

ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA A DISTANCIA EL JUEVES 25 DE FEBRERO DE 2021.

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

| | | IDENTIFICACIÓN, DEBATE RESOLUCIÓN PÁGINAS. |
|----------|---|---|
| 212/2020 | <p>ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE EDUCACIÓN PARA EL ESTADO DE TLAXCALA, PUBLICADA EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD DE VEINTISÉIS DE MAYO DE DOS MIL VEINTE, MEDIANTE DECRETO 208.</p> <p>(PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS)</p> | 3 A 30 EN LISTA |

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL PLENO

SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA A DISTANCIA EL JUEVES 25 DE FEBRERO DE 2021.

ASISTENCIA:

PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:

ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

SEÑORES MINISTROS:

**ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA
JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ
YASMÍN ESQUIVEL MOSSA
JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS
LUIS MARÍA AGUILAR MORALES
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO
NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ
ANA MARGARITA RÍOS FARJAT
JAVIER LAYNEZ POTISEK
ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

(SE ABRIÓ LA SESIÓN A LAS 12:35 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se abre esta sesión pública del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Secretario, dé cuenta.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto de acta de la sesión pública número 21 ordinaria, celebrada el martes veintitrés de febrero del año en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: En votación económica se consulta ¿se aprueba el acta? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

APROBADA POR UNANIMIDAD DE VOTOS.

Continúe, secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto relativo a la

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 212/2020, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE EDUCACIÓN PARA EL ESTADO DE TLAXCALA.

Bajo la ponencia del señor Ministro Franco González Salas y conforme a los puntos resolutivos que proponen:

PRIMERO. ES PROCEDENTE Y FUNDADA LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.

SEGUNDO. SE DECLARA LA INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO 208, POR MEDIO DEL CUAL SE EXPIDIÓ LA LEY DE EDUCACIÓN PARA EL ESTADO DE TLAXCALA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTISÉIS DE MAYO DE DOS MIL VEINTE.

TERCERO. LA DECLARATORIA DE INVALIDEZ DECRETADA EN ESTE FALLO SURTIRÁ SUS EFECTOS A LOS DOCE MESES SIGUIENTES A LA NOTIFICACIÓN DE LA PRESENTE SENTENCIA AL CONGRESO DEL ESTADO DE TLAXCALA.

CUARTO. PUBLÍQUESE ESTA RESOLUCIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE TLAXCALA, ASÍ COMO EN LA GACETA DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

NOTIFÍQUESE; “...”

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, secretario. Someto a consideración del Pleno los apartados de competencia, oportunidad, legitimación y causas de improcedencia. ¿Hay alguna observación? En votación económica consulto ¿se aprueban? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

APROBADOS POR UNANIMIDAD DE VOTOS.

Pasamos al considerando quinto, que es el estudio de fondo, y le cedo el uso de la palabra al Ministro ponente. Adelante, señor Ministro.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias, señor Presidente. En este considerando —que corre de las fojas quince a treinta y ocho— se plantea que, no obstante que la comisión accionante solo plantea la invalidez de los capítulos VI y VIII, contenidos en el título tercero de la ley impugnada, en el proyecto se propone declarar la invalidez del Decreto No. 208, por medio del cual se expidió la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala, publicado en el periódico oficial el veintiséis de mayo de dos mil veinte.

Para declarar la invalidez, se retoman consideraciones sostenidas en recientes precedentes de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, así como personas con discapacidad.

Con base en dichas consideraciones, se concluye que el legislador del Estado de Tlaxcala estaba obligado a realizar ambas consultas de manera previa a aprobar la ley de educación de ese Estado, toda

vez que en su contenido se incluyeron medidas susceptibles de afectar directamente los intereses o derechos de estos pueblos y comunidades y también de las personas con alguna discapacidad. Además, se precisa que, por una parte, las disposiciones impugnadas se relacionan directa y estrechamente con la protección y garantía de los derechos de las personas indígenas, en la medida en que buscan que la educación que reciban sea acorde a sus necesidades educativas y que contribuyan a preservar su cultura, conocimientos y tradiciones. Se trata de normas encaminadas a garantizar que la educación sea inclusiva.

Señalando lo anterior, se precisa que, en las fases del proceso legislativo, no se introdujeron las consultas exigidas constitucionalmente, pues solo se advierte la presentación de las iniciativas por parte del gobernador del Estado y de la diputada del Partido Encuentro Social, su turno en las comisiones legislativas correspondientes, la aprobación del dictamen legislativo en el Pleno del Congreso y, finalmente, su promulgación y publicación por parte del gobernador del Estado. No existe evidencia de que se haya realizado consulta alguna. Consecuentemente, se propone la invalidez.

Señor Presidente, señores Ministros, —yo— en lo personal, estoy haciendo el proyecto conforme a criterios sustentados en este Pleno; sin embargo, en el caso concreto y por sus especificidades, —yo— me separaré del sentido. Esta es la propuesta, señor Presidente, que se presenta muy brevemente a ustedes.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro Franco. Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias, señor Ministro Presidente. Expreso estar de acuerdo con el sentido inicial del proyecto, que busca declarar la invalidez, pero me separo del alcance que esta invalidez se refiere en el propio proyecto, en tanto declara la invalidez de toda la norma cuestionada.

