas con discapacidad y de los pueblos indígenas y afromexicanos en la entidad, en relación con cualquier aspecto regulado en la Ley de Educación del Estado de Morelos.
120. El plazo establecido, además, permite que no se prive a las personas con discapacidad y a los pueblos indígenas y afromexicanos en la entidad de los posibles efectos benéficos de las normas, y al mismo tiempo permitir al Congreso del Estado de Morelos atender a lo resuelto en la presente ejecutoria. Lo anterior, 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.
121. Finalmente, se hace notar que, por las características propias de la consulta en materia de discapacidad, la misma podrá realizarse en formatos digitales accesibles, en consulta con las organizaciones de personas con discapacidad⁶⁸, a diferencia de la consulta a los pueblos indígenas y afromexicanos en la entidad.

⁶⁸ CRPD, *Observación general núm. 7 (2018) sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que*

IX. PUNTOS RESOLUTIVOS.

122. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO. Se declara la **invalidez** de los artículos 43, 65, 74, del 78 al 84, 95 y 96 de la Ley de Educación del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de marzo de dos mil veintiuno, de conformidad con el **apartado VII** 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 Morelos, en la inteligencia de que, dentro del referido plazo, previo desarrollo de las respectivas consultas indígena y afroamericana, así como a las personas con discapacidad, ese Congreso deberá legislar en los términos precisados en los **apartados VII** y **VIII** de este fallo.

CUARTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Morelos, 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 resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá,

las representan, en la aplicación y el seguimiento de la Convención, CRPD/C/GC/7, 9 de noviembre de 2018, párrafo 54.

Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV, V y VI relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite de la demanda, a la competencia, a la precisión de las normas reclamadas, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose del estándar rígido para la consulta indígena y afroamericana, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del apartado VII, relativo al estudio de las violaciones al procedimiento legislativo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 43, 65, 74, del 78 al 84, 95 y 96 de la Ley de Educación del Estado de Morelos, publicada en el periódico oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de marzo de dos mil veintiuno. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó en votación económica por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta efectos a los doce meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Morelos. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Piña Hernández votaron en contra. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto aclaratorio.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 71/2021

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, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que, dentro del referido plazo, previo desarrollo de las respectivas consultas indígena y afroamericana, así como a las personas con discapacidad, ese Congreso deberá legislar conforme a los parámetros fijados en esta sentencia.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

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

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

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

PRESIDENTE

MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

PONENTE

MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA

ESTA FOJA CORRESPONDE A LA SENTENCIA EMITIDA EN LA **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 71/2021**, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MORELOS. FALLADA EL **SIETE DE JUNIO DE DOS MIL VEINTIDÓS**, EN EL SENTIDO SIGUIENTE: **PRIMERO**. *Es procedente y fundada la acción de inconstitucionalidad.* **SEGUNDO**. *Se declara la invalidez de los artículos 43, 65, 74, del 78 al 84, 95 y 96 de la Ley de Educación del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de marzo de dos mil veintiuno, de conformidad con el apartado VII de esta decisión.* **TERCERO**. *La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a los doce meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Morelos, en la inteligencia de que, dentro del referido plazo, previo desarrollo de las respectivas consultas indígena y afromexicana, así como a las personas con discapacidad, ese Congreso deberá legislar en los términos precisados en los apartados VII y VIII de este fallo.* **CUARTO**. *Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Morelos, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.* **CONSTE**.