



PODER LEGISLATIVO

LA SEXAGÉSIMA TERCERA LEGISLATURA AL HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE GUERRERO, EN NOMBRE DEL PUEBLO QUE REPRESENTA, Y:

CONSIDERANDO

Que en sesión iniciada el 01 y concluida el 02 de marzo del 2022, las diputadas y los diputados integrantes de Comisión de Derechos Humanos, presentaron el dictamen con proyecto de Acuerdo Parlamentario por el que la Sexagésima Tercera Legislatura al Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Guerrero, aprueba remitir el turno de antecedentes a la Mesa Directiva para el efecto de que sea turnarlo a la Junta de Coordinación Política y descargado de la Comisión de Derechos Humanos, en los siguientes términos:

“METODOLOGÍA

En el apartado “Antecedentes” se da constancia del trámite administrativo legislativo del turno referido.

En el apartado “Contenido” se describe la sentencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En el apartado de “Consideraciones” esta Comisión dictaminadora realiza el análisis técnico y jurídico del Dictamen con Proyecto de Acuerdo Parlamentario.

ANTECEDENTES

I.- Mediante oficio número LXIII/1ER/SSP/DPL/0287/2021, de fecha 17 de noviembre del año en 2021, signado por la Lic. Marlén Eréndira Loeza García, Directora de Procesos Legislativos de esta Soberanía, nos fue turnado el presente asunto que nos ocupa en acato a las instrucciones de la Presidenta de la Mesa Directiva, en la cual se remite la Sentencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la cual resolvió la Acción de Inconstitucionalidad 299/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de los Capítulos VI, denominado “Educación Indígena”, conformado por los artículos 39, 40 y 41; y VIII denominado “Educación Inclusiva” conformada por los artículos 44, 45, 46, 47 y 48 todos de la Ley Número 464 de Educación del Estado Libre y Soberano de Guerrero, expedida mediante Decreto publicado el 23 de octubre del 2020.



PODER LEGISLATIVO

CONTENIDO DE LA RESOLUCIÓN

“1.-La Comisión Nacional de los Derechos Humanos señala que el Capítulo VI denominado “Educación indígena”, así como el diverso Capítulo VIII denominado “Educación inclusiva”, ambos de la Ley Número 464 de Educación del Estado Libre y Soberano de Guerrero, vulneran el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, así como 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 la medida en que las disposiciones normativas que los integran impactan significativamente a los pueblos y comunidades indígenas, además de que están estrechamente vinculadas con los derechos de las personas con discapacidad, al regular cuestiones relativas a la educación indígena e inclusiva.

1. Para dar respuesta a los conceptos de invalidez formulados por la Comisión, primero se analizará la constitucionalidad de Capítulo VI, denominado “Educación indígena”, conformado por los artículos 39, 40 y 41 (A) y, posteriormente, se estudiará la constitucionalidad del Capítulo VIII denominado “Educación inclusiva” integrado por los artículos 44, 45, 46, 47 y 48, todos de la Ley Número 464 de Educación del Estado Libre y Soberano de Guerrero (B).

A. Estudio sobre la falta de consulta indígena del capítulo VI, denominado “Educación indígena”, de la Ley Número 464 de Educación del Estado Libre y Soberano de Guerrero.

2. A efecto de emprender el análisis de este apartado es necesario exponer el contenido de los artículos impugnados:

**“Capítulo VI
Educación indígena**

Artículo 39. En el Estado se garantizará el ejercicio de los derechos educativos, culturales y lingüísticos a todos los educandos, personas, pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, migrantes y jornaleros agrícolas. Las acciones educativas de las autoridades respectivas, contribuirán a generar condiciones para fortalecer el conocimiento, aprendizaje, reconocimiento, valoración, y ampliar la cobertura en las instituciones educativas de nivel básico, para la preservación y desarrollo tanto de la tradición oral, escrita y de las lenguas indígenas como medio de comunicación, enseñanza, objeto y fuente de conocimiento; conforme al Art. 3° de la Constitución General en su párrafo 10.

La educación indígena debe atender las necesidades educativas con pertinencia multicultural y multilingüe; además de basarse en el respeto, promoción y preservación del patrimonio histórico y las culturas del Estado.

Artículo 40. Las autoridades educativas estatal y municipal consultarán de buena fe y de manera previa, libre e informada, de acuerdo con las disposiciones legales nacionales e internacionales, cada vez que prevea medidas en materia educativa, relacionadas con los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, respetando su autodeterminación en los términos del artículo 2o de la Constitución General.

Artículo 41. En materia de educación indígena, las autoridades educativas estatal y municipal podrán realizar entre otras acciones, las siguientes:

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

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



PODER LEGISLATIVO

III. *Elaborar, editar, mantener actualizados, distribuir y utilizar materiales educativos, entre ellos libros de texto gratuitos, en las diversas lenguas que existen en el Estado, a efecto de fortalecer, ampliar y difundirlas conforme al plan de programas de estudio vigente;*

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

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

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

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

3. *Enseguida se establecerá el parámetro de control que rige la consulta indígena conforme al cual deben estudiarse las medidas legislativas que impacten a dichos grupos y, posteriormente, se analizará si las normas impugnadas se ajustan al parámetro que rige la obligación de llevar a cabo la consulta indígena.*

Falta de consulta indígena

4. *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 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.*

5. *El derecho a la consulta ha sido desarrollado por este Tribunal Pleno de manera consistente en múltiples asuntos. Primero, al resolver la **controversia constitucional 32/2012**¹ donde el municipio indígena de Cherán demandó la invalidez de una reforma a la Constitución del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo realizada el dieciséis de marzo de dos mil doce.*

6. *Aquí se estableció que el municipio actor contaba con el derecho a la consulta previa, libre e informada por parte del Poder Legislativo local y 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. El Tribunal Pleno determinó que no constaba en juicio que el Municipio de Cherán haya 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*

¹ Resuelta el **veintinueve de mayo de dos mil catorce**. Se aprobó 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.



