SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 109/2021
PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

PONENTE: MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ
COTEJÓ
SECRETARIOS: OMAR CRUZ CAMACHO
MONSERRAT CID CABELLO
COLABORÓ: GABRIELA MELGOSA GONZÁLEZ

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: La CNDH impugna las Secciones Cuarta de "Educación Inclusiva y Especial", y Quinta de "Educación Indígena" de la Ley de Educación de la Ciudad de México, por falta de consulta previa a comunidades indígenas y afromexicanas y a personas con discapacidad.

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	**COMPETENCIA**	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	10 y 11
II.	**PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS**	Se tienen por impugnados los artículos 30 a 40 de la Ley de Educación de la Ciudad de México.	11 a 15
III.	**OPORTUNIDAD**	El escrito inicial es oportuno.	16
IV.	**LEGITIMACIÓN**	El escrito inicial fue presentado por parte legitimada.	16 y 17
V.	**CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO** **V.1. Primera causal de improcedencia**	La causal de improcedencia es infundada.	17 a 19 17 y 18
	V.2. Segunda causal de improcedencia.	La causal de improcedencia es infundada.	18 y 19
VI.	**ESTUDIO DE FONDO** **A. Consulta indígena. Sección Quinta "Educación Indígena", artículos 38 a 40 de la Ley de Educación de la Ciudad de México.**	La consulta indígena es obligación de las autoridades legislativas antes de adoptar una acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses, misma que debe seguir determinados lineamientos. Del proceso legislativo no se advierte que se hubiere llevado consulta alguna por lo que se declara la invalidez de los artículos.	19 a 50 20 a 39
	B. Consulta a personas con discapacidad. Sección Cuarta "Educación Inclusiva y Especial", artículos 30 a 37 de la Ley de Educación de la Ciudad de México.	Los Estados deben celebrar consultas estrechas con las personas con discapacidad, y las organizaciones que las representan de acuerdo con el derecho convencional, cuando se tomen medidas	39 a 50

		que les conciernen. Del proceso legislativo no se advierte que se haya efectuado una consulta propiamente, por lo que se invalidan los artículos, a excepción del artículo 37 que no regula cuestiones relacionadas con personas con discapacidad.	
VII.	**EFECTOS** **Declaratoria de invalidez**	Se declara la invalidez parcial de la Ley de Educación de la Ciudad de México, exclusivamente la Sección Cuarta, denominada "Educación Inclusiva y Especial", en sus artículos 30, 31, 32, 33, 34, 35, y 36, y la Sección Quinta denominada "Educación Indígena" integrada por los artículos 38, 39 y 40.	50 a 54
	Efectos específicos de la declaratoria de invalidez	Las declaratorias de invalidez se postergan por doce meses a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso local.	50 a 52
	Efectos vinculantes para el Congreso de la Ciudad de México	Se vincula al Congreso de la Ciudad de México, para que dentro de los doce meses siguientes a la notificación que se le haga de los puntos resolutivos de esta resolución lleve a cabo las consultas y, dentro del mismo plazo, emita la regulación correspondiente en materia de educación indígena y de educación inclusiva.	52 y 53
VIII.	**DECISIÓN**		54 y 55

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 109/2021

PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

VISTO BUENO
SR. MINISTRO
PONENTE: MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ
COTEJÓ
SECRETARIOS: OMAR CRUZ CAMACHO
MONSERRAT CID CABELLO
COLABORÓ: GABRIELA MELGOSA GONZÁLEZ

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al treinta de junio de dos mil veintidós, emite la siguiente:

S E N T E N C I A

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 109/2021 promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de las secciones Cuarta, denominada "Educación Inclusiva y Especial", conformada por los artículos 30 a 37; y Quinta, denominada "Educación Indígena", conformada por los artículos 38 a 40, del Capítulo III "De los Tipos, Niveles, Modalidades y Opciones Educativas", de la Ley de Educación de la Ciudad de México, expedida mediante Decreto publicado el siete de junio de dos mil veintiuno, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA.

1. **Presentación del escrito inicial.** El siete de julio de dos mil veintiuno, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentó acción de inconstitucionalidad, y señaló como autoridades demandadas a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, ambos de la Ciudad de México.

2. **Concepto de invalidez.** En su escrito inicial, la mencionada Comisión expuso un solo concepto de invalidez:

a. Las secciones Cuarta "Educación Inclusiva y Especial" y Quinta "Educación Indígena", contenidos en el Capítulo III de la Ley de Educación de la Ciudad de México, vulneran el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y de las personas con discapacidad, reconocido en los artículos 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales y 4 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

b. Lo anterior, en virtud de que contienen disposiciones que, por un lado, impactan significativamente a los pueblos y comunidades originarias y, por otro, están estrechamente vinculados con los derechos de las personas con discapacidad, al regular cuestiones relativas a la educación indígena e inclusiva.

c. A efecto de argumentar sobre su invalidez, la promovente lo expone en dos apartados.

d. **A. Falta de consulta indígena.** Después de exponer el parámetro de constitucionalidad y convencionalidad del derecho a la consulta indígena, la promovente señala que respecto a la Sección Quinta "Educación Indígena" -artículos 38 a 40-, de la Ley de Educación de la Ciudad de México, el Congreso de la Ciudad de México fue omiso en efectuar la consulta indígena cuando tenía la obligación de hacerlo.

e. Argumenta que las disposiciones impugnadas impactan en la regulación y reconocimiento de los derechos fundamentales de los que son titulares los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, principalmente en relación con el ejercicio del derecho a la educación.

f. Ello, ya que expresamente se estableció en la ley en comento, que se garantizará el ejercicio de los derechos educativos, culturales y lingüísticos de diversos sectores, incluyendo a las personas indígenas, enfatizando que las acciones estatales en la materia coadyuvarán a salvaguardar y promover la tradición oral y escrita indígena, así como de sus lenguas, como objeto y fuente de conocimiento.

g. Aduce que el legislador no sólo reconoce el derecho a la educación de las personas indígenas, sino que establece que la educación que se imparta contribuirá a preservar su cultura, conocimientos y tradiciones, lo cual

se considera una medida de protección a su patrimonio cultural y reconocimiento de sus tradiciones, lo que también es una prerrogativa de los pueblos y comunidades originarios.

h. Considera que derivado de lo anterior, la legislación impugnada es claramente susceptible de impactar directamente en el ejercicio de los derechos de los pueblos originarios, en virtud de que se relacionan directa y estrechamente con la protección y garantía de sus derechos, en la medida que buscan que la educación que reciban sea acorde a sus necesidades educativas, sociales y culturales.

i. Máxime porque la Ciudad de México alberga a personas identificadas como pertenecientes a pueblos y comunidades originarias y afromexicanos, por lo que es innegable que se encontraba obligada a promover, respetar y proteger sus derechos humanos, entre ellos, el de consulta previa, mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe, a través de sus representantes, para hacerlos partícipes de su derecho a intervenir en la toma de decisiones que les atañen de forma directa.

j. De tal suerte que para hacer efectivos los derechos humanos de los pueblos y comunidades referidos, resultaba fundamental que se garantizara su derecho a la consulta previa, ya que la norma impugnada tiene un impacto significativo en su vida y entorno.

k. No obstante lo anterior, señala que de la revisión del procedimiento legislativo, se desprende que no se llevó a cabo la consulta indígena atendiendo a los estándares nacionales e internacionales en la materia, ni ningún otro acto de acercamiento dirigido a ese sector poblacional con motivo de la creación de la normativa impugnada, a efecto de conocer sus inquietudes y necesidades particulares, lo que constituye una vulneración a sus derechos.

l. Indica que si bien las disposiciones impugnadas pudieran considerarse positivas al establecer diversas obligaciones para las autoridades educativas en materia de educación de los pueblos y comunidades originarios, lo cierto es que el proceso que les dio origen no se apegó a los parámetros que exige una consulta previa en la materia, por lo que debe declararse su invalidez.

m. **B. Falta de consulta a las personas con discapacidad.** Después de desarrollar los parámetros internacionales y los establecidos por este Alto Tribunal en materia de consulta a personas con discapacidad, la referida Comisión señala que en la emisión de la Sección Cuarta "Educación Inclusiva y Especial" -artículos 30 a 37-, de la Ley de Educación de la Ciudad de México, no existió consulta estrecha y participación activa de las personas con discapacidad, a través de sus representantes o con las asociaciones que fungen para tal efecto, pese a que contiene disposiciones que atañen directamente a este grupo.

n. Aduce que el legislador estableció en las disposiciones impugnadas, normas encaminadas específicamente a garantizar la educación de las personas con discapacidad, con la finalidad de que se reduzcan las limitaciones, barreras o impedimentos que obstaculicen el ejercicio de ese derecho de forma plena e incluyente, así como para eliminar las prácticas de discriminación o exclusión motivadas por esa condición.

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

p. No obstante, advierte que, de la revisión del procedimiento legislativo, el Congreso de la Ciudad de México no cumplió con la obligación de realizar una consulta estrecha con personas con discapacidad, a pesar de que se trataba de un proceso decisorio que les afecta directamente.

q. Indica que si bien la Comisión dictaminadora de la norma impugnada recibió observaciones a cargo de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, así como de la Coalición de Personas Sordas, Asociación Civil; Asociación de Sordos del Distrito Federal, Asociación Civil; Federación Mexicana de Sordos, Asociación Civil; Movimiento en Defensa de la Educación Bilingüe de los Sordos, Asociación Civil; INCLUSOR Centro para la Inclusión Social del Sordo, Asociación Civil y Coalición de Personas Sordas CoPeSor, Asociación Civil; ello de ninguna manera puede considerarse como una participación de las personas con discapacidad o de las organizaciones que las representan. Aunado a que dichas observaciones sólo fueron emitidas por asociaciones especializadas en un determinado tipo de discapacidad, sin que se advierta la representación de otras discapacidades.

r. Concluye que al no haberse efectuado la consulta a personas con discapacidad en la expedición de un ordenamiento que regula cuestiones que les atañen, éste debe invalidarse al resultar incompatible con el parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos de las personas con discapacidad.

3. **Admisión y trámite.** El trece de julio de dos mil veintiuno, el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 109/2021, y lo turnó al

Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá para que fungiera como instructor en el procedimiento y formulara el proyecto de resolución respectivo.

4. El Ministro instructor admitió la demanda el ocho de septiembre de dos mil veintiuno, y dio vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Ciudad de México para que rindieran su informe, y requirió al Poder Legislativo local para que enviara una copia certificada de los antecedentes legislativos de la norma impugnada. Además, requirió al Poder Ejecutivo local para que exhibiera un ejemplar de la Gaceta Oficial en que se publicó la norma impugnada. Por último, ordenó dar vista al Fiscal General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, para que manifestaran lo que correspondiera.

5. **Informe del Poder Legislativo de la Ciudad de México.** El Poder Legislativo local manifestó respecto a la consulta a personas con discapacidad, que este Alto Tribunal ha sostenido en la acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018, que existen casos en los que, si la medida legislativa adoptada no tiene un efecto desproporcionado sobre las personas con discapacidad, no se requiere la celebración de consultas. Lo cual se corrobora con la Observación General 7 del Comité de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

6. Ahora bien, la medida legislativa impugnada no tiene un efecto desproporcionado sobre las personas con discapacidad, ya que únicamente se limitó a ajustar a la realidad de la Ciudad de México, los derechos previamente reconocidos en los artículos 9 y 24 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

7. Así, la norma impugnada al no tener un efecto desproporcionado sobre las personas con discapacidad, no le es aplicable las consultas que mandata el artículo 4 numeral 3, de la referida Convención, ya que éstas solo deben realizarse cuando la intervención legislativa esté orientada a la adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, ya sea de manera directa o indirecta, es decir, cuando impliquen una afectación a su esfera jurídica o lo experimentado en su vida y que se traduzcan en un beneficio o un perjuicio de sus derechos o intereses.

8. Afirma que el decreto impugnado no entraña nuevas medidas legislativas que tengan como propósito afectar experiencias vitales de las personas con discapacidad y tampoco genera modificaciones sustantivas al ordenamiento que se reforma que se traduzcan en beneficios o perjuicios directos o indirectos de las personas con discapacidad.

9. Destaca que el proceso de dictaminación de la iniciativa que dio origen al decreto impugnado estuvo acompañado de la consulta a que se encontraba obligado en términos del artículo 25, apartado A, numeral 4, de la Constitución Política de la Ciudad de México, que determina el derecho de los ciudadanos de proponer modificaciones a las iniciativas que se presenten al Congreso en un término no menor a diez días hábiles a partir de su publicación en la Gaceta Parlamentaria.

10. De esta obligación dio cuenta el Dictamen del que emanó el decreto impugnado, al señalar que fueron turnadas a la Comisión de Educación diversas observaciones que hicieron llegar asociaciones civiles como: Coalición de Personas Sordas, Movimiento en Defensa de la Educación Bilingüe de los Sordos, INCLUSOR Centro para la Inclusión Social del Sordo, Federación de Sordociegos Nacional de México y Mano en Movimiento, Asociación de Discapacitados Sordos del Distrito Federal y Zona Metropolitana y la Coalición de Personas Sordas CoPeSor.

11. Dichas observaciones fueron analizadas y consideradas viables y que abonaban y fortalecían la norma impugnada, por lo que fueron tomadas en cuenta al dictaminarse las iniciativas de ley, resultando claro que la norma impugnada tuvo la participación de diversas asociaciones civiles que tienen por objeto la protección de la persona con discapacidad.

12. Respecto a la consulta a pueblos y comunidades indígenas, no le asiste la razón a la accionante al partir de una incorrecta interpretación del marco jurídico que regula la consulta indígena, toda vez que no toda disposición que contenga temas relacionados con los pueblos y comunidades indígenas de la Ciudad de México es susceptible de consulta, sino solo los temas que impliquen afectar sus derechos e intereses, y es el caso que la norma impugnada no entra dentro de ese supuesto.

13. Señala que ha sido criterio de este Alto Tribunal que las autoridades legislativas, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultar a pueblos y comunidades indígenas antes de adoptar acción o medida susceptible de afectar sus

derechos o intereses, la cual debe ser previa, culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales, informada y de buena fe.