Propongo continuar con el criterio que —ya— he venido sosteniendo en tiempos pasados, y considero que, efectivamente, la invalidez debe decretarse específicamente respecto de las disposiciones que fueron cuestionadas por la Comisión de los Derechos Humanos. Este posicionamiento tiene como fundamento mis intervenciones en asuntos anteriores. El primero de ellos —según me queda claro— fue al analizar la Constitución de la Ciudad de México, donde sostuve que la falta de consulta o la consulta insuficiente —en algún caso— no daba oportunidad para invalidar todo el documento del Constituyente de la Ciudad de México, principalmente, atendiendo a la naturaleza de esa norma general. Uno más lo fue, recientemente, la acción de inconstitucionalidad 98/2018, donde integré la minoría que consideró que no era viable invalidar toda la norma —en el caso concreto, la Ley de Movilidad del Estado de Sinaloa— solo porque algunas de sus disposiciones sí debieron ser consultadas, ello sin perjuicio —aclaré— que pudieran ser declaradas inválidas estas en el momento en que se refiriera el análisis específico a cada una de ellas, precisamente, por falta de consulta. En el último, al discutir la acción de inconstitucionalidad 158/2020, donde si bien me pronuncié por la invalidez de toda la legislación —que era la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Chiapas—, esto lo fue, precisamente, porque la inmensa mayoría de sus disposiciones, esto es, no

estaban segmentadas, sí vinculaban su contenido con grupos vulnerables, ya —en el caso concreto— pudieran ser comunidades indígenas, en otro caso, personas con discapacidad, esto es, se encontraban completamente intercaladas e integradas en el contexto general, de manera que empezar a discutir sobre cada una de ellas pudiera llevar a un ejercicio de confusión, pues detectadas éstas e invalidadas, probablemente, el texto ya no guardara la congruencia que una norma debe tener.

En consecuencia, estoy —yo— de acuerdo con el sentido del proyecto para declarar la invalidez de las disposiciones cuestionadas, en el entendimiento de que, cuando una norma, un ordenamiento general no es específicamente relacionado con los grupos vulnerables que deben ser privilegiados con una consulta, no se refiera única y exclusivamente a ellos, sino que en el contexto general estén inmiscuidos, cuando —esto, o sea— las normas por invalidar son precisamente las que les afecten sin alcanzar a toda la norma. Por el contrario, cuando las normas se dirijan específicamente a estos grupos vulnerables, evidentemente, la falta de consulta invalida todo ese ordenamiento.

Tal ha sido mi posicionamiento en los asuntos en los que ya les he expresado y en algunos otros más que —yo— estoy de acuerdo con el proyecto; sin embargo, no con los alcances de este y por la invalidez, específicamente, de las disposiciones que atañen a los grupos vulnerables, que se ven inmiscuidos y afectados por la falta de consulta. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Pérez Dayán. Ministro González Alcántara.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ:

Muchas gracias, señor Ministro Presidente. Hemos formado parte de la mayoría que defiende, por un lado, la conceptualización de la consulta como una etapa importante del proceso legislativo, susceptible de viciar todo el ordenamiento y, por otro lado, la intención de que la misma se realice sobre todo el ordenamiento y no solamente respecto de algunos artículos; sin embargo, este criterio no es unánime y ha generado un fructífero debate en este Tribunal Pleno. En aras de abonar al consenso y de alcanzar una solución prudente, me gustaría proponer un punto medio. Además, esta solución, que implica un cambio de criterio, podría dotar de certeza para casos futuros y generar un mayor consenso en otros escenarios.

La propuesta es, primero, seguir considerando a la consulta como parte integral del proceso legislativo, pero agregar el matiz de que su ausencia, en muchos casos como en este, es un vicio que no tiene el potencial —de invalidar— invalidante de toda la ley, sino solamente de determinados artículos; segundo, invalidar los capítulos o artículos específicos en los que, a petición de parte o de oficio, advirtamos relación con comunidades indígenas o con personas con discapacidad en términos convencionales; y tercero, el punto más importante sería en los efectos, señalar que, aunque la invalidez es parcial, la consulta deberá, como un mandato, realizarse sobre toda la ley, esto es así porque de su ejercicio se espera la identificación por parte de los grupos dejados de lado y de nuevas y específicas necesidades de regulación, que trasciendan a todo el ordenamiento. Es cuanto, Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro. Ministro Luis María Aguilar.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Muchas gracias, señor Ministro Presidente. Yo quiero comentar que, si bien ha sido mi criterio proponer invalidar toda una ley, todo un decreto por la existencia, en ella, de ciertas disposiciones que tratan —digo yo— no sustancialmente asuntos o cuestiones sobre pueblos e individuos indígenas y afroamericanos o a personas con discapacidad, entre otras razones, por el perjuicio de que se deje sin ley completa a una norma por ciertos defectos —digamos— incidentales; no obstante ello y que sigo considerando ese criterio —como el que di en mi voto en asuntos semejantes—, considero que hay casos —como este que estamos analizando— en que, claramente, se está impugnando de manera definida y específica no todo el decreto o la ley, sino una parte bien definida, consistente en los capítulos VI —“De la Educación Indígena”— y VIII —“De la Educación Inclusiva”— de la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala, expedida por el Decreto 208, precisamente, porque se considera que se omitió respecto de estos la consulta a pueblos y comunidades indígenas, así como de personas con discapacidad.