PODER LEGISLATIVO

había violado su esfera de competencia y sus derechos, por lo que se declaró la invalidez de las normas impugnadas.

7. Por su parte, en la **acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015**², 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.

8. Por su parte, en la **acción de inconstitucionalidad 31/2014**³, promovida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de San Luis Potosí, se solicitó la invalidez del quinto párrafo del artículo 27⁴ 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 del 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 es contrario a lo establecido en la Constitución Federal y los tratados internacionales.

9. Posteriormente, este Tribunal Pleno, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017**⁵ 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.

10. Por su parte, esta Suprema Corte, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 84/2016**⁶ se pronunció sobre la invalidez de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Intercultural de Sinaloa. Se estimó que puede 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 a los mismos, previo a la emisión de la norma impugnada.

² Resueltas en sesión de 19 de octubre de 2015, 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.

³ Resuelta el **ocho de marzo de dos mil dieciséis**. Se aprobó 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.

⁴ Artículo 27. El Consejo Consultivo se integrará de la siguiente forma:

Por ciudadanos o ciudadanas con conocimientos y experiencia en materia de derechos y cultura indígena propuestos por las comunidades indígenas mediante el procedimiento siguiente: en cada uno de los municipios con presencia indígena acreditada mediante el padrón de comunidades existente, se convocará a mujeres y hombres propuestos mediante asamblea comunitaria, jueces auxiliares y comisariados ejidales de las comunidades indígenas para que en una sesión libre y de conformidad a sus procedimientos, elijan a un representante titular y un suplente, uno debe ser hombre y otro mujer y nunca del mismo género; para ser propuesto al nombramiento como integrante al Consejo Consultivo del Instituto, lo cual será definido por la Junta Directiva, de conformidad a la convocatoria que al efecto se expida en términos del reglamento interior del Instituto.

El número total de integrantes del Consejo Consultivo será determinado por la Junta Directiva, pero en ningún caso podrá ser menor a 24 miembros.

Si el representante titular del Instituto es hombre, el suplente de éste será mujer, y viceversa.

(ADICIONADO P.O. 29 DE MAYO DE 2014)

Además, se integrará al Consejo Consultivo, a los diputados de la Comisión de Asuntos Indígenas del Honorable Congreso del Estado de San Luis Potosí.

⁵ Resuelto el **diecisiete de agosto de dos mil diecisiete**. Se aprobó 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.

⁶ Resuelto del **veintiocho de junio de dos mil dieciocho**. Se aprobó 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.



PODER LEGISLATIVO

11. Además, este Tribunal Pleno, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 151/2017** declaró la invalidez total del Decreto 534/2017 que contenía las reformas a diversos artículos de la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya y la Ley del Sistema de Justicia Maya, ambos del Estado de Yucatán, ya que no se respetó el derecho a la consulta previa con el que cuentan 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, inciden o pueden llegar a incidir en los derechos de los pueblos y comunidades.

12. Este Alto Tribunal, al fallar la **acción de inconstitucionalidad 108/2019**⁸ 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 actual 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.

13. Finalmente, durante el año dos mil veinte, este Tribunal Pleno continuó el desarrollo de este derecho realizando pronunciamientos destacados en la materia al fallar las acciones de inconstitucionalidad **116/2019**⁹, **81/2018**¹⁰, **136/2020**¹¹, **164/2020**¹² y **127/2019**¹³.

14. 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.

15. Así, este Tribunal Pleno ha concluido de manera reiterada que, en términos de lo dispuesto por los artículos 1º, párrafo primero y 2, de la Constitución Federal y 6¹⁴ y 7¹⁵ del Convenio 169 de la OIT, los pueblos indígenas tienen el derecho humano a ser consultados.

⁷ Resuelta el veintiocho de junio de dos mil dieciocho. Se aprobó 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.

⁸ Acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019 fallada por el Tribunal Pleno el cinco de diciembre de dos mil diecinueve. Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa (ponente), 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.

⁹ Acción de inconstitucionalidad 116/2019 y su acumulada 117/2019 falladas el 12 de marzo de 2020 bajo la ponencia del Ministro Aguilar Morales, donde se declaró la invalidez, por nueve votos, del Decreto Número 204 que reforma el artículo 5º de la Constitución Política del Estado de Hidalgo, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa, el 19 de septiembre de 2019.

¹⁰ Acción de inconstitucionalidad 81/2018 fallada el 20 de abril de 2020 bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

¹¹ Acción de inconstitucionalidad 136/2020 fallada el 8 de septiembre de 2020 bajo la ponencia del Ministro Aguilar Morales.

¹² Acción de inconstitucionalidad 164/2020 fallada el 5 de octubre de 2020 bajo la ponencia del Ministro Aguilar Morales.

¹³ Acción de inconstitucionalidad 127/2019 fallada el 13 de octubre de 2020 bajo la ponencia del Ministro González Alcántara Carrancá.

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.

¹⁴ **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



PODER LEGISLATIVO

16. 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.¹⁶

17. 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.

18. 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.¹⁷ Debe realizarse durante las 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.¹⁸

B. Libre¹⁹. 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.²⁰

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.

¹⁶En 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 13 de septiembre de 2007; México votó a favor de esta declaración.

Por su parte, la **Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas**, aprobada el 14 de junio de 2016 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.

¹⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso del Pueblo indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, Sentencia de Fondo y Reparaciones de 27 de junio de 2012.

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 N° 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.