14. En el presente caso, de la norma impugnada no se desprende una disposición que impacte directamente a los pueblos y comunidades indígenas de la Ciudad de México.

15. Resalta que en la Ciudad de México existe una Ley de Derechos de los Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes en la Ciudad de México, que fue producto de una consulta indígena, que contempla el derecho a la educación y establece los supuestos cuando procede la consulta a los pueblos y comunidades indígenas de la Ciudad de México, en sus artículos 26, apartado 3 y 35.

16. De la lectura de dichos artículos se desprende que no puede someterse a consulta de los pueblos y comunidades indígenas residentes en la Ciudad de México, leyes que versan sobre derechos humanos, y en el caso, la norma impugnada versa sobre la maximización para hacer efectivo el derecho humano a la educación, ello, toda vez que resulta contrario a la misma idea de proteger derechos humanos inalienables el someterlos a consulta.

17. **Informe del Poder Ejecutivo de la Ciudad de México.** El Poder Ejecutivo local manifestó, en síntesis, que contrario a lo aducido por la accionante, la reforma regula de manera más amplia y eficaz el derecho a la educación.

18. Señala que es inoperante e infundado el concepto de invalidez de la promovente, pues para la emisión de las disposiciones impugnadas sí se observó lo establecido en los artículos 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales y 4 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, puesto que como incluso lo confiesa la accionante, existió una consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada de los pueblos y comunidades indígenas, así como la consulta previa, estrecha y activa de las personas con discapacidad y el derecho a la educación.

19. Aduce que para la elaboración de la norma impugnada se realizó el estudio pertinente en el que se involucraron diversos actores y asociaciones que auxiliaron en el proceso legislativo.

20. Manifiesta que se llevaron a cabo diversas mesas de trabajo y consultas con Organizaciones representantes de dichos grupos, como se desprende de la exposición de motivos y del dictamen de la Comisión de Educación con relación a diversas iniciativas con proyecto de decreto respecto a la Ley de Educación del Distrito Federal.

21. Al respecto, alude a los oficios con observaciones que se turnaron a la Comisión de Educación, que hicieron llegar diversas asociaciones de personas con discapacidad auditiva. Exigencias que señala, fueron debidamente cumplidas en el proceso de la ley.

22. Indica que no se puede soslayar que los parámetros a que hace mención la accionante (consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada de los pueblos y comunidades indígenas, así como consulta previa, estrecha y activa de las personas con discapacidad), no se encuentran estipulados en los artículos 4, 5, 6, 7 y 8 de la Convención 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, mucho menos en los diversos 1 y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, aunado a que la Comisión accionante reconoce expresamente que no existe regulación específica del proceso a seguir para llevarse a cabo tales consultas.

23. Argumenta que la obligación de realizar las consultas quedó establecida en el sexto transitorio de la ley controvertida.

24. **Opinión de la Fiscalía General de la República y de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.** No formularon opinión en relación con el presente asunto.

25. **Alegatos.** El Congreso y la Jefatura de Gobierno, ambos de la Ciudad de México, así como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos formularon alegatos mediante escritos presentados en la Oficina de Certificación Judicial y

Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación los días uno, dos y tres de diciembre de dos mil veintiuno, respectivamente.

26. **Cierre de la instrucción.** El veinte de enero de dos mil veintidós, habiéndose llevado a cabo el trámite legal correspondiente y al advertir que había concluido el plazo para formular alegatos, se declaró cerrada la instrucción del asunto y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución.

I. COMPETENCIA.

27. 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 Federal[1] y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación[2], así como en términos del Punto Segundo del Acuerdo General 5/2013, ya que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea la posible contradicción entre distintos artículos de la Ley de Educación de la Ciudad de México con lo dispuesto en la Constitución Federal y diversos instrumentos internacionales.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS.

28. De la lectura de la demanda de acción de inconstitucionalidad, se advierte que las normas impugnadas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos son las secciones Cuarta "Educación Inclusiva y Especial", conformada por los artículos 30 a 37, y Quinta "Educación Indígena", conformada por los artículos 38 a 40, del Capítulo III "De los Tipos, Niveles, Modalidades y Opciones Educativas", de la Ley de Educación de la Ciudad de México, expedida mediante Decreto publicado el siete de junio de dos mil veintiuno en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa.

29. Dichas normas son del contenido siguiente:

> ***CAPÍTULO III***
> ***DE LOS TIPOS, NIVELES, MODALIDADES Y OPCIONES EDUCATIVAS***
> *[…]*
> ***Sección Cuarta***
> ***Educación Inclusiva y Especial***
>
> *Artículo 30.- El Gobierno de la Ciudad, a través de la Secretaría, prohibirá cualquier tipo de discriminación en los planteles y centros educativos, así como de las personas educadoras y del personal administrativo del Sistema Educativo de la Ciudad. Para tales efectos, en coordinación con la Autoridad Educativa Federal, promoverá las siguientes acciones:*
>
> *I. Impulsar la inclusión de todas las personas en todos los niveles, instituciones y planteles del Sistema Educativo de la Ciudad, desarrollando y aplicando normas y reglamentos que eviten la discriminación. Para la inclusión de las personas con discapacidad, es necesario el diseño e implementación de medidas generales de accesibilidad, medidas especiales y procedimientos para*

---

[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; […].

la concertación de ajustes razonables. La accesibilidad representa una condición previa que debe garantizarse a través de diversas vías, su alcance es colectivo y su satisfacción es progresiva, se refiere a la accesibilidad física, de información, sin discriminación y económica, hace referencia al diseño universal. Las medidas específicas son aquellas destinadas a discriminar positivamente para eliminar las desigualdades que colocan en situación de exclusión a un grupo históricamente discriminado, por lo que pretenden ser transitorias. Implican un trato preferente razonado, objetivo y proporcional. Los ajustes razonables son medidas individuales, de cumplimiento inmediato, pertinentes, idóneas y eficaces que deben negociarse con quien las necesita y solicita;

II. Establecer mecanismos a fin de que las niñas y niños con algún tipo de discapacidad gocen del derecho a la admisión gratuita, así como a la atención especializada en los Centros Públicos de Educación Inicial. Las niñas y niños con discapacidad no podrán ser condicionados en su integración a la educación inicial o preescolar, las autoridades educativas deberán observar en todo momento sus derechos contenidos en la Ley General de Niñas, Niños y Adolescentes e instrumentos internacionales en la materia;

III. Promover, en las instituciones de educación superior del Sistema Educativo de la Ciudad, la formación y capacitación a profesionales debidamente cualificados, para brindar enseñanza en los diversos sistemas de comunicación, lectura y escritura para personas con discapacidad;

IV. Proporcionar a las niñas y niños con discapacidad, los materiales y ayudas técnicas que apoyen su rendimiento académico, procurando equipar los planteles y centros educativos con libros, materiales didácticos, apoyo de intérpretes de Lengua de Señas Mexicana, guía-interpretación con personas sordociegas, especialistas en Sistema de Escritura Braille, equipos computarizados con tecnología para personas ciegas y todos aquellos apoyos didácticos, materiales y técnicos que se identifiquen como necesarios para brindar una educación de excelencia, en el caso de las personas sordas se implementará un programa de educación bilingüe a fin de que tengan derecho a recibir educación en Lengua de Señas Mexicana y en español, tal como lo establece la Constitución Local;

V. Incluir la enseñanza del Sistema de Escritura Braille y la Lengua de Señas Mexicana en la educación pública y particular, fomentando la producción y distribución de libros de texto gratuitos en Sistema de Escritura Braille, macrotipos en formatos, lenguajes accesibles y lengua de señas que complementen los conocimientos de los educandos con discapacidad, y

VI. Las demás que dispongan otros ordenamientos.

Artículo 31.- La educación inclusiva tendrá como propósito 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 en función de las características descritas en el artículo 5° de la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México. Los centros escolares, públicos y particulares, tienen la obligación de adoptar los principios de la educación inclusiva para atender a los educandos conforme a sus propias condiciones, estilos y ritmos de aprendizaje, en un contexto educativo incluyente, basado en los principios de interés superior, participación, libertad para tomar las propias decisiones, respeto, equidad, no discriminación, igualdad sustantiva y perspectiva de género.

Artículo 32.- La Lengua de Señas Mexicana es una lengua oficial en la Ciudad de México. Forma parte del patrimonio lingüístico nacional. Las personas con discapacidad auditiva tendrán el derecho a recibir educación en Lengua de Señas Mexicana y español o en su lengua indígena originaria, así como el de elegir en cuál de estas opciones se les debe proporcionar. Deberá garantizarse el respeto y protección de la lengua materna o natural, así como la adquisición del español como una segunda lengua. La Secretaría contará con un registro de intérpretes de Lengua de Señas Mexicana certificados para la interpretación de acuerdo al nivel educativo cuyo contenido interpretarán. La Secretaría podrá formar y certificar a personal docente sordo, para los grados escolares y materias necesarias.

Artículo 33.- La educación inclusiva abarcará la capacitación y orientación a madres y padres de familia o tutores. La Secretaría podrá proporcionar capacitación, consejería y orientación a madres y padres de familia o tutores que lo requieran para atender a educandos con algún tipo de discapacidad, con dificultades severas de aprendizaje, de comportamiento o de comunicación, o bien con aptitudes sobresalientes.

En los planes de estudio de los centros escolares del Sistema Educativo de la Ciudad, se incluirán asignaturas optativas para la enseñanza de Lengua de Señas Mexicana para alumnos que deseen cursarla, fomentando con ello la inclusión de educandos de todos los niveles educativos con discapacidad auditiva.

Artículo 34.- Los centros escolares y los servicios de educación especial tendrán por objeto, además de lo establecido en la Ley General, la formación de la vida independiente y la atención de necesidades educativas especiales que comprende entre otras, dificultades severas de aprendizaje, comportamiento, emocionales, discapacidad múltiple o severa y aptitudes sobresalientes, que le permita a los educandos tener un desempeño académico equitativo, evitando así la desatención, deserción, rezago o discriminación.

Artículo 35.- Tratándose de personas con algún tipo de discapacidad o con dificultades severas de aprendizaje, de conducta o de comunicación, se favorecerá su atención en los planteles regulares de educación básica, sin que ello cancele la posibilidad de acceder a las diversas modalidades de educación especial dirigidas a atender sus necesidades específicas.

Quienes presten servicios educativos en la Ciudad atenderán las disposiciones en materia de accesibilidad señaladas en la Ley General, la Constitución Local, la Ley de Atención Prioritaria para las Personas con Discapacidad y en Situación de Vulnerabilidad, la Ley para la Visibilización e Inclusión Social de las Personas con la Condición del Espectro Autista, la Ley de Reconocimiento de los Derechos de las Personas Mayores y del Sistema Integral para su Atención, la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación, Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia; todas vigentes en la Ciudad de México, así como la demás normativa aplicable.

Las autoridades educativas de la Ciudad promoverán y facilitarán a las personas con algún tipo de discapacidad, la continuidad de sus estudios de educación media superior y superior.

Artículo 36.- Para la identificación y atención educativa de educandos con aptitudes sobresalientes, las autoridades escolares de las escuelas en la Ciudad, atenderán los lineamientos emitidos por la Autoridad Educativa Federal para la evaluación diagnóstica, los modelos pedagógicos y los mecanismos de acreditación y certificación necesarios en los niveles de educación básica, educación normal, así como la media superior y superior, en el ámbito de su competencia.

Artículo 37.- La Secretaría promoverá la inclusión de las personas adultas y de las personas mayores en las instituciones educativas del Sistema Educativo de la Ciudad, realizará una difusión amplia de los planes y programas de estudio con oferta educativa específica para este sector de la población y les brindará capacitación en el uso de tecnologías digitales de información, comunicación y redes sociales.

Sección Quinta
Educación Indígena

Artículo 38.- El Gobierno de la Ciudad garantizará el ejercicio de los derechos educativos, culturales y lingüísticos a todas las personas, pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, migrantes y jornaleros agrícolas. Contribuirá al conocimiento, aprendizaje, reconocimiento, valoración, preservación y desarrollo de la tradición oral y escrita indígena, de las lenguas indígenas nacionales como un medio de comunicación, de enseñanza, objeto y fuente de conocimiento.

Artículo 39.- Es competencia del Gobierno de la Ciudad impartir educación indígena buscando preservar y desarrollar sus tradiciones, costumbres y valores culturales, para lo cual la Secretaría generará gradualmente las condiciones y adaptaciones requeridas para responder a las características lingüísticas y culturales de cada uno de los diversos grupos indígenas asentados en la entidad, a fin de coadyuvar a su inclusión y no discriminación; y tendrá la facultad de coordinar el subsistema de educación pública comunitaria en los tipos de educación básica y media superior, a fin de que las personas indígenas incluidas las que viven fuera de sus comunidades tengan acceso a la educación y al deporte en su propia lengua y cultura; y vigilará que en el sistema educativo se asegure el respeto a los derechos lingüísticos.

Asimismo, los pueblos, barrios y comunidades se coordinarán con las autoridades para establecer sus sistemas e instituciones docentes que impartan educación en sus propias lenguas, en consonancia con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje.

Artículo 40.- La Secretaría, como parte de los programas, proyectos y acciones a realizar para garantizar la excelencia en la calidad educativa, llevará a cabo programas bilingües para promover la historia, los orígenes y costumbres de los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas en pro de la inclusión y la no discriminación.

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

III. OPORTUNIDAD.

30. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos[3], dispone que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales y el cómputo respectivo deberá hacerse a partir del día siguiente al en que se hubiere publicado la norma impugnada en el correspondiente medio oficial. Asimismo, señala que si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

31. Las normas impugnadas se publicaron en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el siete de junio de dos mil veintiuno. Por tanto, el plazo de impugnación transcurrió del martes ocho de junio al miércoles siete de julio de dos mil veintiuno. Consecuentemente, dado que la acción de inconstitucionalidad se interpuso ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el siete de julio del citado año, resulta inconcuso que es oportuna su promoción.