Considero que, en este caso en particular, la violación aducida no impacta en el total de la ley de educación, que conlleve, inevitablemente, a la invalidez de toda esa ley, sino que —como dije— solo a la porción definida y específica de dicha ley, como son esos dos capítulos.

Por otro lado, solo en los casos en que la violación a procedimiento legislativo fuera de tal entidad que afecte a la ley misma, como —

por ejemplo— que se hizo con falta de quórum, con votación insuficiente o alguna otra causa global que así lo ameritare o, incluso, a la falta de consulta necesaria para toda una ley que, en general, trate de esa materia, estaré de acuerdo en invalidar toda la norma.

Esto me parece claro y distinto de los precedentes en que he expresado mi voto, pues aquí se tiene la posibilidad de atender al reclamo del demandante y, primero, estudiar esas porciones y, luego, considerándolas inconstitucionales por falta de consulta, invalidarlas, exclusivamente, sin que se tenga la necesidad jurídica, en casos como este, de invalidar toda la ley.

Desde mi punto de vista, esto es posible, primero, porque se está atendiendo a lo solicitado y demandado y, segundo, porque, conforme a lo que autoriza el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución, este Tribunal Constitucional está facultado para determinar los alcances y efectos de una sentencia, incluso, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, esto es, nada obliga legalmente a que, en todos los casos, se deba invalidar la totalidad de una ley debido a la existencia, en ella, de ciertos artículos que hubieran requerido consulta previa, sino que es posible, en casos específicos como este, invalidar únicamente las partes definidas que se impugnen y que están claramente establecidas en la ley, pero que no fueron emitidas mediante un procedimiento legislativo de consulta previa.

Esto no quiere decir que yo me oponga o descarte la posibilidad de que, en suplencia de la queja, se adviertan —quizá— algunos otros

preceptos que también sean inconstitucionales, conforme a los temas de la impugnación, ni que no se puedan invalidar aquellos que, como dice la ley, cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas cuya validez dependa de la propia norma invalidada — como en repetidas ocasiones lo hemos hecho—; sin embargo, yo no advierto, ni en suplencia de la queja ni como efecto extensivo, que pueda declararse la invalidez de otras normas de esta Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala.

En conclusión, reconozco que, para la expedición de las porciones legales contenidas en los capítulos VI y VIII, que —además— fueron los únicos reclamados, debió realizarse una consulta previa a las comunidades indígenas y afromexicanas, así como a las personas con discapacidad a las que van dirigidas las normas, sin advertir la necesidad legal de invalidar la totalidad de esa ley.

Creo que es conveniente —como se está apuntando— que no solo se otorgue al Congreso un plazo amplio para que deba volver a legislar en los temas invalidados, sino que, en su caso, se señale expresamente que debe hacerlo y se valore que, con motivo de la invalidez decretada, pudiera —incluso— revisarse todo el texto de la ley en la consulta con los grupos de indígenas y personas con discapacidad. Es cuanto, señor Ministro Presidente. Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro. Ministro Pardo.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias, señor Presidente. En este caso, estaré a favor del proyecto, que propone la invalidez por falta de consulta, pero, a diferencia de otros casos en los que yo he votado de manera distinta, en este caso estoy de acuerdo con la invalidez por falta de consulta porque, de manera exclusiva, se impugnan dos capítulos de la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala, y son los dos capítulos que se refieren, precisamente, a comunidades indígenas y a personas con discapacidad.

En consecuencia, estaré por la invalidez, pero solo de estos dos capítulos, no de toda la ley, como consecuencia de la falta de consulta y, desde luego, también estaré a favor de que se obligue a la legislatura correspondiente tanto a que lleve a cabo la consulta respectiva o las consultas respectivas como a que vuelva a legislar, una vez desahogadas esas consultas.

En ese sentido, mi voto será con el proyecto —insisto— por la invalidez, exclusivamente, de los capítulos que fueron efectivamente impugnados. Gracias, señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro. Ministra Yasmín Esquivel.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: Gracias, Ministro Presidente, con su permiso. Yo he considerado que la consulta debe darse en aquellos casos, dependiendo de la vocación normativa de la ley que se reclama.