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 (N° 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Central Unitaria de Trabajadores (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 N° 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.

¹⁸ Tribunal Pleno, acción de inconstitucionalidad 83/2015, página 89.

¹⁹ 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."

²⁰ 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/absgte-03/information/absgte-03-inf-03-es.pdf>>



PODER LEGISLATIVO

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.

19. 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.

20. 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.

21. 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.

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.

22. 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.



PODER LEGISLATIVO

23. Una vez precisado lo anterior, se debe analizar si en el procedimiento legislativo del decreto impugnado, que tuvo por objeto reformar la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Guerrero se respetó el derecho a la consulta previa con el que cuentan los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de la entidad federativa referida.

24. 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. En segundo lugar, de ser el caso, será necesario analizar si el Poder Legislativo del Estado de Guerrero previó una fase adicional en su proceso legislativo con el fin de consultar a los pueblos y comunidades originarios del Estado.

25. De las modificaciones impuestas al Capítulo VI, denominado "Educación indígena", conformado por los artículos 39, 40 y 41, se puede advertir lo siguiente:

- Por un lado, establece que el Estado garantizará el ejercicio de los derechos educativos, culturales y lingüísticos a todos los educandos, personas, pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, migrantes y jornaleros agrícolas. Y por otro, que las acciones educativas de las autoridades contribuirán a generar condiciones para fortalecer el conocimiento, aprendizaje, reconocimiento, valoración, y ampliar la cobertura en las instituciones educativas de nivel básico, para la preservación y desarrollo tanto de la tradición oral, escrita y de las lenguas indígenas como medio de comunicación, enseñanza, objeto y fuente de conocimiento.
- Prevé que la educación indígena debe atender a las necesidades educativas con pertinencia multicultural y multilingüe; además de basarse en el respeto, promoción y preservación del patrimonio histórico y las culturas del Estado.
- También que las autoridades educativas, tanto estatal como municipal consultarán de buena fe y de manera previa, libre e informada, cada vez que prevea medidas en materia educativa, relacionadas con los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas.
- Finalmente, en materia de educación indígena, las autoridades educativas realizarán una serie de acciones para fortalecer las escuelas de educación indígena; desarrollar programas educativos; fortalecer las instituciones públicas de formación docente; tomar en consideración las opiniones que emitan para la elaboración de los planes y programas de estudio, entre otras más.

26. De todo lo antes expuesto, es dable advertir que las modificaciones establecidas mediante el Decreto impugnado, si 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.

27. Como se observa, no se tratan de meras modificaciones de forma, sino cambios legislativos que, valorados de manera sistemática, inciden o pueden llegar a incidir en sus derechos humanos en materia de educación y los medios para garantizarlos, como lo es, el mecanismo de consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas establecido en el artículo 40 de la Ley impugnada. 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.

28. Una vez precisado lo anterior, se debe analizar si el Poder Legislativo del Estado de Guerrero consultó a los individuos, pueblos o comunidades indígenas y afromexicanas de esa entidad.

29. De la revisión de las documentales que remitió el Poder Legislativo del Estado de Guerrero 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



PODER LEGISLATIVO

adecuada y de buena fe, a los individuos, pueblos o comunidades indígenas y afroamericanas del Estado de Guerrero.

30. Lo anterior es así, ya que el Gobernador Héctor Antonio Astudillo Flores, a través de su Secretario de General de Gobierno presentó la iniciativa con proyecto de Ley de Educación del Estado Libre y Soberano del Guerrero, mediante oficio SGG/JF/038/2019 de veinte de mayo de dos mil veinte ante el Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Guerrero, la cual fue turnada a la Comisión de Educación, Ciencia y Tecnología para su estudio y dictamen.

31. Posteriormente, mediante dictamen en sentido positivo, dicha Comisión consideró pertinente la reforma a la ley, ya que se ajusta fielmente con las nuevas disposiciones contenidas en la Ley General de Educación y a las reformas de la Constitución Federal en materia de educación. Además de que se hicieron adecuaciones de forma a la iniciativa con estricto apego a la técnica legislativa, sin que se generaran cambios de fondo que distorsionaran la esencia de la iniciativa.

32. En sesión de veinticuatro de septiembre de dos mil veinte en el Pleno del Congreso del Estado de Guerrero se le dio la primera lectura al Dictamen. Posteriormente, el uno de octubre del mismo año, previa dispensa de la segunda lectura, se aprobó por unanimidad de votos y las reservas fueron desestimadas por mayoría de votos para quedar como originalmente se propuso el Dictamen. En esa tesitura se aprobó el Dictamen con proyecto de Ley de Educación del Estado Libre y Soberano del Guerrero, el cual fue enviado al Ejecutivo local para su promulgación y publicación.

33. 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 Número 464 de Educación del Estado Libre y Soberano de Guerrero.

34. No pasa inadvertido que la pretensión principal de la legislatura local con esta reforma, de acuerdo con la exposición de motivos, fue ajustarse a las nuevas disposiciones contenidas en la Ley General de Educación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de septiembre de dos mil diecinueve, ello, derivado de las reformas a los artículos 3, 31 y 73 de la Constitución Federal en materia de educación.

35. Aunado a que los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Guerrero en sus informes realizaron una serie de manifestaciones consistentes en que:

a) Al legislarse en materia educativa local, se realizó casi una transcripción de las disposiciones contenidas en la Ley General de Educación, de esa manera se ajustó a su sexto transitorio²¹;

b) El legislador local no podía exceder los límites establecidos en la Ley General pues derivan del ejercicio específico de un mandato constitucional por lo que solo estaba facultado para legislar de forma armónica y homologada a los parámetros y criterios previstos en la Ley General;

c) La consulta no era obligatoria, sino en todo caso, correspondía al Congreso de la Unión, al momento de emitir la Ley General de Educación, pues en ella se ordena la armonización normativa;

d) La Ley General de Educación está ampliamente consultada y discutida, en especial, los artículos referentes a la educación indígena e inclusiva, por ello, la ley impugnada no vulnera derechos fundamentales;

e) Se dejaron a salvo los derechos de estos grupos, puesto que en el quinto transitorio de la ley impugnada²² 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 afroamericanas relativas a la aplicación de dichas disposiciones;

²¹Ley General de Educación

(...)

Sexto. Dentro de los ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, las Legislaturas de los Estados, en el ámbito de su competencia, deberán armonizar el marco jurídico de conformidad con el presente Decreto."

²²Ley número 464 de Educación del Estado Libre y Soberano de Guerrero

(...)

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



PODER LEGISLATIVO

f) No puede tener impactos significativos, ya que ninguno de los artículos establece una actividad que afecte la esfera jurídica de las comunidades y poblaciones indígenas sino más bien se les beneficia; y

g) No era factible llevar acabo las consultas ya que implica un contacto directo con diversas personas lo que provocaría un riesgo a la salud derivado de la contingencia sanitaria.

36. Este Tribunal Pleno estima **infundados** los argumentos por los cuales se intenta justificar la falta de una consulta previa en materia indígena.

37. Respecto a los argumentos en los que, esencialmente, señala que únicamente se transcribieron los preceptos de la Ley General de Educación²³ a la ley local con el propósito de ajustarse, derivado de un mandato de armonización y que en todo caso era el Congreso de la Unión quien se encontraba obligado a llevar una consulta en materia indígena, esta Suprema Corte no puede aceptar tales razonamientos.

38. Aun considerando el supuesto de que la armonización de la legislación local con una ley general releva al legislador de realizar las consultas respectivas, ello requeriría, en principio, demostrar que la ley preexistente fue consultada y, en segundo lugar, que el legislador local replicó el contenido de la Ley General.

39. Lo anterior, ya que en el caso el contraste entre la Ley General de Educación expedida por el Congreso de la Unión el treinta de septiembre de dos mil diecinueve, con la ley impugnada, evidencia que aun cuando la mayoría de sus disposiciones reiteran la norma general, no se trata de una réplica, pues por mencionar un supuesto, a diferencia de lo dispuesto en la Ley General en el artículo 57, fracción III, que establece que las autoridades educativas elaboraran, editaran, mantendrán actualizados, distribuirán y utilizaran materiales educativos, entre ellos libros de texto gratuitos, en las diversas lenguas del territorio nacional; la legislación local en materia de educación prevé en el artículo 41 que las autoridades educativas estatal y municipal podrán realizar, entre otras acciones, elaborar, editar, mantener actualizados, distribuir y utilizar materiales educativos, entre ellos libros de texto gratuitos, en las diversas lenguas que existen en el Estado, a efecto de fortalecer, ampliar y difundirlas conforme al plan de programas de estudio vigente.

40. En este sentido, al tratarse de normas que regulan cuestiones relacionadas con la educación de personas indígenas y con discapacidad —como se verá más adelante—, el legislador local estaba obligado a practicar las consultas, previamente a su emisión, con independencia de que ello haya sido en cumplimiento a un mandato de armonización ordenado por el legislador federal.

41. 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.

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

43. También es infundado el argumento en el sentido de que debe atenderse al contexto actual vinculado con la pandemia, de manera que no resultaba factible exigir al Poder Legislativo local, efectuar una consulta previa a la población indígena, pues tal exigencia, por sí misma, implicaría comprometer su derecho a la salud.

44. Lo anterior, toda vez que las medidas de emergencia sanitaria no pueden ser empleadas como una excusa para adoptar decisiones, sin implementar un procedimiento de consulta en forma previa, eludiendo la obligación de realizar la consulta exigida por la Constitución Federal.

45. Al respecto, la Comisión Interamericana sobre Derechos Humanos formuló la recomendación 1/2020, de diez de abril de dos mil veinte, en la que indica a los Estados miembros:

"57. Abstenerse de promover iniciativas legislativas y/o avances en la implementación de proyectos productivos y/o extractivos en los territorios de los pueblos indígenas durante el

²³ Sexto. Dentro de los ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, las Legislaturas de los Estados, en el ámbito de su competencia, deberán armonizar el marco jurídico de conformidad con el presente Decreto.



PODER LEGISLATIVO

tiempo en que dure la pandemia, en virtud de la imposibilidad de llevar adelante los procesos de consulta previa, libre e informada (debido a la recomendación de la OMS de adoptar medidas de distanciamiento social) dispuestos en el Convenio 169 de la OIT y otros instrumentos internacionales y nacionales relevantes en la materia”.

46. Por lo que, a efecto de no vulnerar el derecho a la consulta previa y proteger la vida, la salud y la integridad de los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanos, así como de las personas con discapacidad, era recomendable abstenerse de promover iniciativas legislativas y/o continuar con éstas, en los casos en que debía darse participación activa a sectores históricamente discriminados.

47. En ese sentido, se observa que derivado de la emergencia sanitaria el Poder Legislativo local debió abstenerse de emitir disposiciones susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas de dicha entidad federativa, si no existían las condiciones necesarias para llevar a cabo un procedimiento de consulta previa, en el que se hubiera garantizado el derecho de protección a la salud y la propia vida de dichos sectores de la población.²⁴

48. En cuanto al argumento en cual sostiene que no puede tener impactos significativos ya que dichas normas los benefician, también es **infundado**. Al fallar la **acción de inconstitucionalidad 116/2019** 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 afroamericanas 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.

49. En este sentido, la consulta previa es una garantía de protección del principio de autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas 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.

50. 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.

51. Por ejemplo, este 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.

52. 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.

53. 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.

54. No basta tampoco con el argumento de que con el quinto transitorio de la ley impugnada,²⁵ se hayan dejado a salvo los derechos de estos grupos al establecer que las autoridades educativas realicen consultas de buena fe y de manera previa, libre e informada, de acuerdo

²⁴ En términos similares se pronunció este Tribunal Pleno al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 136/2020, en sesión celebrada el ocho de septiembre de dos mil veinte, por unanimidad de once votos.

²⁵ “Ley número 464 de Educación del Estado Libre y Soberano de Guerrero

(...)”

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



PODER LEGISLATIVO

con las disposiciones legales nacionales e internacionales en la materia de pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, ya que esa disposición no fue consultada y se establece a priori, pues las formas, métodos y límites sobre ese derecho, su entendimiento y contenido debe ser sometido a consulta.

55. Ahora bien, es necesario destacar que la accionante impugna la validez únicamente de los artículos 39 a 41, del Capítulo VI "Educación Indígena" de la Ley de Educación del Estado de Guerrero, expedida mediante Decreto publicado el veintitrés de octubre de dos mil veinte en el periódico oficial del Estado.

56. Conforme al criterio sostenido por este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 212/2020²⁶, 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.

57. 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.

58. 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 al Estado sin Ley de Educación, impactando en los derechos de toda la sociedad de la entidad federativa.

59. Es importante destacar que, conforme a la votación unánime de las Ministras y Ministros integrantes del Tribunal Pleno, 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.

60. 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 Número 464 de Educación del Estado Libre y Soberano de Guerrero, únicamente el Capítulo VI "Educación Indígena", que comprende los artículos 39 a 41.

B. Estudio sobre la falta de consulta a personas con discapacidad del capítulo VIII denominado "Educación inclusiva", de la Ley Número 464 de Educación del Estado Libre y Soberano de Guerrero.

61. A efecto de emprender su análisis es necesario exponer el contenido de los artículos impugnados:

"Capítulo VIII

Educación inclusiva

Artículo 44. La educación inclusiva se refiere al conjunto de acciones orientadas a identificar, prevenir y reducir las barreras que limitan el acceso, permanencia, participación y aprendizaje de los educandos, al eliminar prácticas de discriminación, exclusión y segregación.

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

Artículo 45. La educación inclusiva tiene como finalidad favorecer el aprendizaje de los educandos en los tipos y niveles educativos, con énfasis en quienes estén, marginados o en riesgo de estarlo. Para tal efecto, las acciones de la autoridad educativa estatal buscarán:

²⁶ Acción de inconstitucionalidad 212/2020 fallada el 1º de marzo de 2021, por unanimidad de once votos, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas. Este criterio se ha replicado por ejemplo en las acciones de inconstitucionalidad 179/2020, 214/2020 y 131/2020, votadas las dos primeras el 24 de mayo de 2021 y la última el 25 del mismo mes y año.



PODER LEGISLATIVO

- I. Favorecer el máximo logro de aprendizaje de los educandos con respeto a su dignidad, derechos humanos y libertades fundamentales, reforzando su autoestima y aprecio por la diversidad humana;*
- II. Desarrollar al máximo la personalidad, los talentos y la creatividad de los educandos;*
- III. Favorecer la plena participación de los educandos, su educación y facilitar la continuidad de sus estudios en la educación obligatoria;*
- IV. Instrumentar acciones para que ninguna persona quede excluida del Sistema Educativo Estatal por motivos de origen étnico o nacional, creencias religiosas, convicciones éticas o de conciencia, sexo, orientación sexual o de género, así como por sus características, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje, entre otras;*
- V. Realizar los ajustes razonables en función de las necesidades de las personas y otorgar los apoyos necesarios para facilitar su formación, y*
- VI. Proporcionar a las personas con discapacidad la posibilidad de aprender y desarrollar habilidades para la vida, que favorezcan su inclusión laboral, a fin de propiciar su participación plena, y en igualdad de condiciones y oportunidades en la educación y en la sociedad.*

Artículo 46. *En la aplicación de esta Ley, se garantizará el derecho a la educación a los educandos con condiciones especiales, aptitudes sobresalientes o que enfrenten barreras para el aprendizaje y la participación.*

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

- I. Prestar educación especial en condiciones necesarias, y con perspectiva de género, previa decisión y valoración de los educandos, madres y padres de familia, tutoras o tutores, personal docente y, en su caso, derivados por una condición de salud, para garantizar el derecho a la educación e igualdad de oportunidades de los educandos que enfrentan barreras para el aprendizaje y la participación;*
- II. Ofrecer formatos accesibles para prestar educación especial, procurando en la medida de lo posible su incorporación a todos los servicios educativos, sin que esto cancele su posibilidad de acceder al servicio escolarizado;*
- III. Prestar educación especial para apoyar a los educandos con alguna discapacidad o aptitudes sobresalientes en los niveles de educación obligatoria;*
- IV. Establecer un sistema de diagnóstico temprano y atención especializada para la eliminación de barreras para el aprendizaje y la participación;*
- V. Garantizar la formación de todo el personal docente y autoridades escolares para que, en el ámbito de sus competencias, y aplicando la perspectiva de género, contribuyan a identificar y eliminar las barreras para el aprendizaje y la participación, y presten los apoyos que los educandos requieran;*
- VI. Garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje de los educandos con alguna discapacidad, su bienestar y máximo desarrollo para la autónoma inclusión a la vida social y productiva, y*
- VII. Promover actitudes, prácticas y políticas incluyentes para la eliminación de las barreras del aprendizaje en todas las personas involucradas en educación.*



PODER LEGISLATIVO

Artículo 47. Para garantizar la educación inclusiva, la autoridad educativa estatal, en el ámbito de su competencia, ofrecerá las medidas pertinentes, entre ellas:

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

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

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

IV. Asegurar con base a la perspectiva de género, que se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad, y

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

Artículo 48. En el Sistema Educativo Estatal se atenderán las disposiciones en materia de accesibilidad señaladas en la presente Ley, la Ley General, la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y en las demás normas aplicables.

62. En el estudio de este concepto de invalidez es necesario establecer el parámetro de control que rige la consulta para personas con discapacidad y conforme al cual deben estudiarse las medidas legislativas que los afecten y, posteriormente, se analizará si el Decreto impugnado se ajusta al parámetro que rige la obligación de llevar a cabo la consulta a personas con discapacidad.

63. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad establece como un principio general, entre otros, la libertad de tomar las propias decisiones, así como la participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad.²⁷ 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 presente 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.²⁸

64. 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.

65. En la **acción de inconstitucionalidad 101/2016**²⁹, 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 afecta directamente.

66. 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

²⁷ Artículo 3. Principios generales. Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

²⁸ Artículo 4. Obligaciones generales. Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

²⁹ Acción de inconstitucionalidad 101/2016, fallado el 27 de agosto de 2019 por unanimidad de diez votos. Ausente el Ministro Pardo Rebolledo.

representativos de las personas con discapacidad sobre decisiones que les conciernen³⁰. 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.³¹

67. Después, al fallar la **acción de inconstitucionalidad 68/2018**³², el Tribunal Pleno invalidó unos 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.

68. 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.

69. 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 de la misma Convención) 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.³³

70. Posteriormente, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 1/2017**,³⁴ 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.

71. 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; c) con

³⁰ 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.

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

³¹ La 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 trabajen 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. (...)"

³² Acción de inconstitucionalidad 68/2018, fallada el 27 de agosto de 2019 por mayoría de nueve votos en contra del emitido por la Ministra Esquivel Mossa. Ausente el Ministro Pardo Rebolledo

³³ 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.

³⁴ Acción de inconstitucionalidad 1/2017, fallada el 1 de octubre de 2019, por mayoría de ocho votos en contra del emitido por el Ministro González Alcántara Carrancá. Ausentes la Ministra Piña Hernández y el Ministro Franco González Salas.



PODER LEGISLATIVO

independencia de la insuficiente convocatoria, tampoco se verificó la participación de las personas con tal condición ni sus organizaciones en las mesas de trabajo.

72. Al resolver la **acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018**³⁵, 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.

73. 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.

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

³⁵ Acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018, fallada el 21 de abril de 2020 por unanimidad de once votos.

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.

74. De manera más reciente, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 109/2016**, este Tribunal Pleno declaró la invalidez de los artículos 367, fracción III, párrafo segundo y 368 Bis del Código Civil del Estado de Chihuahua, publicados mediante Decreto 1447/2016 XX P.E., de dieciséis de noviembre de dos mil dieciséis, ante la falta de consulta a personas con discapacidad.

75. El Tribunal Pleno destacó que la consulta debe suponer un ajuste en los procesos democráticos y representativos corrientes, los cuales no suelen bastar para atender a las preocupaciones particulares de las personas con discapacidad, que por lo general están marginados en la esfera política, por lo que es necesario que el órgano legislativo establezca previamente la manera en la que dará cauce a esa participación. En consecuencia, la consulta a personas con discapacidad constituye un requisito procedimental de rango constitucional, lo cual implica que su omisión constituye un vicio formal, invalidante de las normas que fueron el resultado del producto legislativo.

76. El Capítulo VIII denominado "Educación inclusiva" conformado por los artículos 44, 45, 46, 47 y 48, establece los siguientes aspectos:

- Lo que debe entenderse por educación inclusiva. La cual se basa en la valoración de la diversidad, adaptando el sistema para responder con equidad y perspectiva de género, a las características, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje de los educandos.
- Se agrega que la finalidad de la educación inclusiva es favorecer el aprendizaje de los educandos en los tipos y niveles educativos, con énfasis en quienes estén marginados o en riesgo de estarlo. Para tal efecto, se establece una serie de acciones que la autoridad educativa estatal deberá realizar para lograr esa finalidad.
- Se garantizará el derecho a la educación a los educandos con condiciones especiales, aptitudes sobresalientes o que enfrenten barreras para el aprendizaje y la participación.
- Que la autoridad educativa estatal de conformidad con los criterios orientadores para la prestación de los servicios de educación especial realizara diversas acciones, como ofrecer formatos accesibles; establecer un sistema de diagnóstico temprano; garantizar la formación de todo el personal docente; promover actitudes, prácticas y políticas incluyentes, entre otros más.
- A efecto de garantizar la educación inclusiva establece facilitar el aprendizaje del sistema de braille y otros medios y formatos de comunicación alternativos; así como facilitar la adquisición y aprendizaje de la lengua de señas; asegurar que los educandos ciegos, sordos o sordos-ciegos reciban en los lenguajes y medios de comunicación apropiados, entre otras medidas más.



PODER LEGISLATIVO

- Finalmente, que el sistema educativo estatal estará también a lo dispuesto en la Ley General, la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

77. De todo lo expuesto, es dable advertir que las modificaciones establecidas mediante el Decreto impugnado, si 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.

78. Por tanto, este Tribunal Pleno estima que es **fundado** el concepto de invalidez de la Comisión accionante, ante la omisión de llevar a cabo la consulta, omisión que las autoridades reconocen como se demostró en el apartado anterior, y como ya fue referido en la identificación del procedimiento legislativo tampoco se llevó a cabo la consulta para personas con discapacidad, en consecuencia, conforme al último criterio de este Tribunal Pleno, con la finalidad de no generar un vacío normativo, se declara la invalidez parcial de la Ley Número 464 de Educación del Estado Libre y Soberano de Guerrero, esto es únicamente el Capítulo VIII "Educación inclusiva", que comprende los artículos 44 a 48.

79. Asimismo, por idénticas razones que se esgrimieron en el apartado anterior, y con la finalidad de evitar repeticiones, se desestiman los argumentos de las autoridades demandadas por los que intentan justificar la falta de consulta previa a las personas con discapacidad.

80. No obstante, aunque la invalidez del ordenamiento sea parcial, 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.

EFFECTOS

81. De conformidad con los artículos 41, fracción IV y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal³⁶, las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos, fijando con precisión, las normas o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.

82. Se reitera que tal como se determinó en la acción de inconstitucionalidad 212/2020, el vicio de la falta de consulta como etapa del proceso legislativo que dio origen a la ley impugnada no tiene un impacto en toda la ley local en materia educativa, en razón de que dicha ley no tiene como objeto específico y exclusivo la regulación de la educación indígena y la inclusiva, sino diversos aspectos vinculados con todo el sistema educativo estatal.

83. Esta evolución al criterio que ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación encuentra sustento en que, como Tribunal Constitucional, cuenta con la facultad de establecer y fijar los alcances de sus sentencias para, por una parte, lograr la mayor efectividad de sus decisiones y, por otra, a efecto de evitar que se generen daños a la sociedad, mayores que la permanencia de la inconstitucionalidad decretada.

84. Como se ha determinado en el caso concreto, 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 al Estado sin Ley de Educación, impactando en los derechos de toda la sociedad del Estado de Guerrero.

³⁶ Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

(...)

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

(...)

Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.



PODER LEGISLATIVO

85. Por ello, de acuerdo con la parte considerativa de este fallo, con la finalidad de no generar un vacío normativo, se declara la invalidez parcial de la Ley Número 464 de Educación del Estado Libre y Soberano de Guerrero, expedida mediante Decreto publicado el veintitrés de octubre del dos mil veinte en el periódico oficial del Estado, exclusivamente el Capítulo VI, denominado "Educación indígena", conformado por los artículos 39 a 41, y el Capítulo VIII denominado "Educación inclusiva" integrado por los artículos 44 a 48.

86. Además, siguiendo los efectos fijados en la acción de inconstitucionalidad 212/2020 este Tribunal estima que, ante las serias dificultades y riesgos que implica celebrar los procesos de consulta durante la pandemia por el virus SARS-CoV-2³⁷ y el desarrollo de un número significativo de elecciones que se han celebrado o están por celebrarse en el país y que, consecuentemente, tendrán implicaciones en el relevo de las autoridades, debe postergarse por dieciocho meses el efecto de la resolución, con el objeto de que los artículos continúen vigentes en tanto el Congreso del Estado de Guerrero cumple con los efectos vinculatorios que se precisan a continuación.

87. Se vincula al Congreso del Estado de Guerrero para que, dentro de los dieciocho meses siguientes a que se le haga la notificación de los puntos resolutive, lleve a cabo, conforme a los parámetros fijados en esta sentencia, la consulta a las personas con discapacidad y consulta a los pueblos y comunidades indígenas y/o afromexicanas.

88. Dentro del mismo plazo, previa realización de las consultas señaladas, deberá emitir la regulación correspondiente, en el entendido de que la consulta no debe limitarse a los artículos declarados inconstitucionales sino que deberá tener un carácter abierto, a efecto de otorgar la posibilidad de que se facilite el diálogo democrático y busque la participación de los grupos involucrados, en relación con cualquier aspecto regulado en la Ley Número 464 de Educación del Estado Libre y Soberano de Guerrero, susceptibles de afectar a los pueblos y comunidades indígenas y/o afromexicanas o personas con discapacidad.

89. El plazo establecido, además, permite que no se prive a los pueblos y comunidades indígenas, ni a las personas con discapacidad, de los posibles efectos benéficos de las normas, y al mismo tiempo permitir al Congreso del Estado 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.

90. Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

RESUELVE

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

SEGUNDO. Se declara la invalidez de los artículos 39, 40, 41 y 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, en los términos del apartado VI de esta decisión.

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

³⁷ Al respecto, la Comisión Interamericana sobre Derechos Humanos formuló la recomendación 1/2020, de diez de abril de dos mil veinte, en la que indica a los Estados miembros: "57. Abstenerse de promover iniciativas legislativas y/o avances en la implementación de proyectos productivos y/o extractivos en los territorios de los pueblos indígenas durante el tiempo en que dure la pandemia, en virtud de la imposibilidad de llevar adelante los procesos de consulta previa, libre e informada (debido a la recomendación de la OMS de adoptar medidas de distanciamiento social) dispuestos en el Convenio 169 de la OIT y otros instrumentos internacionales y nacionales relevantes en la materia".



PODER LEGISLATIVO

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

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

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

CONSIDERANDOS

I.- Que derivado de las modificaciones realizadas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de educación en el año 2019, se ordenó reformar la Ley General de Educación, y con ello se armonizó lo reformado en las Entidades Federativas.

II.- Que en acato a lo anterior, el Ejecutivo Estatal envió la Iniciativa de Ley de Educación al Congreso del Estado para cumplir con la armonización.

III.- Que la Comisión de Educación, Ciencia y Tecnología, le fue turnada dicha Iniciativa, misma que emitió el Dictamen con Proyecto de Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Guerrero, y lo sometió al Pleno aprobándose mediante Decreto publicado el 23 de octubre del 2020, en la cual contiene los capítulos referentes a la "Educación Indígena y Educación Inclusiva", sin haberse realizado las respectivas consultas tanto para los Indígenas y Afromexicanos como de las personas con discapacidades, mismas que la Suprema Corte de Justicia ha reiterado en diversas ocasiones que tratándose de estos grupos vulnerables se les deben consultar la medida legislativa, y como consecuencia de no haber realizado dichas consultas resolvió invalidando los dos capítulos antes referidos, hasta en tanto se hagan las respectivas consultas, dando un plazo de 18 meses contados a partir de la notificación de dicha resolución.

IV.- Que de todo lo transcrito en la sentencia, no se argumenta que la Comisión Legislativa de Derechos Humanos sea la competente o la responsable para llevar acabo lo ordenado, o que en su caso, que la omisión haya sido por parte de dicha Comisión, es decir, que esta haya sometido dicho dictamen a consideración del Pleno. Aunado a lo anterior, dentro de las facultades que establece la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero Número 231, no se desprende que la Comisión de Derechos Humanos sea la encargada de dar trámite a las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.



PODER LEGISLATIVO

V.- Que en términos del artículo 61 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo Número 286, en relación con el Artículo Cuarto Transitorio de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero Número 231, le corresponde a la Comisión Ordinaria de Derechos Humanos conocer los siguientes asuntos:

- 1.- Los relativos a las reformas a la Ley que crea la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos y establece el procedimiento en materia de desaparición involuntaria de personas;
- 2.- Aquéllos relacionados con la promoción y protección de los derechos humanos;
- 3.- Verificar que se satisfagan los requisitos previstos en la Ley para la designación de los integrantes de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos, así como de su titular;
- 4.- Establecer relaciones con las Comisiones de Defensa de los Derechos Humanos y con las organizaciones no gubernamentales de la materia;
- 5.- Emitir opinión en relación al informe anual que presente, en términos del artículo 76 Bis de la Constitución Política Local, el Presidente de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado, y
- 6.- Los demás que a juicio del Presidente del Congreso o de la Comisión Permanente, en su caso, le sean turnados.

VI.- Que la Comisión de Derechos Humanos, también es competente para conocer el Procedimiento Especial que establecen los artículos 321, 322 y 333 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero, Número 231.

VII.- Asimismo, en dicha resolución se adjunta el voto recurrente del Ministro Presidente Arturo Zaldivar Lelo de Larrea, en el cual hace referencia que en este caso no solo debe consultarse los capítulos invalidados, sino que tiene que ponerse en relieve todas las bondades que ofrece la Ley Número 464 de Educación del estado Libre y Soberano de Guerrero, en su conjunto, porque tiene relación con los sectores sociales que no fueron consultados. En ese tenor, esta Comisión Dictaminadora llega a la conclusión de que no es competente para sustanciar el turno de antecedentes”.



PODER LEGISLATIVO

Que vertido lo anterior, en sesión iniciada el 01 y concluida el 02 de marzo y sesión 03 de marzo del año en curso, el dictamen con proyecto de Acuerdo Parlamentario fue en listado como lectura, discusión y aprobación, en su caso, por lo que la Sexagésima Tercera Legislatura al Honorable Congreso del Estado, aprobó por unanimidad de votos, en todos y cada uno de sus términos, el dictamen con proyecto de Acuerdo Parlamentario presentado por las diputadas y los diputados integrantes de Comisión de Derechos Humanos.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 61 fracción I de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero; 227 y 297 fracción III de la Ley Orgánica del Poder Legislativo número 231, este Honorable Congreso del Estado de Guerrero, expide el siguiente:

ACUERDO PARLAMENTARIO POR MEDIO DEL CUAL EL PLENO DE ESTE HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE GUERRERO, APRUEBA REMITIR EL TURNO DE ANTECEDENTES A LA MESA DIRECTIVA PARA EL EFECTO DE QUE SEA TURNARLO A LA JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA Y DESCARGADO DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS.

ARTÍCULO PRIMERO. Remitir el turno de antecedentes a la Presidencia de la Mesa Directiva de este Honorable Congreso del Estado de Guerrero, en razón de lo vertido en los considerandos del presente Dictamen con Proyecto de Acuerdo Parlamentario, toda vez que esta Comisión de Derechos Humanos, no es competente para llevar acabo lo mandado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su sentencia que resolvió la Acción de Inconstitucionalidad 299/2020.

ARTÍCULO SEGUNDO. Se solicita se descargue de los asuntos turnados a la Comisión de Derechos Humanos el expediente remitido mediante oficio número LXIII/1ER/SSP/DPL/0287/2021, de fecha 17 de noviembre del 2021, signado por la Directora de Procesos Legislativos del H. del Congreso del Estado, para que sea turnado a la Junta de Coordinación Política, quien es el órgano competente para dar trámite a lo solicitado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.



PODER LEGISLATIVO

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente acuerdo entrará en vigor y surtirá sus efectos, el día de su aprobación por el Pleno de los Diputados integrantes de la Comisión Permanente de este Honorable Congreso del estado de Guerrero.

SEGUNDO. Comuníquese el presente Acuerdo al Pleno del Honorable Congreso del Estado para su conocimiento y a la Presidenta de la Mesa Directiva para los efectos conducentes.

Dado en el Salón de Sesiones del Honorable Poder Legislativo, a los tres días del mes de marzo del año dos mil veintidós.



(HOJA DE FIRMAS DEL ACUERDO PARLAMENTARIO POR MEDIO DEL CUAL EL PLENO DE ESTE HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE GUERRERO, APRUEBA REMITIR EL TURNO DE ANTECEDENTES A LA MESA DIRECTIVA PARA EL EFECTO DE QUE SEA TURNARLO A LA JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA Y DESCARGADO DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS.)