IV. LEGITIMACIÓN.

32. De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional, la promovente cuenta con legitimación para interponer la acción de inconstitucionalidad porque plantea la posible contradicción entre la ley de una entidad federativa y distintos derechos humanos consagrados en la Constitución Federal y en tratados internacionales de los que México es parte. Debido a que hace valer la falta de consulta previa a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas y a personas con discapacidad en la emisión de la ley impugnada.

33. El escrito inicial de la acción de inconstitucionalidad 109/2021, está firmado por María del Rosario Piedra Ibarra, quien demostró tener el carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos mediante acuerdo de designación correspondiente emitido el doce de noviembre de dos mil diecinueve por la Presidenta y el Secretario de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

---

[3] **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.

34. La representación legal de la Presidenta de la referida Comisión está prevista en el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como en el numeral 18 del Reglamento Interno de la misma Comisión[4].

35. En consecuencia, al ser la Comisión Nacional de los Derechos Humanos un órgano legitimado para ejercer la acción de inconstitucionalidad en este supuesto y habiéndose promovido por quien cuenta con facultades para representar a dicho órgano, debe reconocerse la legitimación activa en este medio de control constitucional.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.

V.1. Primera causal de improcedencia.

36. El Poder Ejecutivo demandado manifestó que su intervención en la promulgación y publicación de la norma impugnada se apegó a la normatividad correspondiente.

37. Argumento que, si bien no es propiamente una causa de improcedencia, debe desestimarse, pues lo cierto es que el Ejecutivo, al tener injerencia en el proceso legislativo de las normas impugnadas para otorgarles plena validez y eficacia, se encuentra invariablemente implicado en la emisión de la norma, por lo que debe responder por la validez de sus actos. Apoya lo anterior, la jurisprudencia P./J. 38/2010, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES."[5]

V.2. Segunda causal de improcedencia.

38. Por otro lado, es de desestimarse el planteamiento del Poder Ejecutivo local por el que aduce que la acción de inconstitucionalidad resulta improcedente de conformidad con los artículos 19, fracción VIII, 20, fracciones II y III, 59 y 65 de la Ley Reglamentaria de la materia, en razón de que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos carece de legitimación para promoverla.

---

[4] **Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:
I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; […]
XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y […].
Artículo 18. (Órgano Ejecutivo). La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal. […].

[5] Cuyo texto es el siguiente: "Si en una acción de inconstitucionalidad el Poder Ejecutivo Local plantea que dicho medio de control constitucional debe sobreseerse por lo que a dicho Poder corresponde, en atención a que la promulgación y publicación de la norma impugnada las realizó conforme a las facultades que para ello le otorga algún precepto, ya sea de la Constitución o de alguna ley local, debe desestimarse la causa de improcedencia planteada, pues dicho argumento no encuentra cabida en alguna de las causales previstas en el artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al cual remite el numeral 65 del mismo ordenamiento, este último, en materia de acciones de inconstitucionalidad. Lo anterior es así, porque el artículo 61, fracción II, de la referida Ley, dispone que en el escrito por el que se promueva la acción de inconstitucionalidad deberán señalarse los órganos legislativo y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas y su artículo 64, primer párrafo, señala que el Ministro instructor dará vista al órgano legislativo que hubiere emitido la norma y al ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de 15 días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendentes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción. Esto es, al tener injerencia en el proceso legislativo de las normas generales para otorgarle plena validez y eficacia, el Poder Ejecutivo Local se encuentra invariablemente implicado en la emisión de la norma impugnada en la acción de inconstitucionalidad, por lo que debe responder por la conformidad de sus actos frente a la Constitución General de la República." Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1419 y registro 164865.

39. Ello, porque considera que no se actualiza una vulneración a derechos humanos pues la consulta previa no puede considerarse como un derecho humano, aunado a que la accionante no esgrime argumentos contundentes para comprobar la transgresión que señala, por lo que no acreditó la materia de la acción de inconstitucionalidad.

40. Tales argumentos son infundados pues como se advierte de la lectura de la demanda de acción de inconstitucionalidad, la promovente aduce en esencia que en la emisión de la norma impugnada cuyo contenido versa sobre el derecho a la educación, se omitió realizar el derecho de consulta a pueblos y comunidades indígenas y personas con discapacidad, reconocido en los artículos 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales y 4 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

41. Aunado a que la existencia de la transgresión al derecho a una consulta previa que aludió la Comisión accionante involucra el estudio de fondo del asunto. Apoya lo anterior la jurisprudencia P./J. 36/2004, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."[6]

42. Finalmente, al no haberse hecho valer otra causal de improcedencia o de sobreseimiento por parte de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, ambos de la Ciudad de México, ni esta Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte de oficio que se actualice alguna, se procede al estudio del concepto de invalidez formulado por la Comisión promovente.

VI. ESTUDIO DE FONDO.

43. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos señala que las secciones Cuarta "Educación Inclusiva y Especial", y Quinta "Educación Indígena", del Capítulo III "De los Tipos, Niveles, Modalidades y Opciones Educativas", de la Ley de Educación de la Ciudad de México, vulneran el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y de las personas con discapacidad, reconocido en los artículos 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, y 4 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, respectivamente, en virtud de que contienen disposiciones que impactan significativamente a los pueblos y comunidades originarias y están estrechamente vinculadas con los derechos de las personas con discapacidad, al regular cuestiones relativas a la educación indígena e inclusiva.

44. Para dar respuesta al concepto de invalidez, se analizará cada tópico por separado.

A. Consulta indígena. Sección Quinta "Educación Indígena", artículos 38 a 40 de la Ley de Educación de la Ciudad de México.

45. Este Tribunal Pleno ha sostenido que el derecho a la consulta se advierte de una interpretación de los artículos 2 de la Constitución Federal y 6 del Convenio 169 de la OIT Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Así, las autoridades legislativas, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas antes de adoptar una acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses, la cual debe ser previa, libre, informada, culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales, y de buena fe.

46. El derecho a la consulta ha sido desarrollado por este Tribunal Pleno de manera consistente en múltiples asuntos. En la **controversia constitucional 32/2012**[7] el Municipio indígena de Cherán demandó la invalidez de una reforma a la Constitución del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, publicada el dieciséis de marzo de dos mil doce.

---

[6] Cuyo texto es el siguiente: "La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una acción de inconstitucionalidad se hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia estudiar los conceptos de invalidez." Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 865 y registro 181395.

[7] Resuelta el veintinueve de mayo de dos mil catorce, por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Cossío Díaz en contra de las consideraciones, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Pardo Rebolledo con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Pérez Dayán con salvedades en cuanto a la aplicación de la jurisprudencia ante la existencia de un municipio indígena, y Presidente Silva Meza con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo. El señor Ministro Franco González Salas votó en contra. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández y Sánchez Cordero de García Villegas reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

47. Ahí se estableció que el Municipio actor contaba con el derecho a la consulta previa, libre e informada por parte del Poder Legislativo local y se procedió a analizar si tal derecho fue respetado en el proceso legislativo que precedió a la reforma de la Constitución local impugnada. El Municipio actor denunció que se realizaron unos "foros de consulta", en los que no se tuvo el cuidado de instaurar procedimientos adecuados con los representantes del Municipio; además, que dichos foros fueron suspendidos y reanudados sin el quórum suficiente y sin cumplir con el objetivo auténtico de consultarles.

48. El Tribunal Pleno determinó que no constaba en juicio que el Municipio de Cherán hubiera sido consultado –de manera previa, libre e informada, mediante un procedimiento adecuado y de buena fe, a través de las instituciones que lo representaban–, por lo que era claro que el proceder del Poder Legislativo demandado había violado su esfera de competencia y sus derechos, por lo que se declaró la invalidez de las normas impugnadas.

49. En la **acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015**[8], se concluyó que cuando el objeto de regulación de una legislación eran precisamente los derechos de personas que se rigen por sistemas normativos indígenas, era evidente que se trataba de leyes susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas.

50. Por su parte, en la **acción de inconstitucionalidad 31/2014**[9], promovida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de San Luis Potosí, se solicitó la invalidez del quinto párrafo del artículo 27 de la Ley para el Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de San Luis Potosí por violación al derecho de la comunidad indígena a ser consultada previo a la emisión del acto legislativo impugnado. El Tribunal Pleno declaró la invalidez de la porción del precepto impugnado al considerar que el procedimiento mediante el cual se adoptó la medida legislativa era contrario a lo establecido en la Constitución Federal y los tratados internacionales.

51. Posteriormente, este Tribunal Pleno, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017**[10] reconoció la validez de la Constitución Política de la Ciudad de México, porque previo a su emisión y durante el procedimiento legislativo se llevó a cabo una consulta con los pueblos y comunidades indígenas que acreditó los requisitos materiales de ser previa, culturalmente adecuada, informada y de buena fe. El Pleno de esta Corte concluyó que la consulta llevada a cabo por los órganos de la Asamblea Constituyente en materia de pueblos y comunidades indígenas cumplió con los extremos requeridos por el Convenio 169, ya que se realizó de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento de las medidas propuestas.

52. En la **acción de inconstitucionalidad 84/2016**[11], esta Suprema Corte se pronunció sobre la invalidez de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Intercultural de Sinaloa. Se estimó que podía afectar a los pueblos indígenas de ese Estado por crear y regular una institución estatal destinada a la atención gratuita de las necesidades de educación superior de los pueblos y comunidades indígenas dentro del territorio estatal y, por ende, el Congreso local tenía la obligación de consultarles directamente, previo a la emisión de la norma impugnada.

---

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

[9] Resuelta el ocho de marzo de dos mil dieciséis, por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto de los considerando séptimo y octavo relativos, respectivamente, al estudio de fondo y al análisis del precepto impugnado, consistentes en declarar la invalidez del artículo 27, párrafo quinto, de la Ley para el Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de San Luis Potosí. Los señores Ministros Medina Mora I., y Laynez Potisek votaron en contra. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro Pardo Rebolledo reservó su derecho de formular voto concurrente.

[10] Resuelta el diecisiete de agosto de dos mil diecisiete, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. con reservas, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 1, denominado "Obligación de consultar a las personas con discapacidad y los pueblos y comunidades indígenas", consistente en reconocer la validez del procedimiento legislativo que dio origen a la Constitución Política de la Ciudad de México, en razón de que se realizó la consulta a los pueblos y comunidades indígenas. Los señores Ministros Piña Hernández y Presidente Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes. Ver párrafos 58 a 65 de la sentencia.

[11] Resuelta del veintiocho de junio de dos mil dieciocho, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas y adicionales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, consistente en declarar la invalidez de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Intercultural de Sinaloa. Los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Cossío Díaz reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

53. Además, este Tribunal Pleno al resolver la **acción de inconstitucionalidad 151/2017**[12] declaró la invalidez del Decreto 534/2017 que contenía reformas a diversos artículos de la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya y de la Ley del Sistema de Justicia Maya, ambos del Estado de Yucatán, ya que no se respetó el derecho a la consulta previa de las comunidades mayas de la entidad referida. Ello pues las normas eran susceptibles de afectar directamente a las comunidades indígenas de la comunidad, ya que no se trataba de meras modificaciones legales de forma, sino cambios legislativos que, valorados de manera sistemática, incidían o podían llegar a incidir en los derechos de los pueblos y comunidades.

54. Este Alto Tribunal, al fallar la **acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019**[13] invalidó el Decreto número 203 que reforma, deroga y adiciona diversos artículos del Código Electoral del Estado de Hidalgo, el cual configuraba, entre otras cuestiones, un procedimiento para la migración del modelo de elección bajo el sistema de partidos, a uno que permitiera la selección a través del sistema normativo interno de los pueblos y comunidades indígenas. En ese caso, se realizó una consulta que incurrió en diversas deficiencias que obligaron a reponerla en su totalidad: no garantizó una efectiva participación de los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Hidalgo; la información correspondiente no se realizó en todas las lenguas indígenas del Estado, y los medios tampoco resultaron idóneos para garantizar una participación culturalmente adecuada y completa de la consulta que se pretendía realizar. En consecuencia, no se pudo acreditar un verdadero diálogo con el Congreso del Estado de Hidalgo en relación con la consulta indígena en materia político-electoral.

[12] Resuelta el veintiocho de junio de dos mil dieciocho, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández, Medina Mora I. en contra de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto 534/2017 por el que se modifica la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya del Estado de Yucatán y la Ley del Sistema de Justicia Maya del Estado de Yucatán, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete. Los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández y Medina Mora I. anunciaron sendos votos concurrentes.

[13] Resuelta el cinco de diciembre de dos mil diecinueve, por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas separándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales separándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán separándose de las consideraciones que reconocen la categoría del municipio indígena y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio, consistente en declarar la invalidez del Decreto Núm. 203 que reforma, deroga y adiciona diversos artículos del Código Electoral del Estado de Hidalgo, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el nueve de septiembre de dos mil diecinueve. El señor Ministro Laynez Potisek votó en contra y anunció voto particular. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

55. De manera más reciente, este Tribunal Pleno continuó el desarrollo de este derecho realizando pronunciamientos destacados en la materia al fallar las acciones de inconstitucionalidad **116/2019 y su acumulada 117/2019**[14], **81/2018**[15], **164/2020**[16], **127/2019**[17], **129/2020 y sus acumuladas 170/2020 y 207/2020**[18], **239/2020**[19], **291/2020**[20] y **299/2020**[21].

56. En ese sentido, se advierte que el derecho a la consulta de pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, tratándose de medidas legislativas que les afectan, ha sido reconocido y consolidado a través de la jurisprudencia constante de este Tribunal Pleno.

---

[14] Resuelta el doce de marzo de dos mil veinte, por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández, Ríos Farjat, y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto Núm. 204, que reforma el artículo 5 de la Constitución Política del Estado de Hidalgo, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve. Los señores Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. Los señores Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Piña Hernández y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto particular.

[15] Resuelta el veinte de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales por algunas razones diversas, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de los párrafos del setenta y uno al setenta y siete, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto Número 778, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. Los señores Ministros Franco González Salas y Aguilar Morales reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

[16] Resuelta el cinco de octubre de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, en su inciso a), denominado "Cuestión previa: determinación sobre la necesidad de realizar una consulta a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas", consistente en declarar la invalidez del Decreto 0703, por el que se expide la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el treinta de junio de dos mil veinte.