En este asunto en específico, considero que sí se requiere la consulta previa tanto para las comunidades indígenas como para las organizaciones representativas de las personas con alguna discapacidad, respectivamente, pero me parece que la declaración de invalidez debe acotarse, exclusivamente —como ya lo han mencionado los Ministros que me han antecedido—, a las disposiciones legales impugnadas, sin necesidad de invalidar toda la ley que las contiene porque se trata de un ordenamiento jurídico que regula numerosos aspectos vinculados con todo el sistema educativo estatal, los cuales son ajenos por completo a las problemáticas relacionadas con esos grupos vulnerables y que es necesario preservar para que no se produzca una situación de total inseguridad jurídica.

Hacer visible a determinados grupos vulnerables de la población para que el legislador tome en cuenta sus legítimas demandas no necesariamente exige provocar con la sentencia un vacío legal, pues hay asuntos, como el que se analiza, en el que, en aras de lograr la seguridad jurídica con una invalidez limitada de las normas impugnadas, será posible mantener la efectividad de otros derechos, como es el derecho a la educación y la prevalencia del interés superior de la niñez. Es cuanto, Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señora Ministra. Ministra Piña.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Gracias, señor Ministro Presidente. Trataré de ser breve, pero, por lo que he escuchado, es un asunto muy importante para establecer el criterio de este Tribunal Constitucional.

En principio, —yo— como lo hice en el asunto que vimos con anterioridad el martes pasado, voy a formular un voto concurrente en cuanto al parámetro de regularidad constitucional porque, precisamente, considero que el derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas no solo encuentra su fundamento en el artículo 2° constitucional o el Convenio 169 de la OIT, sino también en diversos artículos de la Convención Americana de Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Pero, al margen de eso, —yo— sí considero que la propuesta que está haciendo el Ministro Juan Luis, yo la comparto porque este Tribunal Constitucional, por unanimidad, ha determinado que, si se necesita consulta, entonces se provoca la invalidez de todo el procedimiento legislativo y, precisamente, ponderando si se va a declarar la invalidez total de la ley, algunos Ministros de la mayoría han considerado analizar, en concreto, normas que aludan a los grupos indígenas o a las personas con discapacidad para establecer que, en esos casos, no se necesita consulta, es decir, podríamos compartir todos que, en caso de que se legisle sobre pueblos o comunidades indígenas y personas afroamericanas y también para personas con discapacidad, sí podemos compartir la totalidad que, tratando de regulación de esas personas en particular, sí se necesita consulta porque a eso nos obligan los tratados internacionales; sin embargo, ello nos ha llevado a que, derivado de que se invalidaba toda la ley, una mayoría consideró que, si eso no impactaba o no era relevante, no se necesitaba consulta.

Yo creo que —y estoy convencida y, por eso, ha sido mi voto— todas las leyes que directa o indirectamente, en determinados sentidos, se traten temas relacionados con personas con discapacidad o con comunidades indígenas o afromexicanas, los tratados internacionales nos obligan a realizar las consultas porque, además, así está previsto en nuestra Constitución y es el parámetro de regularidad constitucional con el que debemos analizar cada una de las leyes que se propongan aquí para su análisis.

En este sentido, la propuesta del Ministro Juan Luis me parece que viene a ser un avance en la forma en que este Tribunal ha resuelto. ¿Por qué? Porque, si convencidos de que se necesita consulta, ello va a traer como consecuencia la invalidez de toda la ley, eso ha sido, como lo señala el parámetro para que la mayoría diga que no se necesita consulta, pero —como lo propone el Ministro Juan Luis— si se necesita consulta porque son cuestiones que están regulando a estos sujetos, en particular, personas con discapacidad o comunidades indígenas o afromexicanas, entonces el considerar que el Estado Mexicano, para legislar sobre estos temas en específico, debe realizar una consulta, podríamos invalidar los temas o las reglas, las normas que se refieran a estas personas en particular y no invalidar en totalidad de la ley. Ello, además, ponderando el hecho de que se podrían generar vacíos legislativos de gran relevancia para el orden jurídico nacional. Yo soy de las que he considerado que la falta de consulta va a provocar, es un vicio de invalidez del procedimiento legislativo.

Pero, volviendo al Ministro Juan Luis González Alcántara, creo que esta es una solución jurídicamente viable y que me convenció, en ese sentido, porque, sin dejar de cumplir nuestra obligación de

respetar tratados internacionales no provocamos vacíos legislativos; por lo tanto, yo me sumaré a esta nueva propuesta que está señalando el Ministro Juan Luis.

Y con relación a los efectos, yo haré un voto concurrente porque el hecho de obligar a las autoridades a hacerlo y en un plazo determinado debe ser una cuestión muy pensada en función de la complejidad de las consultas con personas con discapacidad y personas de comunidades indígenas y afroamericanas, entonces; pero mi voto será con la propuesta del Ministro Juan Luis en cuanto a los efectos de esta invalidez y, por el plazo de la obligación que se le va a dar, me reservaré un voto concurrente. Gracias, señor Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señora Ministra. Ministra Ríos Farjat.

SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT: Gracias, Ministro Presidente. Yo vengo también por la invalidez por falta de consulta, pero no comparto el alcance que le da el proyecto en esta ocasión porque el Convenio de la OIT, dispone que la consulta ha de ser “cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente” a las comunidades o pueblos indígenas, y el instrumento para las personas con discapacidad —el más importantes de ellos— establece que deberán ser consultadas en los procesos de adopción de decisiones relacionados con las personas con discapacidad.