[17] Resuelta el trece de octubre de dos mil veinte, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Franco González Salas, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, consistente en declarar la invalidez del Decreto Número 209, que reforma diversos artículos de la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el catorce de octubre de dos mil diecinueve.

[18] Resuelta el veintiocho de octubre de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto a la declaración de invalidez de diversas disposiciones de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes expedida mediante el Decreto número 341 publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticinco de mayo del año dos mil veinte.

[19] Resuelta el veintiuno de octubre de dos mil veintiuno, por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos del 77 al 87 y del 88 al 91 de la Ley de Educación para el Estado de Guanajuato, expedida mediante el Decreto número 203, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintidós de julio de dos mil veinte. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto aclaratorio. La señora Ministra y los señores Ministros Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

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

[21] Resuelta el diez de agosto de dos mil veintiuno, 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 con reserva de criterio y en contra de la referencia a la controversia constitucional 32/2020, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose de los párrafos del noventa y dos al noventa y seis y el último enunciado del ciento dos, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su apartado A, consistente en declarar la invalidez de los artículos 39, 40 y 41 de la Ley Número 464 de Educación del Estado Libre y Soberano de Guerrero, publicada en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de octubre de dos mil veinte. Los señores Ministros Pardo Rebolledo y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes; y 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 por consideraciones adicionales, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su apartado B, consistente en declarar la invalidez de los artículos del 44 al 48 de la Ley Número 464 de Educación del Estado Libre y Soberano de Guerrero, publicada en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de octubre de dos mil veinte. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

57. Así, se ha concluido de manera reiterada que, en términos de lo dispuesto por los artículos 1°, párrafo primero y 2, de la Constitución Federal, así como los diversos 6[22] y 7[23] del Convenio 169 de la OIT, los pueblos indígenas tienen el derecho humano a ser consultados.

58. Esa consulta a los pueblos indígenas debe realizarse mediante procedimientos culturalmente adecuados, libres, informados y de buena fe con la finalidad de llegar a un acuerdo, a través de sus representantes, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.[24]

59. El criterio de este Tribunal Pleno ha sido consistente en señalar que la consulta indígena se activa cuando los cambios legislativos son susceptibles de afectar directamente a los pueblos y/o comunidades indígenas, reconociendo que, en parte, el objetivo de esa consulta es valorar qué es o qué no es lo que más les beneficia. Se ha considerado entonces que basta que se advierta que la normativa impugnada contiene reformas o modificaciones legislativas que inciden en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas para exigir constitucionalmente como requisito de validez que se haya celebrado una consulta indígena.

60. Esa consulta debe cumplirse bajo las características reconocidas en el parámetro de regularidad constitucional siguiente:

a. **La consulta debe ser previa.** Antes de adoptar y aplicar las medidas legislativas que les afecten, por lo que las comunidades afectadas deben ser involucradas lo antes posible en el proceso.[25] Debe realizarse durante las

---

[22] **Artículo 6**
1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:
a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;
b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;
c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

[23] **Artículo 7.** 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.

[24] En términos similares, el derecho a la consulta previa de las comunidades indígenas también está reconocido en el artículo 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas, aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el trece de septiembre de dos mil siete; México votó a favor de esta declaración.
Por su parte, la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada el catorce de junio de dos mil dieciséis por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos dispone:
Artículo XXIII. Participación de los pueblos indígenas y aportes de los sistemas legales y organizativos indígenas
[…]
2. 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.
También da sustento a esta consideración, lo determinado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos del *Pueblo Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador* y de los *Doce clanes Saramaka vs. Surinam*; así como la resolución de la Primera Sala de este Alto Tribunal en el amparo en revisión 631/2012, promovido por la Tribu Yaqui, tal como fue aludido expresamente en la citada acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015.

[25] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso del Pueblo indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, Sentencia de Fondo y Reparaciones de veintisiete de junio de dos mil doce.
181. Al respecto, el Comité de Expertos de la OIT ha establecido, al examinar una reclamación en que se alegaba el incumplimiento por Colombia del Convenio Nº 169 de la OIT, que el requisito de consulta previa implica que ésta debe llevarse a cabo antes de tomar la medida o realizar el proyecto que sea susceptible de afectar a las comunidades, incluyendo medidas legislativas y que las comunidades afectadas sean involucradas lo antes posible en el proceso.

primeras etapas del 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.[26]

b. **Libre**[27]. Busca asegurar condiciones de seguridad y transparencia durante la realización de los procesos de consulta. Ello implica llevarse a cabo sin coerción, intimidación ni manipulación.[28]

c. **Informada.** Los procesos de otorgamiento exigen la provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto a las comunidades consultadas, previo y durante la consulta. Debe buscarse que tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluidos los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto, de forma voluntaria.

d. **Culturalmente adecuada.** El deber estatal de consultar a los pueblos indígenas 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.

e. **De buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo.** Se debe garantizar, a través de procedimientos claros de consulta, que se obtenga su consentimiento previo, libre e informado para la consecución de dichos proyectos. La obligación del Estado es asegurar que todo proyecto en área indígena o que afecte su hábitat o cultura, sea tramitado y decidido con participación y en consulta con los pueblos interesados con vistas a obtener su consentimiento y eventual participación en los beneficios.

61. Así, las legislaturas locales tienen el deber de prever una fase adicional en el proceso 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.

62. El Pleno ha considerado 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.

63. Por lo tanto, los procesos de consulta de medidas legislativas susceptibles de afectar a pueblos y comunidades indígenas deben observar, como mínimo, las siguientes características y fases:

a) 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.

Nota: La Corte IDH cita a su vez "Informe del Comité establecido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Colombia del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (Nº 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Central Unitaria de Trabadores (CUT), GB.276/17/1; GB.282/14/3 (1999), párr. 90. Asimismo, OIT, Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR), Observación Individual sobre el Convenio Nº 169 de la OIT, Argentina, 2005, párr. 8. Asimismo, Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, 5 de octubre de 2009, A/HRC/12/34/Add.6, Apéndice A, párrafos 18 y 19.

[26] Tribunal Pleno, acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015, página 89.

[27] Este Tribunal Pleno, al resolver la controversia constitucional 32/2012 estableció que el municipio actor de Cherán contaba con el derecho a la consulta previa, libre e informada por parte del Poder Legislativo Local. Ver página 73 de la sentencia. Sin que pase inadvertido que este Tribunal Pleno no ha desarrollado esta característica de la consulta de forma específica, por lo cual se retoma en el desarrollo de este apartado.

También debemos tomar en cuenta, como aspecto orientador, que en el artículo 19 de la Declaración de Naciones Unidas, se regula el deber de la consulta como sigue: "*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.*"

[28] Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, Informe del Seminario internacional sobre metodologías relativas al consentimiento libre, previo e informado y los pueblos indígenas, E/C.19/2005/3, párrafo 46. Disponible en: <http://www.cbd.int/doc/meetings/abs/absgtle-03/information/absgtle-03-inf-03-es.pdf>

b) **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.

c) **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.

d) **Fase de diálogo.** Entre los representantes del Estado y representantes de los pueblos indígenas con la finalidad de generar acuerdos.

e) **Fase de decisión**. Comunicación de resultados y entrega de dictamen.

64. Además, las comunidades y pueblos afromexicanos también deben ser consultados pues conforme al apartado C del artículo 2 constitucional, se les reconoce como parte de la composición pluricultural de la Nación. Tendrán los derechos señalados en los apartados A y B del citado artículo, en los términos que establezcan las leyes, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social.

65. Una vez precisado lo anterior, en primer lugar, es necesario determinar si en el caso concreto las normas impugnadas son susceptibles de afectar directamente a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de la entidad federativa, pues de esto depende la procedencia o improcedencia de la consulta a la que habría estado obligado el órgano legislativo local.

66. En segundo lugar, de ser el caso, será necesario analizar si el Congreso de la Ciudad de México previó una fase adicional en su proceso legislativo con el fin de consultar a los pueblos y comunidades originarios de la entidad federativa.

67. Del contenido de la Sección Quinta, denominado “Educación Indígena”, conformado por los artículos 38, 39 y 40, de la ley impugnada, se puede advertir lo siguiente:

- Se establece que el Gobierno de la Ciudad de México garantizará el ejercicio de los derechos educativos, culturales y lingüísticos a todas las personas, pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, migrantes y jornaleros agrícolas. Que contribuirá al conocimiento, aprendizaje, reconocimiento, valoración, preservación y desarrollo de la tradición oral y escrita indígena, de las lenguas indígenas nacionales como un medio de comunicación, enseñanza, objeto y fuente de conocimiento.

- Que el Gobierno de la Ciudad de México impartirá la educación indígena buscando preservar y desarrollar sus tradiciones, costumbres y valores, por lo que se generarán gradualmente las condiciones y adaptaciones para responder a las características lingüísticas y culturales de cada grupo indígena asentado en la entidad para coadyuvar en su inclusión y no discriminación.

- Que los pueblos, barrios y comunidades se coordinarán con las autoridades para establecer sus sistemas e instituciones docentes que impartan educación en sus propias lenguas, en consonancia con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje.

- Finalmente, se llevarán a cabo programas bilingües para promover la historia, orígenes y costumbres de los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas.

68. De todo lo antes expuesto, es dable advertir que las disposiciones impugnadas sí son susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de la entidad. En consecuencia, existía la obligación de consultarles en forma previa a la emisión de las normas impugnadas.

69. Como se observa, las normas inciden o pueden llegar a incidir en sus derechos humanos, ya que, en esencia, contemplan una serie de medidas en materia de educación para la preservación de la lengua, cultura, tradiciones, costumbres y valores culturales de los pueblos indígenas, así como el acceso al derecho a la educación y al deporte en su propia lengua y cultura. Por lo que, se insiste, todos estos nuevos supuestos afectan o pueden llegar a afectar de manera directa los derechos o la autonomía que les corresponde a los pueblos y comunidades indígenas.

70. Precisado lo anterior, se debe analizar si el Congreso de la Ciudad de México consultó a los pueblos o comunidades indígenas y afromexicanas de esa entidad.

71. De la revisión de las documentales que remitió el Poder Legislativo de la Ciudad de México junto con el informe solicitado, que dan cuenta del proceso legislativo que dio origen al Decreto impugnado, no existe evidencia alguna de que ese Poder haya previsto una fase adicional en su proceso legislativo con el fin de consultar de manera previa, informada, culturalmente adecuada y de buena fe, a los individuos, pueblos o comunidades indígenas y afromexicanas de la Ciudad de México.

72. Lo anterior es así ya que se recibieron cuarenta iniciativas con proyecto de decreto respecto a la Ley de Educación del Distrito Federal, presentadas por diversos Diputados y Diputadas de todos los grupos parlamentarios, así como de la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, mismas que fueron turnadas a la Comisión de Educación, desde el treinta y uno de octubre de dos mil diecinueve hasta el quince de abril de dos mil veintiuno.

73. Posteriormente, el veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno, dicha Comisión consideró pertinente aprobar con modificaciones las iniciativas con Proyecto de Decreto, por lo que se determinó abrogar la Ley de Educación del Distrito Federal y expedir la Ley de Educación de la Ciudad de México.

74. En sesión de veintisiete de mayo de dos mil veintiuno, en el Pleno del Congreso de la Ciudad de México se presentó un resumen del Dictamen, y se aprobó por cincuenta y cuatro votos a favor, cero en contra y una abstención, el cual fue enviado a la Jefatura de Gobierno para su promulgación y publicación.

75. En efecto, de la revisión del procedimiento legislativo esta Suprema Corte concluye que el Poder Legislativo local no cumplió con su deber de llevar a cabo una consulta previa, libre, culturalmente adecuada y de buena fe a las comunidades indígenas de esa entidad federativa, antes de que expidiera la Ley de Educación de la Ciudad de México.

76. No pasa inadvertido que con la emisión de la ley impugnada, fue una pretensión de la legislatura local, de acuerdo con lo narrado en la sesión del Pleno del Congreso y con las manifestaciones del Poder Ejecutivo local realizadas en su informe, el armonizar con la Ley General de Educación, y con las reformas a los artículos 3, 31 y 73 de la Constitución Federal en materia de educación, sin embargo, como se ha sentado, las entidades federativas se encuentran obligadas a respetar el derecho humano a la consulta de pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, previamente a la emisión de una norma que les afecte, con independencia de que su actuar haya sido en cumplimiento a un mandato de armonización ordenado por el legislador federal.

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

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

79. Por otro lado, tampoco se ignora el hecho de que en el Dictamen de la Comisión de Educación, en el antecedente marcado con el número 43, se hizo constar que con fundamento en el artículo 25, apartado A, numeral 4, de la Constitución Política de la Ciudad de México, y el diverso 107, párrafo tercero, de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México, se otorgó el lapso de diez días hábiles posteriores a la publicación de las iniciativas en la Gaceta Parlamentaria, para el efecto de que los ciudadanos ejercieran su derecho a proponer modificaciones a las iniciativas, sin que fuera recibida propuesta alguna. Sin embargo, tal actuación no puede considerarse como una consulta.

80. Ello, pues de acuerdo con el parámetro antes establecido, el otorgamiento de un periodo para recibir propuestas de las y los ciudadanos respecto a las iniciativas de ley, no puede considerarse como una consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe a las comunidades indígenas de esa entidad federativa, ya que se trata de la publicación de una iniciativa que ya se encuentra previamente elaborada, aunado a que está dirigida al público en general, sin que se advierta que hubo una identificación de los pueblos y comunidades indígenas a ser consultados, la determinación de la forma de llevar a cabo el proceso, la forma de intervención y la formalización de acuerdos, y una fase deliberativa o de diálogo, en la que se tomaran en cuenta los métodos tradicionales de estas comunidades.

81. Por otro lado, es infundado lo manifestado por el Poder Ejecutivo de la Ciudad de México en su informe, en el sentido de que la obligación de realizar las consultas quedó establecida en el sexto transitorio del decreto impugnado[29], en el que se prevé que las autoridades educativas realicen 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 relativas a la aplicación de dichas disposiciones.

82. Lo anterior, pues se desprende que dicha obligación de realizar las consultas a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas se estableció dentro del derecho transitorio para ser efectuada de manera posterior a la emisión de la normativa que regula la educación indígena aquí impugnada, con lo cual no se cumplen los parámetros constitucionales antes descritos, pues una de las características de dichas consultas es que debe ser previa, lo que implica que antes de adoptarse y aplicarse medidas legislativas que les afecten, debe involucrarse a las comunidades y pueblos indígenas, lo cual se debe realizar durante las primeras etapas del proceso legislativo, lo que no aconteció en el caso.

83. También resulta infundado lo manifestado por el Poder Legislativo local, en el sentido de que, en la Ciudad de México, no puede someterse a consulta de los pueblos y comunidades indígenas leyes que versen sobre derechos humanos, de conformidad con el artículo 26, apartado 3, de la Ley de Derechos de los Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas residentes en la Ciudad de México[30], por lo que no puede ser sujeta a consulta la norma impugnada relativa a la educación indígena.

84. Lo anterior, pues de conformidad con el artículo 133 en relación con el diverso 1º constitucional, los órganos jurisdiccionales están obligados a proteger los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales frente a las disposiciones en contrario establecidas en cualquier norma jerárquicamente inferior; máxime que conforme a lo resuelto por este Tribunal Pleno en la contradicción de tesis 293/2011[31], una norma inferior no puede establecer restricciones a los derechos humanos reconocidos en la Constitución o en los tratados internacionales en los que

---

[29] **SEXTO.-** La Secretaría, en coordinación con las autoridades correspondientes, realizará 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, relativas a la aplicación de las disposiciones que en materia de educación indígena son contempladas en este Decreto; hasta en tanto, las autoridades educativas no realicen ninguna acción derivada de la aplicación de dichas disposiciones.

[30] **Artículo 26.** Procedencia de la consulta.

1. Las medidas administrativas o legislativas deberán ser sometidas a consulta en los siguientes supuestos:

[…]

3. Se consultarán los actos susceptibles de afectar sus derechos. No serán objeto de consulta las medidas en materia fiscal, presupuestal, derechos humanos, penal, protección civil en situaciones de emergencia, seguridad ciudadana y nacional; las facultades expresamente conferidas al gobierno federal; así como los actos de mero trámite ni la estructura orgánica y de funcionamiento de los poderes públicos. Ningún proceso de consulta podrá desarrollarse con el objetivo de menoscabar los derechos humanos.

[31] Resuelta el tres de septiembre de dos mil trece, por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, quien se reservó el derecho a formular un voto concurrente; Luna Ramos, quien se manifestó a favor de las consideraciones relacionadas con la prevalencia de la Constitución y se apartó del resto; Franco González Salas, quien indicó que formularía un voto concurrente; Zaldívar Lelo de Larrea, quien manifestó que haría un voto aclaratorio y concurrente; Pardo Rebolledo, quien se reservó el derecho de formular voto concurrente; Aguilar Morales, con reservas respecto de las consideraciones y, en su caso, realizaría un voto concurrente; Valls Hernández, reservándose el derecho de hacer un voto concurrente; Sánchez Cordero de García Villegas, reservándose su derecho a voto concurrente; Pérez Dayán, y Presidente Silva Meza, quien reservó su derecho de formular voto concurrente, relativo a que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sostenido por el Tribunal Pleno en el sentido de que las normas contenidas en tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte que reconocen derechos humanos tienen la misma fuerza normativa que las normas contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reconocen esas prerrogativas fundamentales y que cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica el texto constitucional. El señor Ministro Cossío Díaz votó en contra y se reservó el derecho de formular voto particular.

México es parte, pues éstas deben establecerse constitucionalmente.[32] Sirve de apoyo, en lo conducente, la jurisprudencia P./J. 20/2014 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."[33]

85. Además, resulta desacertada la afirmación de los poderes demandados cuando señalan que los artículos no afectan la esfera jurídica de las comunidades y poblaciones indígenas. Ello, porque no es el Estado central ni el legislador de forma unilateral quienes pueden disponer sobre lo que es mejor para los pueblos y comunidades indígenas. Ese razonamiento se inserta inclusive en una forma de colonialismo no solo del derecho, sino también del ejercicio del poder al pretender determinar -y dominar- a los pueblos originarios, estableciendo sin consulta algunas normas que, aparentemente, les favorecen.

86. Al respecto, al fallar **la acción de inconstitucionalidad 116/2019 y su acumulada 117/2019**[34] este Tribunal Pleno sostuvo que la consulta indígena en la vía legislativa se activa cuando los cambios legislativos son susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas y/o afromexicanas por lo que no se puede realizar una valoración *a priori* sobre qué es lo que más les beneficia, cuando precisamente es el objetivo de una consulta indígena.

87. En este sentido, la consulta previa es una garantía de protección del principio de autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas pues les permite participar en la toma de decisiones que puedan afectar los intereses de la comunidad, evitando con ello, una vulneración a su derecho a la no asimilación cultural.

88. Así, el legislador local estaba obligado a realizar una consulta previa en materia indígena a fin de respetar el derecho a la autodeterminación de los pueblos y comunidades. A través de esa consulta pueden participar sobre un tema que es susceptible de impactar su cosmovisión, por lo que vedar esa oportunidad puede implicar una forma de asimilación cultural.

89. En ese tenor, este Alto Tribunal ya ha señalado que no basta con reproducir lo previsto en el artículo 2 de la Constitución ya que sus alcances son mucho más amplios: exigen que el legislador local desarrolle y dé contenido a los principios constitucionales, adaptándolo a la realidad particular de los Estados y ello únicamente se logra en colaboración con los pueblos originarios.

---

[32] Similares consideraciones se sostuvieron en la acción de inconstitucionalidad 31/2014, resuelta el ocho de marzo de dos mil dieciséis, por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto de los considerando séptimo y octavo relativos, respectivamente, al estudio de fondo y al análisis del precepto impugnado, consistentes en declarar la invalidez del artículo 27, párrafo quinto, de la Ley para el Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de San Luis Potosí. Los señores Ministros Medina Mora I. y Laynez Potisek votaron en contra. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro Pardo Rebolledo reservó su derecho de formular voto concurrente.

[33] Cuyo texto es: "El primer párrafo del artículo 1o. constitucional reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea parte. De la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de las reformas constitucionales de seis y diez de junio de dos mil once, se desprende que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, entendiendo que, derivado de la parte final del primer párrafo del citado artículo 1o., cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional, ya que el principio que le brinda supremacía comporta el encumbramiento de la Constitución como norma fundamental del orden jurídico mexicano, lo que a su vez implica que el resto de las normas jurídicas deben ser acordes con la misma, tanto en un sentido formal como material, circunstancia que no ha cambiado; lo que sí ha evolucionado a raíz de las reformas constitucionales en comento es la configuración del conjunto de normas jurídicas respecto de las cuales puede predicarse dicha supremacía en el orden jurídico mexicano. Esta transformación se explica por la ampliación del catálogo de derechos humanos previsto dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual evidentemente puede calificarse como parte del conjunto normativo que goza de esta supremacía constitucional. En este sentido, los derechos humanos, en su conjunto, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano." Visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, página 202, registro 2006224.

[34] Resuelta el doce de marzo de dos mil veinte, por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández, Ríos Farjat, y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto Núm. 204, que reforma el artículo 5 de la Constitución Política del Estado de Hidalgo, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve. Los señores Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. Los señores Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Piña Hernández y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto particular.

90. De esta manera, la necesidad de implementar una consulta indígena 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 un colectivo históricamente discriminado y enriquecer el diálogo con propuestas que posiblemente el legislador no habría advertido unilateralmente.

91. Es por los anteriores razonamientos que resulta **fundado** el concepto de invalidez formulado por la Comisión accionante.

92. Finalmente, es necesario destacar que la accionante impugna únicamente los artículos 38 a 40, de la Sección Quinta "Educación Indígena" de la Ley de Educación de la Ciudad de México, expedida mediante Decreto publicado el siete de junio de dos mil veintiuno en la Gaceta Oficial de la entidad.

93. Al respecto, conforme a lo sostenido en la **acción de inconstitucionalidad 212/2020**[35], en una evolución de criterio, este Tribunal Pleno considera invalidar exclusivamente los artículos referidos, que regulan aspectos concernientes a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

94. Este Tribunal Pleno de manera consistente ha señalado que la consulta forma parte integral del proceso legislativo. Sin embargo, conforme al nuevo criterio, su ausencia, en muchos casos, no tendrá el potencial de invalidar toda la ley sino, solamente, determinados artículos. Es decir, el vicio de invalidez por falta de consulta indígena o afromexicana no afecta todo el ordenamiento, sino sólo las disposiciones que guardan estrecha relación con la materia del deber de consulta.

95. Lo anterior, ya que una declaratoria de invalidez total generaría un vacío normativo con daños graves a la sociedad, mayores que los generados con la permanencia de los preceptos declarados inconstitucionales, porque dejaría a la Ciudad de México sin Ley de Educación, impactando en los derechos de toda la sociedad de la entidad federativa.

96. Es importante destacar que, aunque la invalidez del ordenamiento sea parcial –es decir sólo sobre determinados artículos– la consulta, como un mandato constitucional y convencional, deberá efectuarse sobre toda la ley, porque al realizarse, se espera que los grupos a quienes va dirigida –pueblos y comunidades indígenas y/o afromexicanas– puedan identificar cualquier nueva necesidad o requerimientos específicos en la regulación, que se dejaron de lado y pudieran trascender a todo el ordenamiento.

97. En consecuencia, al resultar **fundados** los motivos de invalidez expresados por la Comisión accionante, a efecto de no generar un vacío legislativo, **lo procedente es declarar la invalidez parcial** de la Ley de Educación de la Ciudad de México, únicamente la Sección Quinta "Educación Indígena", que comprende los artículos 38, 39 y 40.

B. Consulta a personas con discapacidad. Sección Cuarta "Educación Inclusiva y Especial", artículos 30 a 37 de la Ley de Educación de la Ciudad de México.

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

98. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad establece como principios generales, entre otros, la libertad de tomar las propias decisiones, así como la participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad.[36] Además, dispone como obligaciones generales de los Estados tomar medidas legislativas pertinentes en la elaboración y aplicación de la legislación y políticas para hacer efectiva la Convención. Los Estados deberán celebrar 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.[37]

99. Por su parte, este Tribunal Pleno ha desarrollado el derecho a la consulta previa en materia de discapacidad a través de distintos precedentes mediante los cuales se ha pronunciado sobre esta obligación convencional.

100. En la **acción de inconstitucionalidad 101/2016**[38], el Tribunal Pleno invalidó la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down para el Estado de Morelos al determinar que existió una ausencia absoluta de consulta a las personas con discapacidad. En el caso no se efectuó una consulta estrecha en la que participaran activamente las personas con discapacidad en torno a una legislación que les afectaba directamente.

---

[36] **Artículo 3.** Principios generales.
Los principios de la presente Convención serán:
a) El respeto de la dignidad inherente, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones, y la independencia de las personas;
b) La no discriminación;
c) La participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad;
d) El respeto por la diferencia y la aceptación de las personas con discapacidad como parte de la diversidad y la condición humanas;
e) La igualdad de oportunidades;
f) La accesibilidad;
g) La igualdad entre el hombre y la mujer;
h) El respeto a la evolución de las facultades de los niños y las niñas con discapacidad y de su derecho a preservar su identidad.

[37] **Artículo 4.** Obligaciones generales.
1. Los Estados Partes se comprometen a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. A tal fin, los Estados Partes se comprometen a:
a) Adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos en la presente Convención;
b) Tomar todas las medidas pertinentes, incluidas medidas legislativas, para modificar o derogar leyes, reglamentos, costumbres y prácticas existentes que constituyan discriminación contra las personas con discapacidad;
c) Tener en cuenta, en todas las políticas y todos los programas, la protección y promoción de los derechos humanos de las personas con discapacidad;
d) Abstenerse de actos o prácticas que sean incompatibles con la presente Convención y velar por que las autoridades e instituciones públicas actúen conforme a lo dispuesto en ella;
e) Tomar todas las medidas pertinentes para que ninguna persona, organización o empresa privada discrimine por motivos de discapacidad;
f) Emprender o promover la investigación y el desarrollo de bienes, servicios, equipo e instalaciones de diseño universal, con arreglo a la definición del artículo 2 de la presente Convención, que requieran la menor adaptación posible y el menor costo para satisfacer las necesidades específicas de las personas con discapacidad, promover su disponibilidad y uso, y promover el diseño universal en la elaboración de normas y directrices;
g) Emprender o promover la investigación y el desarrollo, y promover la disponibilidad y el uso de nuevas tecnologías, incluidas las tecnologías de la información y las comunicaciones, ayudas para la movilidad, dispositivos técnicos y tecnologías de apoyo adecuadas para las personas con discapacidad, dando prioridad a las de precio asequible;
h) Proporcionar información que sea accesible para las personas con discapacidad sobre ayudas a la movilidad, dispositivos técnicos y tecnologías de apoyo, incluidas nuevas tecnologías, así como otras formas de asistencia y servicios e instalaciones de apoyo;
i) Promover la formación de los profesionales y el personal que trabajan con personas con discapacidad respecto de los derechos reconocidos en la presente Convención, a fin de prestar mejor la asistencia y los servicios garantizados por esos derechos.
2. Con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes se comprometen a adoptar medidas hasta el máximo de sus recursos disponibles y, cuando sea necesario, en el marco de la cooperación internacional, para lograr, de manera progresiva, el pleno ejercicio de estos derechos, sin perjuicio de las obligaciones previstas en la presente Convención que sean aplicables de inmediato en virtud del derecho internacional.
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.
4. Nada de lo dispuesto en la presente Convención afectará a las disposiciones que puedan facilitar, en mayor medida, el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad y que puedan figurar en la legislación de un Estado Parte o en el derecho internacional en vigor en dicho Estado. No se restringirán ni derogarán ninguno de los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos o existentes en los Estados Partes en la presente Convención de conformidad con la ley, las convenciones y los convenios, los reglamentos o la costumbre con el pretexto de que en la presente Convención no se reconocen esos derechos o libertades o se reconocen en menor medida.
5. Las disposiciones de la presente Convención se aplicarán a todas las partes de los Estados federales sin limitaciones ni excepciones.