Este Tribunal Pleno ha sido unánime cuando la afectación nos parece integral e inminente a todos, unánime en descalificar,

invalidar la ley en su totalidad, por ejemplo, las acciones de inconstitucional 80/2017, 41/2018, 123/2020, cuando se invalidaron, respectivamente, la Ley de Asistencia Social de San Luis Potosí, la Ley para la Atención Integral de Personas con Síndrome Down de la Ciudad México o la recién invalidada —el pasado martes— la Ley de Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León; sin embargo, comprensiblemente, cada uno de nosotros tiene su propia concepción de cómo cada norma impugnada afecta o impacta a estas minorías, así que hay muchos casos en donde no hemos coincidido de esta manera unánime. Por ejemplo, yo consideré que —fue y fue con mayoría de ocho— no era necesario llevar acabo la consulta previa en la acción 87/2017, relacionada con la materia de transparencia; tampoco en la controversia constitucional 38/2019, porque a una mayoría de nueve nos pareció que no se afectaban derechos indígenas en la integración constitucional del cabildo; tampoco me pareció necesaria la consulta indígena respecto a temas de la Ley de Comunicación Social de Veracruz, y en esta acción 61/2019 fuimos seis los que opinamos así.

En estos casos, sopesando lo que para mí es una afectación y la deferencia que amerita el producto legislativo, consideré que no era necesaria la consulta, pero también me ha tocado estar del otro lado, por ejemplo, en la mayoría de seis de la acción 98/2018, donde se consideró que la Ley de Movilidad Sustentable de Sinaloa era válida por falta de consulta, pero no se invalidó por no resultar calificada esa mayoría.

En los casos de esas leyes y otras más, los integrantes de este Pleno no hemos compartido la misma idea de una afectación

inminente. El caso que hoy nos ocupa, y que es la Ley de Educación de Tlaxcala, —bueno— aquí encuentro matices adicionales que lo hacen un poco más complejo que otros precedentes. Me parece que, en este caso, incluso, el Poder Legislativo local —pues— fue omiso —como en los anteriores— en llamar a las minorías para preguntarles cuál es la mejor forma (FALLA DE AUDIO) e, incluso, definir qué les atañe. En este caso, pienso muchos temas de la política educativa les atañen porque, justamente, uno de los objetivos centrales de la Constitución es procurar la igualdad y esto no se logra...

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señora Ministra, se está distorsionado el sonido de su voz. Creo que hay algún problema en su conexión.

SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT: A ver si queda ya. Yo señalaba que me parece que uno de los objetivos centrales de la Constitución es procurar la... ¿Me escucha, Presidente? (FALLA DE LA SEÑAL)

...logra si, quienes están en situación desventajosa o de desigualdad, no son tomados en cuenta para opinar sobre cómo deberían ser la educación y la política educativa. En general, por eso y pensado —en voz alta, quizá—, lo mejor sería ordenar al Congreso llevar a cabo estas consultas previas y reponer procedimientos legislativos, pero sin poner en riesgo la validez de lo ya legislado —deficiente o insuficiente—; sin embargo, estos precedentes distan de tomar una decisión así, de manera que la alternativa se reduce a invalidar.

Sopesando todas estas reflexiones en torno a este caso en particular, considero que pondrían fijarse los alcances y efectos particulares, tratándose de leyes respecto de las que no haya mayoría calificada sobre su grado de afectación y, en este sentido, para ir concluyendo me parece muy plausible la sugerencia del señor Ministro González Alcántara Carrancá.

En este caso, pienso que muchos temas de política educativa atañen a estas minorías, no solo los dos capítulos impugnados porque, justamente, —insisto— uno los objetivos centrales de la Constitución es procurar esta igualdad.

Considero que, en este sentido y por esta razón, considero que es importante que en el proyecto se especifique que el Congreso no podría restringir el alcance de la consulta que realice, tendría que someter, en general, la ley a la consulta y sopesar para luego legislar en todas las partes en las que sea pertinente, no solo para reponer estos dos capítulos, que serían declarados inválidos. Creo que, al llevar a cabo la consulta de esa forma, se garantizaría el derecho de audiencia de estas minorías respecto a toda la ley en su conjunto, sin arriesgarse la validez de la totalidad de una ley que, por su propia naturaleza, puede entrañar beneficios para muchos otros sectores de la sociedad.

Lamento mucho el problema del audio, de todas maneras, si es necesario, todas estas consideraciones y reflexiones las podría elaborar en un voto aclaratorio o concurrente, según fuera el caso. Gracias, Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señora Ministra, hubo un problema general en la señal de Internet no imputable al equipo de ninguno de nosotros y en algún momento **(falla en el audio)** quedó expuesto con suficiente amplitud —incluso— su postura. ¿Alguien más que quiera hacer uso de la palabra? Ministro Laynez.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Gracias, Ministro Presidente. Primero, muy brevemente me voy a referir al fondo antes de los efectos.