[38] Resuelta el veintisiete de agosto de dos mil diecinueve, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. La señora Ministra Esquivel Mossa anunció voto concurrente en relación con los efectos.

101. En ese precedente, se señaló el deber convencional del derecho a la consulta de las personas con discapacidad. Además, refirió que incluso con anterioridad a la Convención, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, en la Observación General Número 5, adoptada el nueve de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, se pronunció respecto de la necesidad de consultar a grupos representativos de las personas con discapacidad sobre decisiones que les conciernen[39]. En el mismo sentido, en el ámbito interamericano, la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad dispone la participación de representantes de organizaciones de personas con discapacidad que trabajan en el campo o en su caso de personas con discapacidad.[40]

102. Después, al fallar la **acción de inconstitucionalidad 68/2018**[41], el Tribunal Pleno invalidó preceptos de la Ley para la Inclusión de Personas con Discapacidad en el Estado y Municipios de San Luis Potosí al considerar que existió una ausencia absoluta de consulta.

103. En ese precedente se destacaron algunas cuestiones del contexto en el que surge la obligación de consulta a personas con discapacidad y su importancia en la lucha del movimiento de personas con discapacidad por exigir sus derechos. Se señaló que parte de las razones de esa exigencia consiste en superar un modelo rehabilitador de discapacidad –donde las personas con estas condiciones son sujetos pasivos a la ayuda que se les brinda– favoreciendo un modelo social en el que la causa de discapacidad es el contexto que la genera. Entonces, la ausencia de una consulta en cuestiones relacionadas con discapacidad significaría no considerarlas en la definición de sus propias necesidades volviendo, de alguna forma, a un modelo rehabilitador o asistencialista.

104. También se señaló que el derecho a la consulta se relaciona estrechamente con los principios generales de autonomía e independencia que rigen la Convención (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". El derecho a la consulta es uno de los pilares de la Convención, 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 fue resultado de todas las opiniones ahí vertidas. Ello aseguró la calidad de la Convención y su pertinencia para esas personas.[42]

---

[39] *"14. Además, la comunidad internacional ha reconocido en todo momento que la adopción de decisiones y la aplicación de programas en esta esfera deben hacerse a base de estrechas consultas con grupos representativos de las personas interesadas, y con la participación de dichos grupos. Por esa razón las Normas Uniformes recomiendan que se haga todo lo posible por facilitar el establecimiento de comités nacionales de coordinación, o de órganos análogos, para que actúen como puntos de convergencia respecto de las cuestiones relativas a la discapacidad. De esta manera los gobiernos tendrían en cuenta las Directrices de 1990 para el establecimiento y desarrollo de comités nacionales de coordinación en la esfera de la discapacidad u órganos análogos."*
A/C.3/46/4, anexo I. También está en el informe sobre la Reunión Internacional sobre el papel y las funciones de los comités nacionales de coordinación en la esfera de la discapacidad en los países en desarrollo, Beijing, 5 a 11 de noviembre de 1990 (CSDHA/DDP/NDC/4). Véase también la resolución 1991/8 del Consejo Económico y Social, y la resolución 46/96 de la Asamblea General, de 16 de diciembre de 1991.

[40] Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.
ARTÍCULO V
1. Los Estados parte promoverán, en la medida en que sea compatible con sus respectivas legislaciones nacionales, la participación de representantes de organizaciones de personas con discapacidad, organizaciones no gubernamentales que trabajan en este campo o, si no existieren dichas organizaciones, personas con discapacidad, en la elaboración, ejecución y evaluación de medidas y políticas para aplicar la presente Convención. […].

[41] Resuelta el veintisiete de agosto de dos mil diecinueve, por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales en contra de las consideraciones, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek en contra de las consideraciones, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio, consistente en declarar la invalidez Decreto 1033, mediante el cual se reforman los artículos 11, fracción XVII, y 40, fracción I, de la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado y Municipios de San Luis Potosí, y se adiciona la fracción XVIII al referido artículo 11, publicado en el Periódico Oficial "Plan de San Luis" de dicha entidad federativa el veintisiete de julio de dos mil dieciocho. La señora Ministra Esquivel Mossa votó en contra. El señor Ministro Aguilar Morales anunció voto concurrente

[42] Comité sobre los Derechos de Personas con Discapacidad, *Observación General Número 7 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*, nueve de noviembre de dos mil dieciocho, párrafo 1.

105. Posteriormente, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 1/2017**,[43] el Tribunal Pleno invalidó la Ley para la Atención y Protección de las Personas con la Condición del Espectro Autista y/o Trastornos del Neurodesarrollo del Estado de Nuevo León. Sin bien en este caso existió un proceso de mesas de diálogo con organizaciones que se especializan en el tema, éste fue deficiente pues no se ajustó a todos los requisitos que deben cumplir las consultas previas a las personas con discapacidad.

106. En ese asunto, el Tribunal señaló que: a) no se realizó una convocatoria abierta, pública, incluyente y accesible que sería necesaria para procurar la participación de las personas con discapacidad, en ese caso personas con condición del espectro autista y sus organizaciones; b) no se fijó un procedimiento para recibir y procesar las participaciones de las personas con dicha condición, ni que éste se les haya comunicado mediante la convocatoria; y c) con independencia de la insuficiente convocatoria, tampoco se verificó la participación de las personas con tal condición ni sus organizaciones en las mesas de trabajo.

107. Al resolver la **acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018**[44], esta Suprema Corte 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 Síndrome de Down, a las organizaciones que conforman ni a las que las representan.

108. En este precedente, el Tribunal Pleno se pronunció sobre los elementos mínimos para cumplir con la obligación convencional sobre consulta a personas con discapacidad, por lo que determinó que 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, deben contar 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 representan a las personas con discapacidad.

- **Accesible.** Las convocatorias deben realizarse con lenguaje comprensible, en formato de lectura fácil y lenguaje claro, así como adaptadas para ser entendible de acuerdo con las necesidades por el tipo de discapacidad, por distintos medios, incluidos los sitios web de los órganos legislativos, mediante formatos digitales accesibles y ajustes razonables cuando se requiera, como, por ejemplo, los macrotipos, la interpretación en lengua de señas, el braille y la comunicación táctil. Además de que las instalaciones de los órganos parlamentarios también deben ser accesibles a las personas con discapacidad.

  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.

---

[43] Resuelta el uno de octubre de dos mil diecinueve, por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, Esquivel Mossa, Aguilar Morales apartándose de las consideraciones, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio, consistente en declarar la invalidez del Decreto Núm. 174 por el que se crea la Ley para la Atención y Protección de las Personas con la Condición del Espectro Autista y/o Trastornos del Neurodesarrollo del Estado de Nuevo León, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de diciembre de dos mil dieciséis. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra y anunció voto particular. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I. y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

[44] Resuelta el veintiuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de 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 señores 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.

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

109. Finalmente, este Tribunal Pleno ha continuado sentando el parámetro de las consultas a personas con discapacidad de manera reciente en las **acciones de inconstitucionalidad 239/2020**[45], **299/2020**[46], **y 129/2020 y sus acumuladas 170/2020 y 207/2020**[47], donde se han invalidado disposiciones de Leyes de Educación de diversas entidades federativas.

---

[45] Resuelta el veintiuno de octubre de dos mil veintiuno, por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos del 77 al 87 y del 88 al 91 de la Ley de Educación para el Estado de Guanajuato, expedida mediante el Decreto número 203, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintidós de julio de dos mil veinte. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto aclaratorio. La señora Ministra y los señores Ministros Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

[46] Resuelta el diez de agosto de dos mil veintiuno, 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 con reserva de criterio y en contra de la referencia a la controversia constitucional 32/2020, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose de los párrafos del noventa y dos al noventa y seis y el último enunciado del ciento dos, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su apartado A, consistente en declarar la invalidez de los artículos 39, 40 y 41 de la Ley Número 464 de Educación del Estado Libre y Soberano de Guerrero, publicada en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de octubre de dos mil veinte. Los señores Ministros Pardo Rebolledo y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes; y 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 por consideraciones adicionales, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su apartado B, consistente en declarar la invalidez de los artículos del 44 al 48 de la Ley Número 464 de Educación del Estado Libre y Soberano de Guerrero, publicada en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de octubre de dos mil veinte. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

[47] Resuelta el veintiocho de octubre de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto a la declaración de invalidez de diversas disposiciones de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes expedida mediante el Decreto número 341 publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticinco de mayo del año dos mil veinte.

110. Establecido el parámetro de la consulta a personas con discapacidad, en primer lugar, es necesario analizar la normativa impugnada a efecto de verificar si los artículos afectan de manera directa o indirecta a las personas con discapacidad que amerite la obligación de efectuar una consulta. En segundo lugar, de ser el caso, se analizará si el Congreso de la Ciudad de México efectuó la consulta a personas con discapacidad.

111. La Sección Cuarta denominada "Educación Inclusiva y Especial" conformada por los artículos 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36 y 37, establece los siguientes aspectos:

- Se busca prohibir cualquier tipo de discriminación en los planteles y centros educativos, impulsando la inclusión de todas las personas en todos los niveles, instituciones y planteles, para ello, es necesario el diseño e implementación de medidas de accesibilidad, medidas especiales y ajustes razonables.
- Se establecerán mecanismos para que niños y niñas con discapacidad gocen del derecho a la admisión gratuita y a la atención especializada, y las autoridades deben observar en todo momento sus derechos. Se les proporcionarán los materiales y ayudas técnicas que apoyen su rendimiento académico, procurando equipar los planteles y centros educativos con libros, materiales didácticos, apoyo de intérpretes de Lengua de Señas Mexicana, guía-interpretación con personas sordociegas, especialistas en Sistema de Escritura Braille, equipos computarizados con tecnología para personas ciegas y todos aquellos apoyos didácticos, materiales y técnicos necesarios.
- Se promoverá la formación y capacitación a profesionales para brindar enseñanza en los diversos sistemas de comunicación, lectura y escritura para personas con discapacidad.
- Se establece como propósito de la educación inclusiva el 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. Los centros escolares tienen la obligación de adoptar los principios de educación inclusiva para atender a los educandos conforme a sus propias condiciones, estilos y ritmos de aprendizaje.
- Se reconoce la Lengua de Señas Mexicana como oficial en la Ciudad de México y se establece que las personas con discapacidad auditiva tendrán el derecho a recibir educación en Lengua de Señas Mexicana y español o en su lengua indígena originaria, así como el de elegir en cuál de estas opciones se les debe proporcionar.
- Se señala que la educación inclusiva abarcará la capacitación y orientación a madres y padres de familia o tutores.
- Se establece que los centros escolares y los servicios de educación especial tendrán por objeto, además de lo establecido en la Ley General, la formación de la vida independiente y la atención de necesidades educativas especiales que comprende dificultades severas de aprendizaje, comportamiento, emocionales, discapacidad múltiple o severa y aptitudes sobresalientes, que le permita a los educandos tener un desempeño académico equitativo, evitando así la desatención, deserción, rezago o discriminación. Respecto a las personas con discapacidad o con dificultades severas de aprendizaje, conducta o comunicación, se favorecerá su atención.
- Finalmente se alude a la promoción de la inclusión de las personas adultas y las personas mayores en las instituciones educativas, realizando una difusión amplia de los planes y programas de estudio y brindando capacitación en el uso de tecnologías digitales de información, comunicación y redes sociales.

112. De lo anterior se puede advertir que, con excepción del artículo 37 que refiere a la inclusión de las personas adultas y personas mayores al sistema educativo, el resto de las normas impugnadas están destinadas a regular, en esencia, lo relativo a las medidas, lineamientos y adaptaciones necesarias para eliminar las barreras de la discriminación y dar pie a una educación inclusiva, tomando en cuenta las condiciones particulares de cada persona con discapacidad y brindando los materiales y ayudas técnicas para su desarrollo académico, por tanto, es dable advertir que los artículos 30 a 36 impugnados sí son susceptibles de afectar directamente a las personas con discapacidad. En consecuencia, existía la obligación de consultarles en forma previa a la emisión del decreto impugnado.

113. Ahora bien, como se expuso en el apartado anterior, del análisis del proceso legislativo por el que se expidió la Ley de Educación de la Ciudad de México impugnada, no se desprende que el Congreso local hubiere efectuado consulta alguna.

114. Si bien como se señaló en aquél apartado, y como lo expresa el Poder Legislativo local en su informe, existió un plazo de diez días hábiles a partir de la publicación de las iniciativas en la Gaceta Parlamentaria, para que los ciudadanos y ciudadanas propusieran modificaciones a las mismas, ello no puede considerarse como una consulta a personas con discapacidad, pues para empezar, se tuvieron que haber establecido reglas, plazos razonables y procedimientos en una

convocatoria en que se informara de manera amplia, accesible y por distintos medios, la forma en que las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan podían participar en el proyecto de iniciativa como en el proceso legislativo, dentro del cual se tenía que garantizar su participación.

115. En la especie, ello no aconteció, pues sólo se trató de la publicación de iniciativas ya elaboradas donde, de acuerdo a la legislación aplicable, los ciudadanos en general podían hacer propuestas de modificación, sin que se observara una convocatoria dirigida especialmente a personas con discapacidad o las organizaciones que las representan, que fuera accesible –en formatos de lectura fácil, lenguaje claro, formatos digitales accesibles, macrotipos, interpretación en lengua de señas, braille, comunicación táctil–, amplia y por diversos medios.

116. Por otro lado, son infundados los argumentos de los Poderes Ejecutivo y Legislativo demandados por los que aducen que la consulta se efectuó a partir de oficios por los que diversas asociaciones de personas con discapacidad auditiva emitieron opiniones respecto a las iniciativas, que fueron turnados a la Comisión de Educación.

117. En efecto, como se desprende de los considerandos cuadragésimo segundo y cuadragésimo tercero del Dictamen emitido por la Comisión de Educación, tanto la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, como diversas asociaciones de personas con discapacidad auditiva[48], remitieron observaciones a la iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se abroga la Ley de Educación del Distrito Federal y se expide la Ley de Educación de la Ciudad de México.

118. Sin embargo, tales observaciones no pueden ser consideradas como una consulta a personas con discapacidad, pues es importante recordar que la consulta debe ser estrecha, lo que implica que participen las personas con discapacidad en lo individual y también por conducto de las organizaciones de personas con discapacidad y organizaciones que las representan, aunado que también es importante tomar en cuenta a los niños y niñas con discapacidad, lo cual no aconteció, pues ni siquiera existió convocatoria alguna que fuere amplia, accesible y dirigida a todo el colectivo de personas con discapacidad.

119. Aunado a que, en la mayoría de los oficios recibidos, incluso las propias asociaciones coinciden en que la comunidad con discapacidad auditiva sea tomada en cuenta y, por tanto, que se les consulte.

120. Por tanto, este Tribunal Pleno estima que es **parcialmente fundado** el concepto de invalidez de la Comisión accionante, ante la omisión de llevar a cabo la consulta, en consecuencia, conforme al último criterio de este Tribunal Pleno y con la finalidad de no generar un vacío normativo, **se declara la invalidez parcial** de la Ley de Educación de la Ciudad de México, esto es únicamente la Sección Cuarta "Educación Inclusiva y Especial", en sus artículos 30 a 36, que son los que efectivamente regulan la educación de las personas con discapacidad, debiéndose **reconocer la validez** del diverso numeral 37 por no referir a dicho colectivo.

121. No obstante, aunque la invalidez del ordenamiento sea parcial y sólo sobre determinados artículos, la consulta, como un mandato constitucional y convencional, deberá efectuarse sobre toda la ley. Ello, porque al realizar la consulta se espera que los grupos a quienes va dirigida –personas con discapacidad– puedan identificar cualquier nueva necesidad o requerimientos específicos en la regulación, que se dejaron de lado y pudieran trascender a todo el ordenamiento.

VII. EFECTOS.

122. El artículo 73, en relación con los diversos 41, 43, 44 y 45 de la Ley Reglamentaria de la materia, señalan que las sentencias deben contener los alcances y efectos de estas, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de las cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, se debe fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos.

---

[48] Coalición de Personas Sordas, Asociación Civil; Asociación de Sordos del Distrito Federal, Asociación Civil; Federación Mexicana de Sordos, Asociación Civil; Movimiento en Defensa de la Educación Bilingüe de los Sordos; INCLUSOR, Asociación Civil, Centro para la Inclusión Social del Sordo; Federación de Sordociegos Nacional de México y Manos en Movimiento, Asociación Civil; Asociación de Discapacitados Sordos del D.F. y Zona Metropolitana, Asociación Civil; y Coalición de Personas Sordas CoPeSor, Asociación Civil.

123. **Declaratoria de invalidez:** En atención a las consideraciones desarrolladas en los apartados precedentes, se **declara la invalidez de los artículos del 30 al 36 y del 38 al 40** de la Ley de Educación de la Ciudad de México, expedida mediante el Decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el siete de junio de dos mil veintiuno.

124. **Efectos específicos de la declaratoria de invalidez.** Atendiendo a la facultad de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para determinar los efectos de las sentencias estimatorias que emite, conforme a lo dispuesto en los citados artículos 41 y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 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.**"[49]

125. En esa jurisprudencia se sostiene que los efectos que este Tribunal Constitucional imprima a sus sentencias estimatorias en la vía de acción de inconstitucionalidad deben, de manera prioritaria, salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada, aunque al mismo tiempo se debe evitar generar una situación de mayor incertidumbre jurídica que la ocasionada por las normas impugnadas, así como afectar injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de otros poderes públicos (federales, estatales y/o municipales).

126. Lo anterior determina que este Tribunal Pleno cuenta con un amplio margen de apreciación para salvaguardar eficazmente la norma constitucional o convencional violada.

127. Ahora bien, respecto a la declaratoria de invalidez de los artículos del 30 al 36 y del 38 al 40 de la Ley de Educación de la Ciudad de México, ante la falta de consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como a las personas con discapacidad, debe precisarse, que este Tribunal 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.

128. 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.

129. Así, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, con fundamento en lo previsto en el artículo 45, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, considera que en el caso es prudente determinar que la declaratoria de invalidez de los artículos de la Ley de Educación de la Ciudad de México, debe postergarse por doce meses con el objeto de que la regulación respectiva continúe vigente en tanto el Congreso de esa entidad cumpla con los efectos vinculatorios precisados en el siguiente apartado de este considerando, lo que permitirá, incluso, la eficacia del derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como a las personas con discapacidad.

130. **Efectos vinculantes para el Congreso de la Ciudad de México.** Tomando en cuenta que el Congreso local, en ejercicio de su libertad de configuración, considerando lo establecido en la Ley General de Educación, determinó regular en los artículos de la Ley de Educación de la Ciudad de México declarados inválidos en esta ejecutoria, diversos aspectos relacionados con la educación indígena y la educación inclusiva, debe estimarse que la invalidez de dicha regulación derivada de la ausencia de consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas así como la de las personas con

[49] Cuyo texto es: "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)." Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVI, Diciembre de 2007, pág. 777, registro digital 170879.

discapacidad, debe traducirse en una consecuencia acorde a la eficacia de esos derechos humanos, por lo que se impone concluir que la declaración de invalidez de la referida regulación no se limita a su expulsión del orden jurídico sino que conlleva la obligación constitucional de que el referido órgano legislativo desarrolle las consultas correspondientes, cumpliendo con los parámetros establecidos en esta determinación, y dentro del plazo de postergación de los efectos de invalidez antes precisado, con base en los resultados de dichas consultas, emita la regulación que corresponda en materia de educación indígena, así como de educación inclusiva.

131. Por lo expuesto, se vincula al Congreso de la Ciudad de México, para que dentro de los doce meses siguientes a la notificación que se le haga de los puntos resolutivos de esta resolución lleve a cabo, conforme a los parámetros fijados en esta decisión, la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como la de las personas con discapacidad y, dentro del mismo plazo, emita la regulación correspondiente en materia de educación indígena y de educación inclusiva.

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

133. El plazo establecido, además, permite que no se prive a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, ni a las personas con discapacidad, de los posibles efectos benéficos de las normas y, al mismo tiempo, permitir al Congreso local atender a lo resuelto en la presente ejecutoria. Sin perjuicio de que, en un tiempo menor, la legislatura local pueda legislar en relación con los preceptos declarados inconstitucionales, bajo el presupuesto ineludible de que efectivamente se realicen las consultas en los términos fijados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

134. Similares consideraciones se sostuvieron en la **acción de inconstitucionalidad 168/2020 y su acumulada 177/2020.**[50]

VIII. DECISIÓN.

135. Por lo antes expuesto, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

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

SEGUNDO. Se reconoce la **validez** del artículo 37 de la Ley de Educación de la Ciudad de México, expedida mediante el Decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el siete de junio de dos mil veintiuno, de conformidad con lo establecido en el apartado VI de esta decisión.

TERCERO. Se declara la **invalidez** de los artículos del 30 al 36 y del 38 al 40 de la Ley de Educación de la Ciudad de México, expedida mediante el Decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el siete de junio de dos mil veintiuno, de conformidad con lo establecido en el apartado VI de esta determinación.

CUARTO. La declaratoria de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a los doce meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso de la Ciudad de México, en la inteligencia de que, dentro del referido plazo, previo desarrollo de la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como a las personas con discapacidad, ese Congreso deberá legislar en la materia de educación indígena y de educación inclusiva, en los términos precisados en el apartado VII de esta sentencia.

---

[50] Resuelta el treinta y uno de mayo de dos mil veintidós, por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado IV, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que la declaratoria de invalidez decretada a los artículos restantes surta efectos a los doce meses siguientes a la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, 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 las materias de educación indígena y de educación inclusiva, en los términos precisados en esta sentencia. La señora Ministra y el señor Ministro González Alcántara Carrancá y Piña Hernández votaron en contra. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto aclaratorio.

QUINTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese; mediante 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 diez 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, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV y V relativos, respectivamente, 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 diez 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, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado B, denominado “Consulta a personas con discapacidad”, consistente en reconocer la validez del artículo 37 de la Ley de Educación de la Ciudad de México, expedida mediante el Decreto publicado en la gaceta oficial de dicha entidad federativa el siete de junio de dos mil veintiuno. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez 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, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado A, denominado “Consulta indígena”, consistente en declarar la invalidez de los artículos 38, 39 y 40 de la Ley de Educación de la Ciudad de México, expedida mediante el Decreto publicado en la gaceta oficial de dicha entidad federativa el siete de junio de dos mil veintiuno. El señor Ministro Pardo Rebolledo anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de diez 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, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado B, denominado “Consulta a personas con discapacidad”, consistente en declarar la invalidez de los artículos del 30 al 36 de la Ley de Educación de la Ciudad de México, expedida mediante el Decreto publicado en la gaceta oficial de dicha entidad federativa el siete de junio de dos mil veintiuno. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, 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 de la Ciudad de México. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Piña Hernández votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de diez 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, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar 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 conforme a los parámetros fijados en esta sentencia.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por unanimidad de diez 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, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

La señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat no asistió a la sesión de treinta de junio de dos mil veintidós previo aviso a la Presidencia.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.
Firman los señores Ministros Presidente y el Ponente, con el secretario general de acuerdos que autoriza y da fe.

PRESIDENTE

(Firma)

MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

PONENTE

(Firma)

MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

(Firma)

LIC. RAFAEL COELLO CETINA

Esta hoja corresponde a la acción de inconstitucionalidad 109/2021 promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, resuelta el treinta de junio de dos mil veintidós en el sentido siguiente: ***PRIMERO.*** *Es* ***procedente y parcialmente fundada*** *la presente acción de inconstitucionalidad.* ***SEGUNDO.*** *Se reconoce la* ***validez*** *del artículo 37 de la Ley de Educación de la Ciudad de México, expedida mediante el Decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el siete de junio de dos mil veintiuno, de conformidad con lo establecido en el apartado VI de esta decisión.* ***TERCERO.*** *Se declara la* ***invalidez*** *de los artículos del 30 al 36 y del 38 al 40 de la Ley de Educación de la Ciudad de México, expedida mediante el Decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el siete de junio de dos mil veintiuno, de conformidad con lo establecido en el apartado VI de esta determinación.* ***CUARTO.*** *La declaratoria de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a los doce meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso de la Ciudad de México, en la inteligencia de que, dentro del referido plazo, previo desarrollo de la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como a las personas con discapacidad, ese Congreso deberá legislar en la materia de educación indígena y de educación inclusiva, en los términos precisados en el apartado VII de esta sentencia.* ***QUINTO.*** *Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.* **Conste.**

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 109/2021, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En sesión pública celebrada el treinta de junio de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 109/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que se declaró la invalidez de los artículos 30 a 36 contenidos en la sección Cuarta "Educación Inclusiva y Especial", y 38 a 40 de la sección Quinta "Educación Indígena", ambas de la Ley de Educación de la Ciudad de México.

Por un lado, los artículos 30 a 36 regulaban aspectos relacionados con la educación para personas con discapacidad, por el otro, los diversos 38 a 40 regulaban aspectos relacionados con la educación para personas pertenecientes a comunidades indígenas y afromexicanas.

El Tribunal Pleno consideró que dichas normas violaban los derechos a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como de las personas con discapacidad, previstos en los artículos 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales; y, 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Formulo este voto concurrente ya que, si bien coincido con el sentido de la resolución y comparto gran parte de las consideraciones de la sentencia, también consideró que es necesario fortalecer el contenido y alcance del derecho a la consulta indígena, así como el estándar de análisis respecto de la consulta a las personas con discapacidad, con la inclusión expresa del principio de igualdad entre el hombre y la mujer, como lo he venido haciendo en diversos precedentes.

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

La sentencia retoma los criterios internacionales que deben seguir las consultas a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicano. Sin embargo, considero que también deben retomarse las consideraciones, tanto de esta Corte como de diversos organismos internacionales, que justifican y representan la necesidad de dichos criterios.

En efecto, como he sostenido en las acciones de inconstitucionalidad 212/2020,[51] 193/2020,[52] 78/2018,[53] 179/2020,[54] 214/2020,[55] 131/2020 y su acumulada 186/2020,[56] 299/2020,[57] 18/2021,[58] 178/2020,[59] 239/2020,[60] 291/2020[61] y 129/2020 y sus acumuladas 170/2020 y 207/2020,[62] el alcance y sentido del derecho a la consulta previa debe ser leído a la luz de los criterios derivados del caso de "Pueblo de Saramaka *vs* Surinam" de veintiocho de noviembre de dos mil siete, ya que conforme a lo resuelto por este Tribunal Pleno en la contradicción de tesis 293/2011, los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos son vinculantes con independencia de que el Estado Mexicano haya sido parte en el litigio ante dicho tribunal.[63]

---

[51] Aprobada en sesión de Pleno el primero de marzo de dos mil veintiuno.
[52] Aprobada en sesión de Pleno el diecisiete de mayo de dos mil veintiuno.
[53] Aprobada en sesión de Pleno el dieciocho de mayo de dos mil veintiuno.
[54] Aprobada en sesión de Pleno el veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno.
[55] Aprobada en sesión de Pleno el veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno.
[56] Aprobada en sesión de Pleno el veinticinco de mayo de dos mil veintiuno.
[57] Aprobada en sesión de Pleno el diez de agosto de dos mil veintiuno.
[58] Aprobada en sesión de Pleno el doce de agosto de dos mil veintiuno.
[59] Aprobada en sesión de Pleno el veintiuno de octubre de dos mil veintiuno.
[60] Aprobada en sesión de Pleno el veintiuno de octubre de dos mil veintiuno.
[61] Aprobada en sesión de Pleno el veintiuno de octubre de dos mil veintiuno.
[62] Aprobada en sesión de Pleno el veintiocho de octubre de dos mil veintiuno.
[63] Tesis con número de identificación P./J. 21/2014 (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación el veinticinco de abril de dos mil catorce, Décima Época, de título y subtítulo: "**JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA".**

Además, son de particular relevancia los informes del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos y comunidades indígenas, en los cuales se han desarrollado los principios internacionales que rigen la comprensión del derecho a la consulta previa.[64]

A continuación, me permito desarrollar cuales son estos criterios.