Yo vengo de acuerdo con el proyecto del Ministro ponente, en cuanto a que, efectivamente, se requiere constitucionalmente la consulta tanto para las comunidades indígenas como para las personas con discapacidad.

Yo me voy a permitir solo hacer un voto concurrente. Me parece que no se responde un agravio que —para mí— es fundamental y no... grave —perdón, perdón—. En el informe de la autoridad, el Congreso señala que no se requería la consulta porque está cumpliendo con un deber de armonización, y que el artículo transitorio de la ley general —lo cual es cierto— lo obliga a armonizar, está armonizando. Yo me permití hacer un cuadro comparativo. Efectivamente, más del 90% (noventa por ciento) es literal la ley general, pero no el 100% (cien por ciento).

Lo digo porque aquí vamos a tener —voy a ser muy breve porque en este caso yo voy a ir con el proyecto y la problemática no se presenta todavía—, pero en los sistemas de concurrencia, de por sí ya complejos porque tenemos la Constitución, una ley general y mandatos de armonización hacia las entidades legislativas. Pero la

pregunta es: ¿a quién le corresponde analizar la consulta, en la ley general o a las leyes locales o ambas?, sobre todo, en el caso que se nos presenta en donde el 100% (cien por ciento) o la totalidad —o casi la totalidad— es una literalidad de la ley general.

Y creo que aquí no es el caso porque si es cierto que un 10% (diez por ciento) parecía ser el resto, pero omitieron a las comunidades afroamericanas —y, para mí, ya eso es suficiente—, pero lo importante es que creo que el agravio se tiene que contestar, porque si las legislaturas, en estas leyes generales, van a estar siempre en medio, por un lado, la instrucción de la ley general de legislar y, por el otro, vía acción de inconstitucionalidad, pues la exigencia de que realicen consulta.

Entonces, o atienden a lo que dice la ley general o hacen una consulta que, además de cambiarse, pues después se va a decir que ya no es congruente con la ley general, en fin. Yo haría un voto concurrente.

En cuanto a lo que llamaríamos los efectos, yo me voy a sumar también a la propuesta, solo recordar a las señoras Ministras y los señores Ministros que esta postura del Pleno era, precisamente, para salvaguardar los derechos de las comunidades indígenas y de las personas con discapacidad, es decir, la ley se iba toda por inconstitucionalidad porque el aliciente era, precisamente, que la legislatura, en este caso local, cumpliera con su obligación de hacer las consultas y legislar; de lo contrario, podríamos propiciar una conducta cómoda de parte de las legislaturas: dejar sin regímenes jurídicos o capítulos específicos a las comunidades indígenas o las personas con discapacidad, es decir, una protección, inclusive,

menor de la que pudieran haber tenido, por eso se equiparó a un vicio del proceso legislativo, en el cual, cuando se dan estos vicios, se considera inconstitucional la totalidad.

Pero —a mí— me parece que la propuesta que se ha hecho aquí por varios de los Ministros —comenzando por el Ministro Juan Luis González Alcántara— atiende eso. Desde luego, no tengo dudas que, conforme a la ley reglamentaria del 105, podemos fijar nosotros los efectos y atiende con qué, con el mandato de la obligación, primero, porque no es inmediata —si entendí bien— la entrada, digamos la declaratoria no surte efectos el día de mañana o —perdón— a partir de la notificación, sino será un plazo razonable para realizar la consulta y para legislar, y esta obligación, que es muy similar a la que hacemos cuando hay omisión legislativa — cuando hay omisión, decimos: tienes que legislar—, aquí no es optativo. Entonces, me parece que, con esa propuesta, se cumplen los distintos objetivos de la consulta y se logra, al mismo tiempo, no perjudicar a otros sujetos también muy importantes de la sociedad, que se ven regulados o que ampara la legislación, como lo es la legislación educativa. Por eso, yo con esta nueva postura comulgo. Me parece que es correcta, que tenemos la facultad de hacerlo y votaré en ese sentido. Gracias, Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro Laynez. ¿Algún otro comentario? Yo, si me permite, Ministra Piña, dar mi opinión; usted me pide la palabra en una segunda ocasión.

Yo estoy de acuerdo, en primer término, con que es necesaria la consulta. Ya hay una inconstitucionalidad, al no haberse llevado a

cabo la consulta en materia de pueblos y comunidades indígenas y de personas con discapacidad.

Ahora bien, ¿cuál debe ser el alcance de esta invalidez, derivada de esta inconstitucionalidad? En un esquema ortodoxo, con independencia de si se impugnaron solo dos apartados, al formar parte del proceso legislativo, la consulta, la consecuencia natural y lógica sería —como lo propone el proyecto— invalidar toda la ley, y debo decir que esta ha sido la óptica desde la cual yo he votado en los precedentes; sin embargo, me parece plausible la propuesta que inicialmente hizo el Ministro Juan Luis González Alcántara y después se han sumado algunas y algunos de los integrantes de este Tribunal Pleno.

En primer término porque, efectivamente, esta Suprema Corte — como prácticamente todos los tribunales constitucionales— tiene la facultad de establecer los efectos y los alcances de sus sentencias y esta atribución que tienen, desde siempre, los tribunales constitucionales es, precisamente, para evitar que con la declaratoria general de inconstitucionalidad se generen daños, afectaciones a la sociedad, incluso, mayores que la permanencia de la inconstitucionalidad decretada.

Uno de los primeros instrumentos que se tienen para lograr esto es la interpretación conforme que la Corte de los Estados Unidos de América interpretó desde el inicio. Cuando es posible una interpretación de las jurídicamente viables, que haga compatible el precepto a la Constitución, se debe optar por ella. Lo que se busca es salvaguardar la ley para evitar otro tipo de consecuencias, y de tal suerte que, prácticamente, si nosotros vemos la tradición de los

tribunales constitucionales y la doctrina desde el siglo pasado — incluso, no doctrina reciente— es en este sentido que los tribunales constitucionales tienen esta atribución de fijar los alcances de sus sentencias para, por un lado, lograr la mayor efectividad en sus decisiones y, por el otro lado, no generar daños graves a la sociedad bajo estereotipos ortodoxos o rígidos de los efectos de una determinada resolución jurisdiccional. Y este es un caso típico de ello, que están impugnados solo dos apartados en donde es clara —clarísima— la violación constitucional por falta de consulta; pero que, si hacemos el efecto expansivo, generamos un daño grave al dejar, prácticamente, sin ley de educación a este Estado, y vienen otros asuntos similares. De tal suerte que, jurídicamente, podemos optar por cualquiera de las dos posturas. Las dos creo que tienen buenos argumentos, pero ¿cuál es aquella que logra respetar y cuidar los derechos fundamentales, los derechos humanos de estos grupos vulnerables sin afectar a la sociedad en mayor grado?

Y creo que esta es, precisamente, la solución que aquí se ha invocado: que la invalidez surta, que se invaliden exactamente los dos apartados o capítulos, los preceptos efectivamente impugnados; sin embargo, creo que no podríamos quedarnos en esto porque, de ser así, dejaríamos en estado de indefensión a estos grupos vulnerables y, por ello, me parece plausible, primero, que se dé un plazo amplio para que surta efectos la invalidez decretada por la sentencia que, en su caso, dicte este Tribunal Constitucional y, en segundo lugar, que en este plazo se vuelva a legislar respetando la consulta y establecer un mandato a las legislaturas —en este caso a esta legislatura— para que legisle, y en esto sí es un precedente novedoso. El primer término de acotar la invalidez a los solamente planteados sí también es un nuevo

criterio del Pleno que algunos integrantes del Pleno lo hayan sostenido de antemano, como Pleno es... pero nunca hemos ordenado legislar si no se trata de una omisión legislativa, y aquí no sería una omisión legislativa; sería que el Congreso, efectivamente, legisló erróneamente sin haber llevado a cabo la consulta, eso hace que se invaliden esos apartados y, derivado de la necesidad de que se tutelen los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas y personas con discapacidad, el Pleno, con las atribuciones que le da la ley reglamentaria, ordena que se legisle en el plazo correspondiente.

Creo que, de esta manera, podemos llegar a una conclusión que, más que llamarla “cambio de criterio”, yo llamaría “una evolución en el criterio de la Corte” porque ha habido muchos casos en que no hemos decretado la invalidez por falta de consulta, debido al efecto extremo que produciría la falta de consulta cuando se trata de leyes que no son exclusivas de personas con discapacidad o pueblos y comunidades indígenas. Me queda claro que, cuando se trate de una ley que se refiera solo a estas materias, la falta de consulta implicará la invalidez total de la norma; pero, cuando no sea así, me parece un paso hacia adelante razonable, que se invaliden solamente los preceptos impugnados, con lo cual se salvaguardan los derechos de estos grupos vulnerables, que ordenemos, obliguemos al Congreso a legislar. Y de tal suerte que de esta consulta —como bien dijo en su propuesta el señor Ministro González Alcántara— pueda tener también un criterio expansivo, es decir, si estos dos apartados se someten a consulta y de esas consultas, las personas con discapacidad o los pueblos o comunidades indígenas sienten que hay un efecto transversal a otros preceptos, tendría también que tomarse en consideración esta

consulta. En ese sentido será mi voto: a favor de la propuesta del Ministro González Alcántara y, en efectos, con estos efectos que acabo de escribir. Ministra Piña, adelante.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Gracias, Ministro Presidente. Brevemente. Me parece muy importante el argumento que esgrimió el Ministro Javier Laynez. No es propiamente un agravio, pero sí es un argumento que hace la autoridad demandada al rendir su informe justificado y le debemos dar respuesta a ese argumento. Entonces, yo haré —si el Ministro ponente no tiene inconveniente— sería... porque además vienen varias acciones sobre este tema y sería conveniente dar contestación a ese argumento en específico. Si no, yo haré un voto concurrente. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señora Ministra. Si les parece, después de consultar al Ministro ponente si él asumiría esta propuesta —entiendo que así será porque, incluso, él ha participado en este criterio de antemano—, si pudiéramos votar solamente la invalidez para, en la siguiente sesión, ya votar los efectos porque hicimos un compromiso de concluir esta sesión antes de las 1:30 (una treinta) de la tarde —para honrar este compromiso que asumimos—, podemos votar la invalidez —con el proyecto modificado, si así lo dispone el Ministro Franco— y el tema del plazo, los efectos y demás lo podríamos votar el lunes, si ustedes no tienen inconveniente. Ministro ponente.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias, señor Presidente. Muy brevemente, diré que, por supuesto, estoy

fundamentalmente de acuerdo en la propuesta que hizo el Ministro Juan Luis González Alcántara y, en consideraciones que se han vertido a lo largo de esta sesión, —yo— procuraré hacer el engrose, rescatando la parte central de las argumentaciones que han hecho consenso, y lo suscribiré plenamente. También acepto y coincido con la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, que es importante la observación que formuló el Ministro Javier Laynez; consecuentemente, —por supuesto— lo haría para efectos del engrose.

Y, finalmente, en cuanto a los efectos parece que hay un consenso en cuanto deben ser —para este caso concreto— los efectos que debamos plantear. Si no hay inconveniente, Presidente, en este punto yo haría un esfuerzo para, conforme a lo que se ha dicho aquí —en relación a los efectos—, mandar, a más tardar, el viernes en la tarde o el sábado en la mañana a las ponencias una propuesta de efectos con un plazo razonable, tomando en cuenta las condiciones que se viven —en particular, este año porque a la pandemia hay que sumarle el enorme, digamos, cúmulo de elecciones que se van a realizar—. Entonces, procurar proponerles un plazo que sea razonable para que el Congreso, primero, obligatoriamente legisle y, segundo, esto lo haga previamente con una consulta que se desarrolle conforme al mínimo de los lineamientos que ha planteado esta Suprema Corte, Presidente. Esa sería mi posición y mi propuesta al mismo tiempo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Muy bien, señor Ministro. Muchas gracias. Vamos a votar simplemente la cuestión de la invalidez por falta de consulta, y los efectos —con mucha más razón— los dejaremos para la siguiente sesión, y agradezco al

Ministro ponente la aceptación de las propuestas y el que nos vaya poder presentar en blanco y negro los efectos porque creo que este asunto generará un precedente muy importante para... no solo para los asuntos que vienen en materia educativa, sino que, en general, para las consultas en donde creo que nos hacía faltaba lograr una decisión de Corte. Celebro mucho el esfuerzo que todas y todos hemos hecho para lograr este resultado, que ahora se confirmará con la votación. Tome votación, secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Con el proyecto modificado, que —entiendo—solamente invalida las porciones normativas o los apartados impugnados. Eso sería lo que se somete a votación, en general.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: A favor de la invalidez y anuncio voto concurrente.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: (SIN AUDIO)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Su micrófono, señor Ministro.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: Con el proyecto modificado y anuncio un voto concurrente, Presidente.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: Con el proyecto modificado.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Con el proyecto modificado.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Con el proyecto modificado, solo por la invalidez de esas normas.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: A favor del proyecto modificado, separándome de las consideraciones que establecen un estándar rígido para la celebración de las consultas.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Con el proyecto modificado y agradezco al Ministro Franco el haber aceptado adherirse al concepto del punto del Ministro Javier Laynez. Muchas gracias. Y también porque nos va a pasar viernes o sábado los efectos. Se lo agradezco.

SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT: A favor del proyecto modificado, reservándome un voto aclaratorio después ver si mi intervención fue clara.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Con el proyecto modificado.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Estoy con el proyecto modificado sin reserva alguna, pues coincide, precisamente, como he venido votando, tal cual lo documenté con los precedentes que invoqué en mi intervención.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Con el proyecto modificado.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe unanimidad de once votos a favor de la propuesta modificada, consistente en declarar la invalidez de los artículos 62, 63 y del 66 al 71 de la ley de educación impugnada. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anuncia voto concurrente, al igual que el señor Ministro González Alcántara Carrancá; el señor Ministro Pardo Rebolledo se aparta de las

consideraciones que precisó; y la señora Ministra Ríos Farjat reserva su derecho a formular voto aclaratorio.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: APROBADO EN ESOS TÉRMINOS.

Y les propongo —lo iba a hacer al final del asunto, pero de antemano— que podamos discutir y analizar el engrose en una sesión privada para que tengamos la libertad de poder ir construyendo esta decisión y tratemos de que los votos concurrentes sean los menos posibles para darle la mayor fuerza a esta decisión, que me parece de la mayor trascendencia.

Continuaremos, entonces, en la próxima sesión ya con esta propuesta que nos mandará el Ministro Franco, que recoge las que se han hecho en esta sesión.

Y levanto la sesión y los convoco y las convoco a nuestra próxima sesión pública ordinaria, que tendrá verificativo el próximo lunes a la hora de costumbre.

Se levanta la sesión.

(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 13:30 HORAS)