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

El derecho a la consulta previa, libre e informada es un derecho de participación de los pueblos indígenas en los asuntos que afectan sus derechos e intereses.[65] Se concibe como un derecho que salvaguarda los derechos que de manera especial les corresponden a estos pueblos, de manera fundamental, el derecho a la autodeterminación, pero también los demás derechos protegidos tanto por la Constitución General como por los tratados internacionales.[66]

De acuerdo con el Relator de Naciones Unidas, los procedimientos especiales y diferenciados de consultas, ***se justifican*** **por la naturaleza de esos intereses particulares, que derivan del carácter distinto de los modelos e historias culturales de los pueblos indígenas,** y porque los procesos democráticos y representativos corrientes no suelen bastar para atender a las preocupaciones particulares de los pueblos indígenas, que por lo general están marginados en la esfera política. El deber de los Estados de celebrar consultas con los pueblos indígenas se basa en el reconocimiento generalizado de las características distintivas de los pueblos indígenas y de la necesidad de medidas especiales que permitan corregir sus condiciones desfavorecidas.[67]

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

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

El derecho a la consulta previa ***merece una protección diferenciada dependiendo de la medida que se pretenda instaurar***; esto es, si trata de medidas legislativas, o bien, de políticas que afecten directamente el uso y goce de sus recursos. Su alcance también se determina ***dependiendo de los derechos indígenas que se pudieran afectar***.

Así, el Relator Especial de Naciones Unidas ha señalado que: "*Las características específicas del proceso de consultas requerido por el deber de celebrar consultas variará necesariamente en función de la naturaleza de la medida propuesta y del alcance de su impacto sobre los pueblos indígenas. Las* ***medidas de reforma constitucional o legislativa*** *que interesan o*

---

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

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

[66] Los principios de consulta y consentimiento son fundamentales para los derechos de participación y libre determinación, y constituyen salvaguardias de todos los derechos de los pueblos indígenas que podrían verse afectados por actores externos, incluidos los derechos que asisten a los pueblos indígenas con arreglo al derecho interno o a los tratados a los que se han suscrito, o los derechos reconocidos y protegidos por fuentes internacionales autorizadas como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y los diversos tratados multilaterales ampliamente ratificados. Véase, ONU: Consejo de Derechos Humanos, Informe A/HCR/21/47 del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, seis de julio de dos mil doce, párr. 50.

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

afectan a todos los pueblos indígenas de un país requerirán mecanismos consultivos y representativos apropiados que estén de alguna manera abiertos a todos ellos y a su alcance. En cambio, las ***medidas que afecten a pueblos o comunidades indígenas particulares****, como las iniciativas para la actividad de extracción de recursos naturales en sus territorios, requerirán procesos de consulta que garanticen la participación activa de los grupos particularmente afectados y presten atención especial a sus intereses* (énfasis añadido)".[68]

Incluso, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que en determinadas circunstancias, **los Estados deben obtener el consentimiento** de los pueblos tribales e indígenas. Tal nivel de protección se ha reconocido especialmente tratándose de planes de desarrollo o inversión a grande escala con un impacto significativo en el derecho al uso y goce de sus territorios ancestrales.[69]

En el presente caso, la medida consiste en la inclusión de la sección Cuarta "Educación Inclusiva y Especial", de la Ley de Educación de la Ciudad de México, es susceptible de afectar directamente los intereses o derechos de dichas comunidades, ya que se relacionan directa y estrechamente con el derecho a la educación de tal sector.

Así, los alcances del derecho a la consulta previa deben ser ponderados e instrumentalizados en ese contexto.

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

El Relator Especial de Naciones Unidas ha señalado que el ejercicio del deber de consultar a los pueblos indígenas debe ser interpretado de forma flexible, dependiendo de la medida objeto de la consulta y de las circunstancias específicas de cada país.[70]

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

No obstante, ***existen a nivel internacional una serie de criterios mínimos para que el ejercicio al derecho a la consulta previa pueda considerarse efectivo***. Los cuales se pueden desprender del propio texto del artículo 6º del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo,[71] y de los numerales 18 y 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.[72]

---

[68] Informe *A/HRC/12/*34 del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, quince de julio de dos mil nueve, párr. 45.
[69] Cfr. *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam,* párrs. 134 a 136.
[70] Informe *A/HRC/12/*34 del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, quince de julio de dos mil nueve, párr. 37.
[71]**Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo.**
Artículo 6.
1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:
a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;
b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan; c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.
2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.
[72] **Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.**
Artículo 18. Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones.
Artículo 19. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.

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

La Corte Interamericana de Derechos Humanos reiteradamente ha sostenido que las consultas deben satisfacer el principio de buena fe, ser apropiadas a las costumbres y valores de los pueblos, así como ser efectivas, en el sentido de permitir el ejercicio real de dicho derecho.[73]

En esa línea, y a propósito de la reforma constitucional en materia indígena en Chile de dos mil nueve, el Relator Especial de Naciones Unidas, desarrolló el contenido de los principios internacionales aplicables a la consulta previa, libre e informada[74] los cuales, si bien no pueden trasladarse automáticamente al caso que ahora se analiza sí resultan particularmente orientadores.

1. La consulta debe realizarse con carácter previo. En el sentido de que dicha consulta se realice "lo antes posible".[75] Tratándose de medidas legislativas, los pueblos indígenas deberán ser consultados previamente en todas las fases del proceso de producción normativa.[76]

2. La consulta no se agota con la mera información. No basta con que se informe a los pueblos indígenas sobre el contenido de la medida propuesta, sino que debe pretender fomentar un verdadero diálogo con ellos.[77]

3. La consulta debe ser de buena fe, dentro de un procedimiento que genere confianza entre las partes. Se debe buscar generar consensos, propiciando un clima de confianza y respeto entre comunidades y gobierno.[78]

---

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

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

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

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

[77] *Cfr.*, OIT. *Informe del Comité establecido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Colombia del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169),* presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Central Unitaria de Trabadores (CUT), Documentos: (GB.276/17/1): (GB.282/14/3), 1999, párr. 90.

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

4. ***La consulta debe ser adecuada y a través de las instituciones representativas indígenas.*** Lo anterior significa que se debe dar en el marco del respeto a las formas de decisión internas, a través de sus instituciones representativas y mediante procedimientos apropiados. Un procedimiento es apropiado dependiendo del ámbito o alcance de la medida específica.[79]

5. ***La consulta debe ser sistemática y transparente.*** Esto es, las consultas deben responder a procedimientos transparentes y previamente definidos, lo anterior, con el objeto de dotar de seguridad jurídica a los pueblos indígenas sobre sus mecanismos de participación. En caso de que estos mecanismos no existan formalmente, deberán adoptarse provisionalmente regímenes transitorios o *ad hoc* con miras al ejercicio efectivo de las consultas.[80]

Dichos principios también fueron retomados por la Primera Sala en el amparo en revisión 631/2012, los cuales se ven reflejados en la tesis de título y subtítulo: ***"COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS. TODAS LAS AUTORIDADES, EN EL ÁMBITO DE SUS ATRIBUCIONES, ESTÁN OBLIGADAS A CONSULTARLOS, ANTES DE ADOPTAR CUALQUIER ACCIÓN O MEDIDA SUSCEPTIBLE DE AFECTAR SUS DERECHOS E INTERESES***".[81]

Es además necesario observar, la **opinión que emitió el Comité Tripartita de la Organización Internacional del Trabajo en el caso sobre la reforma constitucional al artículo 2° de nuestra Constitución General,**[82] en la que se señaló que el contenido de las consultas a los pueblos indígenas no es jurídicamente vinculante. Sin embargo, dichas ***consultas deben efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias de los pueblos, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.***[83]

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

---

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

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

[81] Tesis con número de identificación 1a. CCXXXVI/2013 (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, de texto: "La protección efectiva de los derechos fundamentales de los pueblos y las comunidades indígenas requiere garantizar el ejercicio de ciertos derechos humanos de índole procedimental, principalmente el de acceso a la información, el de la participación en la toma de decisiones y el de acceso a la justicia. En ese sentido, todas las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultarlos antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses, consulta que debe cumplir con los siguientes parámetros: a) debe ser previa; b) culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales; c) informada; y, d) de buena fe. En el entendido que el deber del Estado a la consulta no depende de la demostración de una afectación real a sus derechos, sino de la susceptibilidad de que puedan llegar a dañarse, pues precisamente uno de los objetos del procedimiento es determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían perjudicados."

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

[83] ONU*: Informe sobre Principios Internacionales Aplicables a la Consulta en Relación con la Reforma Constitucional en Materia de Derechos de los Pueblos Indígenas en Chile*, 24 de abril de 2009 párr. 38; Tribunal Constitucional de Chile, *Sentencia respecto del requerimiento presentado por un grupo de Diputados respecto de la inconstitucionalidad del Convenio Nº 169, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptado por la Organización Internacional del Trabajo, el 27 de junio de 1989*. Rol N° 309-00, 4 de Agosto 2000, considerando séptimo.

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

En efecto, desde el primer asunto en el que la Suprema Corte de Justicia de la Nación abordó esta cuestión, señalé la importancia de que este Alto Tribunal determinara el estándar mínimo que debe cumplir toda consulta previa a personas con discapacidad.[84] Por esa razón, en los votos particulares de las acciones de inconstitucionalidad 33/2015[85] y 96/2014 y su acumulada 97/2014,[86] así como en el voto concurrente de la acción de inconstitucionalidad 68/2018,[87] me di a la tarea de desarrollar el contenido de dicho parámetro.

Al respecto, concluí que para satisfacer la obligación de consulta a personas con discapacidad es necesario que ésta sea previa, pública y abierta. En el caso de leyes, se debe realizar conforme a las reglas, plazos y procedimientos que el propio órgano legislativo establezca en una convocatoria. Además, esta última debe informar de manera amplia, accesible y por distintos medios acerca de la consulta, especificando la manera en que las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan podrán participar en ella.

Ello, con apoyo en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, así como diversos documentos elaborados por organismos internacionales, tales como el Informe de la Relatora Especial de los Derechos de las Personas con Discapacidad (A/HRC/31/62); el Manual para Parlamentarios sobre la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su protocolo facultativo, así como un instrumento de buenas prácticas parlamentarias de la Unión Interparlamentaria.

Como mencioné, todos estos lineamientos fueron recogidos en la sentencia aprobada por la mayoría en el presente caso, prácticamente en los mismos términos en los que lo he venido haciendo en mis votos concurrentes, por lo que no puedo estar más que de acuerdo con las consideraciones torales en las que se apoya el fallo.

Además, fueron complementados con la interpretación sostenida recientemente por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU en su **Observación General Número 7**, emitida en noviembre de dos mil dieciocho. Referencia que me parece pertinente, pues robustece de manera adecuada el estándar convencional aplicable en esta materia.

Sin embargo, como lo señalé en los votos particulares que formulé en las acciones de inconstitucionalidad 33/2015[88] y 96/2014 y su acumulada 97/2014,[89] así como en mis votos concurrentes en las acciones de inconstitucionalidad 68/2018,[90] 1/2017,[91] 41/2018 y su acumulada 42/2018,[92] 212/2020,[93] 18/2021[94], 240/2020,[95] 38/2021[96] y 168/2021,[97] considero que **dicho estándar pudo haberse robustecido aún más** con la inclusión expresa de uno de los principios rectores de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad a los que me he referido con anterioridad y que son retomados por la sentencia, aunque no como parte del parámetro mínimo para la consulta previa en materia de discapacidad, es decir: **el principio de igualdad entre el hombre y la mujer**.

En efecto, en el preámbulo de la citada Convención se reconoce que "***las mujeres y las niñas con discapacidad suelen estar expuestas a un riesgo mayor, dentro y fuera del hogar, de violencia, lesiones o abuso, abandono o trato negligente,***

[84] Voto particular de la acción de inconstitucionalidad 33/2015.
[85] Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis.
[86] Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de once de agosto de dos mil dieciséis.
[87] Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintisiete de agosto de dos mil diecinueve.
[88] Aprobada en sesión del Pleno el dieciocho de febrero de dos mil dieciséis.
[89] Aprobada en sesión del Pleno el once de agosto de dos mil dieciséis.
[90] Aprobada en sesión del Pleno el veintisiete de agosto de dos mil diecinueve.
[91] Aprobada en sesión del Pleno el primero de octubre de dos mil diecinueve.
[92] Aprobada en sesión del Pleno el veintiuno de abril de dos mil veinte.
[93] Aprobada en sesión del Pleno el primero de marzo de dos mil veintiuno.
[94] Aprobada en sesión del Pleno el doce de agosto de dos mil veintiuno.
[95] Aprobada en sesión del Pleno el veintiuno de octubre de dos mil veintiuno.
[96] Aprobada en sesión del Pleno el siete de junio de dos mil veintidós.
[97] Aprobada en sesión del Pleno el siete de junio de dos mil veintidós.

malos tratos o explotación". Así, dicho instrumento dedica los artículos 3, inciso g), y 6, a la protección de esa minoría en el ámbito de las personas con discapacidad, en los términos siguientes:

Artículo 3
Principios generales

Los principios de la presente Convención serán:
[…]
g) La igualdad entre el hombre y la mujer;
[…].

Artículo 6
Mujeres con discapacidad

1. Los Estados Partes reconocen que las mujeres y niñas con discapacidad están sujetas a múltiples formas de discriminación y, a ese respecto, adoptarán medidas para asegurar que puedan disfrutar plenamente y en igualdad de condiciones de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.

2. Los Estados Partes tomarán todas las medidas pertinentes para asegurar el pleno desarrollo, adelanto y potenciación de la mujer, con el propósito de garantizarle el ejercicio y goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales establecidos en la presente Convención.

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

Es conforme a estos razonamientos que estoy en favor del sentido y las consideraciones de la sentencia, por razones adicionales, en tanto considero que el estándar mínimo en ella contenido se pudo haber robustecido aún más con el principio de igualdad entre el hombre y la mujer, establecido en la Convención de la materia.

MINISTRO PRESIDENTE

(Firma)

ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA