

PODER JUDICIAL
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 239/2020, así como los Votos Concurrentes de los señores Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 239/2020
PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

MINISTRO PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES
SECRETARIO: LUIS ALBERTO TREJO OSORNIO
COLABORÓ: ANDRÉS EDUARDO SOLÍS SÁNCHEZ

Visto Bueno

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al veintiuno de octubre de dos mil veintiuno.

VISTOS; Y

RESULTANDO:

Cotejó

1. **PRIMERO. Presentación de la acción, autoridades emisora y promulgadora y norma impugnada.** Por escrito presentado el veinticuatro de agosto de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, María del Rosario Piedra Ibarra, quien se ostenta como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Guanajuato, **planteando la invalidez de los artículos 77 a 87** —que conforman la Sección I, “*Educación Especial*”— y **88 a 91** —que integran la Sección II, “*Servicios de educación especial, indígena, para personas adultas y formación para el trabajo*”—, de la Ley de Educación para el Estado de Guanajuato, expedida mediante el Decreto número 203, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el veintidós de julio de dos mil veinte.
2. **SEGUNDO. Preceptos constitucionales que se estiman violados y conceptos de invalidez.** La accionante consideró vulnerados los artículos 1º, 2º y 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4, 5, 6, 7 y 8 del Convenio 169 sobre los Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo (Convenio 169 de la OIT); así como 1 y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, por considerar que las normas impugnadas vulneran los derechos a la consulta previa en materia indígena y a personas con discapacidad, así como el derecho a la educación.
3. Asimismo, en el apartado de conceptos de invalidez, la Comisión accionante hizo valer los siguientes argumentos:
4. **A. Inconstitucionalidad de los artículos 77 a 87 de la Ley de Educación para el Estado de Guanajuato por falta de consulta a personas con discapacidad**
5. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene que los artículos 77 a 87 de la Ley de Educación para el Estado de Guanajuato son inconstitucionales, pues se trata de normas que regulan diversos aspectos relacionados con la educación que se impartirá a las personas con discapacidad en la entidad federativa.
6. En este sentido, tras recordar el marco constitucional y convencional en relación con el derecho de las personas con discapacidad a ser consultadas en aquellos casos en los que una norma sea susceptible de afectarles, la demandante sostiene que los artículos 77 a 87 de la Ley de Educación local son inconstitucionales, pues se trata de normas que inciden directamente en la educación y derechos de este colectivo sin que se hubiera cumplido con la consulta previa correspondiente.
7. Las normas impugnadas definen la educación inclusiva, sientan sus bases, principios, propósitos, objetivos y finalidad, garantizando el derecho a la educación a las personas con condiciones especiales, aptitudes sobresalientes o que enfrenten barreras para el aprendizaje y la participación.

8. Asimismo, estos preceptos contienen medidas para garantizar la educación inclusiva que deberá llevar a cabo la autoridad educativa estatal, se detallan las legislaciones jurídicas que serán atendidas y aplicables y se regula la asignación presupuestal para cumplir con los objetivos de la educación especial pública.
9. A partir de lo anterior, la accionante sostiene que el legislador local estableció normas encaminadas específicamente a garantizar la educación de las personas con discapacidad, con la finalidad de que redujeran aquellas limitaciones, barreras u otros impedimentos que limiten el ejercicio de este derecho de forma plena e incluyente.
10. De esta manera, la Comisión promovente considera que **el Congreso local omitió respetar y garantizar el derecho humano de consulta a las personas con discapacidad**, debido a que antes de emitir las normas impugnadas, el legislador local no escuchó a las personas con discapacidad ni a las organizaciones que las representan, siendo que ellas tienen el conocimiento de las necesidades y especificidades de su condición.
11. Por tanto, la accionante estima que debe declararse la invalidez de las normas impugnadas.
12. **B. Inconstitucionalidad de los artículos 77 a 87 de la Ley de Educación para el Estado de Guanajuato por falta de consulta a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas**
13. En un segundo aspecto, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene que los artículos 88 a 91 de la Ley de Educación para el Estado de Guanajuato son inconstitucionales, ya que regulan los derechos de las personas indígenas y afromexicanas a la educación y a la preservación de su cultura y lengua, sin haberles consultado previamente y en forma culturalmente adecuada.
14. Al respecto, la Comisión accionante sostiene —con base en los precedentes de este Alto Tribunal— que las normas cuestionadas debían ser emitidas previa consulta a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, toda vez que se trata de preceptos que son susceptibles de afectar directamente a este colectivo históricamente discriminado.
15. En este sentido, refiere que los artículos 88 a 91 impugnados pretenden proteger el ejercicio de los derechos educativos, culturales y lingüísticos de todas las personas integrantes de pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos. Asimismo, en estos preceptos se regula que las acciones educativas de las autoridades respectivas contribuirán al conocimiento, aprendizaje, reconocimiento, valoración, preservación y desarrollo de la tradición oral y escrita indígena, de sus lenguas como medio de comunicación, enseñanza, objeto y fuente de conocimiento.
16. Igualmente, en las normas cuestionadas se prevé que la educación indígena debe atender las necesidades educativas de las personas, pueblos y comunidades indígenas con pertinencia cultural y lingüística, además de basarse en el respeto, promoción y preservación del patrimonio histórico y de la cultura. De igual forma, destaca que se regula la obligación de las autoridades educativas de realizar consulta de buena fe, de manera previa, libre e informada a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, cada vez que se prevean medidas legales en materia educativa.
17. Con base en lo anterior, la Comisión promovente sostiene que las disposiciones impugnadas impactan en la regulación y reconocimiento de los derechos fundamentales de los que son titulares los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas y sus integrantes, de manera que era exigible una consulta previa a este colectivo.
18. Por tanto, al no haberse llevado a cabo la consulta previa respectiva, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicita que se declare la invalidez de los artículos 88 a 91 de la Ley de Educación local.
19. Adicionalmente, la *ombudsperson* solicita que, de declararse la invalidez de las normas impugnadas, este alto Tribunal extienda sus efectos invalidantes a todos aquellos preceptos que contengan el mismo vicio de constitucionalidad.
20. **TERCERO. Admisión y trámite.** Por acuerdo de uno de septiembre de dos mil veinte, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad, a la que le correspondió el número 239/2020 y, por razón de turno, designó al Ministro Luis María Aguilar Morales como instructor del procedimiento.
21. Por diverso proveído de siete de septiembre de dos mil veinte, el Ministro instructor **admitió** la acción de inconstitucionalidad, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Guanajuato, para que rindieran sus respectivos informes; y dio vista a la Fiscalía General de la República para que formulara pedimento.

22. **CUARTO. Informe del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato.** El Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Guanajuato rindió el informe a cargo del Poder Legislativo local, en el que narró los antecedentes del procedimiento legislativo de creación del “*Decreto Número 203, por el que se expide la Ley de Educación para el Estado de Guanajuato*”, y manifestó lo siguiente:
23. En primer lugar, el Congreso local señala que las normas impugnadas no tienen una incidencia directa en los derechos de las personas con discapacidad ni generan un impacto significativo para los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de la entidad, de manera que, a su juicio, **no era necesario que se hubiera llevado a cabo una consulta previa a estos colectivos.**
24. Siguiendo esta línea argumentativa, el Poder Legislativo considera que no debía consultar a personas con discapacidad ni a los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, ya que su labor legislativa fue activada a efecto de dar cumplimiento con lo instruido en la Ley General de Educación —emitida en dos mil diecinueve—, por la que se ordenó a las legislaturas locales llevar a cabo las reformas necesarias para armonizar su legislación de conformidad con la Ley General.
25. En este sentido, el Congreso local considera que la Ley de Educación para el Estado de Guanajuato únicamente fue expedida para cumplir con una obligación constitucional y legal para crear un sistema armonizado y homogéneo en materia educativa.
26. Por lo anterior, el Poder Legislativo local considera que, de haber llevado a cabo una consulta previa a personas con discapacidad y a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, habría sido una simulación indebida, pues el órgano legislativo local no podía ir más allá de lo ordenado en la Ley General, de manera que no habría podido dar efectos vinculantes a lo que —hipotéticamente— se hubiera acordado en los procesos consultivos.
27. En segundo lugar, el órgano parlamentario sostiene que **no era necesario agotar una consulta previa**, pues las normas impugnadas no tienen una incidencia directa en los derechos de las personas con discapacidad ni generan un impacto significativo para los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de la entidad, ya que lejos de involucrar una afectación o efecto desproporcionado en el desarrollo de estos grupos, las normas buscan la armonización con la Ley General de Educación y el fortalecimiento de las garantías constitucionales de las personas para contar con servicios educativos en los mismos términos que el resto de la población, pero con el reconocimiento de sus propias características.
28. Finalmente, el Poder Legislativo solicita a este alto Tribunal que, en caso de que estimara fundada la acción de inconstitucionalidad, únicamente se expulsaran aquellas normas que contienen el vicio de constitucionalidad derivado de la falta de consulta previa, manteniendo intacto el resto de la Ley local, pues se trata de una norma que regula la educación que se imparte en toda la entidad federativa.
29. **QUINTO. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato.** El Gobernador del Estado de Guanajuato rindió el informe a cargo del Poder Ejecutivo local y sostuvo que las normas impugnadas fueron emitidas cumpliendo con el procedimiento legislativo correspondiente y con apego a lo ordenado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a lo dispuesto en la Ley General de Educación.
30. De esta manera, el Ejecutivo del Estado de Guanajuato manifestó lo siguiente:
31. En primer lugar, sostiene que la Ley de Educación para el Estado de Guanajuato —ahora impugnada— fue emitida conforme a lo dispuesto en los artículos 58 y 77, fracción II, de la Constitución local, en los que se prevé la obligación del Poder Ejecutivo de promulgar y publicar las leyes y decretos aprobados por la legislatura Estatal.
32. A partir de lo anterior, afirma que su actuación se realizó en total apego a los artículos 3º y 16 de la Constitución General, pues el objeto de la ley impugnada es cumplir con el mandato constitucional de proteger el derecho a la educación de todas las personas a través de un sistema homogéneo.
33. En segundo lugar, el Ejecutivo local considera que el decreto impugnado no adolece de algún vicio de constitucionalidad, pues únicamente se actuó a efecto de dar cumplimiento al artículo Sexto Transitorio del decreto por el que se emitió la Ley General de Educación (publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de septiembre de dos mil diecinueve), en el que se ordenó a los congresos locales para que armonizaran su legislación en materia de educación dentro de los ciento ochenta días siguientes.

34. Por tanto, y no obstante que no se llevó a cabo una consulta previa a personas con discapacidad y a pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, el Ejecutivo arguye que la Ley local impugnada es acorde con lo ordenado en el artículo 3º constitucional y con la Ley General de Educación, de manera que no tenía margen de discrecionalidad para adoptar una postura distinta a la de esos parámetros.
35. En este sentido, considera que no era posible llevar a cabo las consultas previas correspondientes, porque el deber de la legislatura local era ceñirse a lo dispuesto en la Ley General de Educación —sin poder contradecir lo dispuesto en la ley marco, ni siquiera si ese era el consenso al que se llegara en un ejercicio consultivo con personas con discapacidad y con integrantes de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas—.
36. En tercer lugar, el Gobernador de Guanajuato afirma que aún en el caso de que se estimara que era exigible llevar a cabo las consultas previas, en este caso no era posible cumplir con ese mandato, pues en estos momentos el país se encuentra inmerso en una crisis sanitaria originada por el virus SARS-Cov2 (COVID 19) que imposibilitó llevar a cabo cualquier actividad consultiva que involucrara a un grupo numeroso de personas.
37. **SEXTO. Opinión de la Fiscalía General de la República.** No formuló opinión en el presente asunto.
38. **SÉPTIMO. Cierre de la instrucción y remisión del expediente para formular proyecto de sentencia.** Agotado en sus términos el trámite respectivo, por acuerdo de veintitrés de noviembre de dos mil veinte se ordenó el cierre de instrucción, por lo que se recibió el expediente en la ponencia del Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

39. **PRIMERO. Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y, finalmente, en términos del punto segundo del Acuerdo General 5/2013, toda vez que se plantea la posible contradicción entre una norma de carácter estatal y la Constitución General.
40. **SEGUNDO. Oportunidad.** En primer lugar, se debe analizar si la acción de inconstitucionalidad fue presentada oportunamente.
41. En esta acción se impugnan diversos artículos del Decreto número 203, por el que se expide la Ley de Educación para el Estado de Guanajuato, que fue publicado el veintidós de julio de dos mil veinte, en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad federativa.
42. Así, de conformidad con el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹, el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe comenzar a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial, precisando que, como regla general, si el último día del plazo fuera inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.
43. Ahora bien, en atención a las circunstancias extraordinarias por la pandemia provocada por el virus SARS-CoV2-COVID-19, el Pleno de esta Suprema Corte aprobó los **Acuerdos Generales 3/2020, 6/2020, 7/2020, 10/2020, 12/2020 y 13/2020**, a través de los cuales se **declararon inhábiles** para la Suprema Corte los días comprendidos entre el dieciocho de marzo al quince de julio de dos mil veinte; cancelándose el periodo de receso y prorrogándose la suspensión de plazos entre el dieciséis de julio al dos de agosto de dos mil veinte.
44. En particular, en los **Acuerdos 10/2020 y 12/2020**, en sus artículos Primero, Segundo, numerales 2 y 3, y Tercero, se prorrogó la suspensión de plazos del uno al treinta de junio y del uno al quince de julio, permitiéndose promover electrónicamente los escritos iniciales de los asuntos de competencia de esta Suprema Corte.

¹ **Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.
En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles*.

45. Estas decisiones plenarios se complementaron con el **Acuerdo General 8/2020**, también emitido por el Pleno de esta Suprema Corte, mediante el cual se establecieron las reglas para que regular la integración de los expedientes impreso y electrónico en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad; en concreto, se reguló el uso de la firma electrónica u otros medios para la promoción y consulta de los expedientes de acciones de inconstitucionalidad.
46. De esta forma, si bien en circunstancias ordinarias el plazo de treinta días naturales para promover la presente acción debería computarse a partir del día siguiente a la publicación de la norma general impugnada, las circunstancias extraordinarias en las que se encuentra el país hacen necesario interpretar, como se sostuvo en diversos precedentes, entre los que se encuentra la acción de inconstitucionalidad 212/2020², que **el plazo de oportunidad de la acción de inconstitucionalidad transcurrió del lunes tres de agosto al martes uno de septiembre de dos mil veinte**, por lo que, si la demanda fue presentada, precisamente, el lunes veinticuatro de agosto de dos mil veinte, a través de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, su presentación **fue oportuna**.
47. **TERCERO. Legitimación.** Con fundamento en lo previsto en el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para promover la acción de inconstitucionalidad contra leyes de carácter estatal que vulneren los derechos humanos reconocidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales.
48. Por otra parte, el artículo 11, párrafo primero, en relación con el 59, de la Ley Reglamentaria de la materia⁴, establece que las partes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.
49. En el caso, el escrito inicial fue suscrito por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acreditó con copia del oficio emitido por el Presidente de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, por la que se le hace saber que, en sesión celebrada el siete de noviembre de dos mil diecinueve, fue aprobada su designación para ocupar tal cargo en el periodo dos mil diecinueve a dos mil veinticuatro.
50. Dicha funcionaria ostenta la representación de la Comisión, en términos de lo dispuesto por los artículos 15, fracción I, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁵ y 18 de su Reglamento Interno⁶; por lo que cuenta con la facultad expresa para promover acciones de inconstitucionalidad de acuerdo con el artículo 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁷.
51. Además, en el caso se plantea la inconstitucionalidad de los artículos 77 a 91 de la Ley de Educación para el Estado de Guanajuato, expedida mediante Decreto número 203, por estimar que no fue respetado el derecho de las personas con discapacidad y de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas a la consulta previa.

² Acción de inconstitucionalidad 212/2020, resuelta el 1 de marzo de 2021, por unanimidad de 11 votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos relativos a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

³ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

(...)

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

(...)

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas;

(...)"

⁴ **Artículo 11 [Ley Reglamentaria].** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. (...)"

Artículo 59 [Ley Reglamentaria]. En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II."

⁵ **Artículo 15 [Ley de la CNDH].** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; (...)"

⁶ **Artículo 18 [Reglamento interno].** La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal".

⁷ **Artículo 15 [Ley de la CNDH].** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

(...)

XI.- Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y

(...)"

52. En consecuencia, al ser la Comisión Nacional de los Derechos Humanos un órgano legitimado para ejercer la acción de inconstitucionalidad en este supuesto y habiéndose promovido por quien cuenta con facultades para representar a dicho órgano, debe **reconocerse la legitimación activa** en este asunto.
53. **CUARTO. Causales de improcedencia.** Las partes no hicieron valer alguna causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento, ni este Alto Tribunal advierte de oficio que se haya actualizado alguna. Por tanto, se procede al estudio de los conceptos de invalidez hechos valer por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
54. **QUINTO. Estudio de fondo.** Como se adelantó en páginas anteriores, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnó los artículos 77 a 87 —que conforman la “*Sección I. Educación Especial*”— y 88 a 91 —que integran la “*Sección II. Servicios de educación especial, indígena, para personas adultas y formación para el trabajo*”— de la Ley de Educación para el Estado de Guanajuato, expedida mediante el Decreto número 203, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el veintidós de julio de dos mil veinte, por considerar que esos preceptos inciden directamente en los derechos de las personas con discapacidad y de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de la entidad, sin que se les hubiera consultado previamente, conforme a los estándares aceptados por este Alto Tribunal.
55. Si bien los conceptos de invalidez se dirigen a controvertir las normas impugnadas por falta de consulta previa, lo cierto es que la consulta a personas con discapacidad y a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas tienen algunas diferencias que hacen necesario emprender su estudio en forma separada. Por tanto, a continuación, se analizará la constitucionalidad de las normas impugnadas en los dos apartados siguientes: “**Tema 1.** Falta de consulta a personas con discapacidad (estudio de los artículos 77 a 87 de la Ley de Educación para el Estado de Guanajuato)” y “**Tema 2.** Falta de consulta a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas (estudio de los artículos 88 a 91 de la Ley de Educación para el Estado de Guanajuato)”.

Tema 1. Falta de consulta a personas con discapacidad (estudio de los artículos 77 a 87 de la Ley de Educación para el Estado de Guanajuato)

56. Como se narró en páginas anteriores, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene que los artículos 77 a 87 de la Ley de Educación local son inconstitucionales porque regulan aspectos de la educación especial para personas con discapacidad, de manera que era necesario llevar a cabo una consulta estrecha a personas con discapacidad, en los términos que se disponen en el artículo 4.3. de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (en adelante la Convención) y, por tanto, que al no haberse realizado la consulta correspondiente, debe declararse la invalidez de estos preceptos.
57. Las normas impugnadas son del tenor siguiente:

“Sección I

Educación Especial

Derecho a la educación especial

Artículo 77. *En la aplicación de esta Ley, se garantizará el derecho a la educación especial, dirigida a los educandos que tienen condiciones especiales o que enfrenten barreras para el aprendizaje y la participación.*

Propósito de la Educación Especial

Artículo 78. *La educación especial tiene como propósito identificar, prevenir y eliminar las barreras que limitan el aprendizaje y la participación plena y efectiva en la sociedad de las personas con discapacidad, con trastornos generalizados del desarrollo, o bien aptitudes sobresalientes. Atenderá a los educandos de manera adecuada a sus propias condiciones, estilos y ritmos de aprendizaje, en un contexto educativo incluyente, que se debe basar en los principios de respeto, equidad, no discriminación, igualdad sustantiva y con perspectiva de género.*

De igual forma, comprenderá los servicios y programas que brinden orientación y apliquen recursos financieros, materiales, humanos, técnicos, tecnológicos y educativos para garantizar la inclusión educativa.

Las autoridades educativas, atendiendo a la demanda de estos servicios, establecerán de manera creciente centros de servicios de educación especial o sus equivalentes, con la infraestructura física educativa y recursos necesarios en cada municipio. Asimismo, fortalecerán la educación especial y la educación inicial.

Inclusión de las personas con discapacidad

Artículo 79. El Estado garantizará a las personas con discapacidad, competencias que les permitan aprender y desarrollar habilidades para toda la vida competencias que favorezcan su inclusión laboral, a fin de propiciar su participación plena y en igualdad de condiciones en la educación y en la sociedad.

Obligaciones en materia de educación especial

Artículo 80. La Secretaría y demás instancias educativas de carácter estatal, deberán observar lo siguiente en materia de educación especial:

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 y los talentos de los educandos, así como sus capacidades creativas, emprendedoras y de innovación;

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

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

V. Proporcionar una educación o capacitación basada en criterios de integración e inclusión para las personas con la condición del espectro autista, tomando en cuenta sus capacidades y potencialidades, mediante evaluaciones pedagógicas, a fin de fortalecer la posibilidad de que tengan una vida independiente;

VI. Contar en el marco de la educación especial, con elementos que faciliten el proceso de inclusión a escuelas de educación regular, a las personas con la condición del espectro autista;

VII. Realizar acciones que tiendan a no impedir la inscripción de personas con la condición del espectro autista en los planteles educativos públicos y privados; y

VIII. Las demás previstas en la Ley General de Educación y demás normatividad aplicable.

Atención en planteles de educación básica y media superior

Artículo 81. Tratándose de personas con discapacidad y con trastornos generalizados del desarrollo, se favorecerá su atención en los planteles de educación básica y media superior, sin que esto cancele su posibilidad de acceder a las diversas modalidades de educación especial atendiendo a sus necesidades.

Ajustes razonables

Artículo 82. Las instituciones educativas públicas o particulares realizarán ajustes razonables y aplicarán métodos, técnicas, materiales específicos y las medidas de apoyo necesarias para garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje de los educandos y el máximo desarrollo de su potencial para la autónoma integración a la vida social y productiva.

Formación y capacitación de maestros en educación especial

Artículo 83. La formación continua y capacitación de las maestras y maestros promoverá la educación especial y desarrollará las competencias necesarias para la adecuada atención de los educandos.

Enfoques de la educación especial

Artículo 84. La educación especial incorporará los enfoques de inclusión e igualdad sustantiva en las escuelas de educación básica y media superior que atiendan a educandos con discapacidad, con trastornos generalizados del desarrollo, o bien aptitudes sobresalientes, considerando la capacitación y orientación a los padres de familia, personal docente, directivo y de apoyo de las escuelas regulares.

Observancia de la normatividad aplicable

Artículo 85. La prestación de los servicios educativos a las personas con discapacidad, y trastornos generalizados del desarrollo, atenderá además de lo dispuesto por la legislación en materia educativa, a las disposiciones en materia de accesibilidad señaladas en la Ley General para la Inclusión de las Personas con

Discapacidad, la Ley de Inclusión para las Personas con Discapacidad en el Estado de Guanajuato, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista, la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Guanajuato, y demás normativa aplicable.

Centros de Atención Múltiple

Artículo 86. *Los Centros de Atención Múltiple, prestarán servicios de educación especial, del tipo básico, en sus niveles inicial, preescolar, primaria y secundaria, además de formación para el trabajo.*

Asimismo, las autoridades educativas promoverán y facilitarán la continuidad de los estudios en los tipos de educación media superior y superior.

Garantía de la educación inclusiva

Artículo 87. *Para garantizar la educación inclusiva, las autoridades educativas, en el ámbito de su competencia, ofrecerán las medidas pertinentes, entre ellas:*

I. Facilitar el aprendizaje a través de otras modalidades, 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 del educando y la enseñanza del español para las personas sordas;

III. Asegurar que los educandos con discapacidad reciban educación en los lenguajes, las modalidades y medios de comunicación más apropiados a las necesidades de cada persona y en entornos que permitan alcanzar su máximo desarrollo personal, académico, productivo y social;

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

V. Las demás que establezca la Ley General de Educación y la presente Ley”.

58. Ahora bien, para dar respuesta al concepto de invalidez hecho valer por la *ombudsperson* nacional, se dividirá el estudio en dos apartados: en el “**Apartado A**” se recordará la línea jurisprudencial que ha seguido esta Suprema Corte en relación con la consulta a personas con discapacidad —lo que conforma el parámetro de constitucionalidad de este caso— y, una vez hecho lo anterior, en el “**Apartado B**” se analizará si las normas impugnadas son susceptibles de afectar a personas con discapacidad —lo que haría necesaria la consulta previa— y, de ser el caso, se constatará si en este caso el Congreso de Guanajuato llevó a cabo el procedimiento de consulta previa.

A. La consulta a personas con discapacidad

59. En múltiples precedentes construidos a partir de la acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017⁸, así como la diversa 68/2018⁹, este Alto Tribunal reconoció que la obligación de consultar a las personas con discapacidad deriva expresamente del artículo 4.3 de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad¹⁰, que refiere textualmente que en todos los procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados parte —entre los que se encuentra el Mexicano— **celebrarán consultas estrechas** y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños con discapacidad, a través de las organizaciones que los representan.

⁸ Acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017, resuelta el 20 de abril de 2020, se aprobó por unanimidad de 11 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto a declarar la invalidez de la Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí, expedida mediante Decreto 0661, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el 20 de junio de 2017.

⁹ Acción de inconstitucionalidad 68/2018, resuelta el 27 de agosto de 2019, se aprobó por mayoría de 9 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto a declarar la invalidez del Decreto 1033, mediante el cual se reforman los artículos 11, fracción XVII, y 40, fracción I, de la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado y Municipios de San Luis Potosí, y se adiciona la fracción XVIII al referido artículo 11, publicado en el Periódico Oficial “Plan de San Luis” de dicha entidad federativa el 27 de julio de 2018. La Ministra Esquivel Mossa votó en contra y el Ministro Pardo Rebolledo no asistió a la sesión.

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

60. El derecho de consulta previa a este grupo vulnerable no se encuentra previsto en forma expresa en la Constitución ni en una ley o reglamento específico, sin embargo, atendiendo al criterio actual de este Pleno¹¹, y con base en el artículo 1º constitucional, que reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea parte, es que el derecho de consulta en favor de las personas con discapacidad, reconocido en el artículo 4.3 de la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad, forma parte del parámetro de regularidad constitucional, por lo que es deber de la Suprema Corte de Justicia de la Nación vigilar que sea respetado por los poderes legislativos.
61. Ahora bien, para comprender a cabalidad la obligación de consulta a personas con discapacidad prevista en la Convención, resulta pertinente destacar algunas cuestiones del contexto en el que aquélla surge, así como su importancia en la lucha del movimiento de personas con discapacidad por exigir sus derechos.
62. En primer lugar, la razón que subyace a esta exigencia consiste en que se supere un modelo rehabilitador de la discapacidad —donde las personas con estas condiciones son sujetos pasivos de la ayuda que se les brinda— y, en cambio, se favorezca un *modelo social* en el que la causa de la discapacidad es el contexto que la genera, es decir, las deficiencias de la sociedad en la que estas personas se encuentran para generar servicios adecuados una vez consideradas las necesidades particulares de las personas con esta condición. Dicho de otro modo, **una ausencia de consulta en cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad significaría no considerarlas en la definición de sus propias necesidades, volviendo de alguna manera a un modelo rehabilitador o asistencialista.**
63. En segundo lugar, el derecho a la consulta de las personas con discapacidad se encuentra estrechamente relacionado con los principios generales de autonomía e independencia que rigen la Convención [artículo 3, inciso a)], con su derecho de igualdad ante la ley [artículo 12] y a la participación [artículos 3, inciso c), y 29] que se plasmó en el lema del movimiento de personas con discapacidad: “*Nada de nosotros sin nosotros*”.
64. Finalmente, el derecho a la consulta es uno de los pilares de la Convención, debido a que el proceso de creación de ese tratado internacional fue justamente uno de participación genuina y efectiva, colaboración y consulta estrecha con las personas con discapacidad. La Convención fue el resultado de todas las opiniones ahí vertidas, por lo que se aseguró la calidad de la Convención y su pertinencia para las personas con discapacidad.
65. En esta tesitura, el derecho a la consulta de las personas con discapacidad en la legislación y políticas públicas nacionales es un requisito ineludible para asegurar la pertinencia y calidad de todas las acciones encaminadas a asegurar el pleno goce de los derechos de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con las demás. Dicho de otro modo, **la consulta es lo que asegura que las medidas dirigidas a las personas con discapacidad sean una respuesta a sus necesidades reales.**
66. Ahora bien, este Tribunal Pleno sostuvo al resolver la acción de inconstitucionalidad 33/2015¹², que la consulta previa en materia de derechos de personas con discapacidad **es una formalidad esencial del procedimiento legislativo**, cuya exigibilidad se actualiza cuando las acciones estatales objeto de la propuesta incidan en los intereses y/o derechos de esos grupos.
67. En dicho asunto se sostuvo que la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad involucra a la sociedad civil y, más concretamente, a las organizaciones representativas de las personas con discapacidad, en las acciones estatales que incidan en esos grupos, ya que éstas tienen un impacto directo en la realidad, al reunir información concreta sobre presuntas violaciones de los derechos humanos de personas con discapacidad, y colaboran para que la discapacidad sea vista como un tema fundamental de derechos humanos.

¹¹ Con base en la jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.), de rubro: “**DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL**”.

¹² Acción de inconstitucionalidad 33/2015, resuelta el 18 de febrero de 2016, por mayoría de 8 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz por la invalidez de la totalidad de la ley, Franco González Salas obligado por la mayoría, Zaldivar Lelo de Larrea obligado por la mayoría, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del estudio de fondo de diversas normas de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista. Las Ministras Luna Ramos y Piña Hernández, así como el Ministro Presidente Aguilar Morales votaron en contra. El Ministro Cossío Díaz anunció voto concurrente. Los Ministros Franco González Salas, Zaldivar Lelo de Larrea y Pardo Rebolledo reservaron su derecho de formular votos concurrentes.

68. Por su parte, al resolver la acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018¹³ — criterio que ha sido reiterado entre múltiples precedentes, entre los que se encuentran las acciones de inconstitucionalidad 212/2020¹⁴ y 18/2021¹⁵, por ejemplo—, el Pleno de esta Suprema Corte señaló que, como elementos mínimos para cumplir con la obligación de consultar a personas con discapacidad, establecida en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, su participación debe ser:

- **Previa, pública, abierta y regular.** El órgano legislativo debe establecer reglas, plazos razonables y procedimientos en una convocatoria, en la que se informe de manera amplia, accesible y por distintos medios la manera en que las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan podrán participar tanto en el proyecto de iniciativa, como en el proceso legislativo, dentro del cual se debe garantizar su participación, de manera previa al dictamen y ante el Pleno del órgano deliberativo, durante la discusión, por lo cual deben especificarse en las convocatorias los momentos de participación.
- **Estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad.** Las personas con discapacidad no deben ser representadas, sino que, en todo caso, cuenten con la asesoría necesaria para participar sin que se sustituya su voluntad, es decir, que puedan hacerlo tanto de forma individual, como por conducto de las organizaciones de personas con discapacidad, además de que también se tome en cuenta a los niños y niñas 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 entendibles 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 lo anterior, 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 procedimiento 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 las representan, en donde realmente se tome en cuenta su opinión y se analice, con el propósito de que no se reduzca su intervención a hacerlos partícipes de una mera exposición, sino que enriquezcan con su visión la manera en que el Estado puede hacer real la eliminación de barreras sociales para lograr su pleno desarrollo en las mejores condiciones, principalmente porque son

¹³ [Acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018](#), resuelta el 21 de abril de 2020, por unanimidad de 11 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular votos concurrentes.

¹⁴ [Acción de inconstitucionalidad 212/2020](#), resuelta el 1 de marzo de 2021, por unanimidad de 11 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

¹⁵ [Acción de inconstitucionalidad 18/2021](#), resuelta el 12 de agosto de 2021, por unanimidad de 11 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea quien anunció voto concurrente.

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.
69. Además, en los precedentes señalados se puntualizó que esta obligación no es oponible únicamente ante los órganos formalmente legislativos, sino a todo órgano del Estado Mexicano que intervenga en la creación, reforma o derogación de normas generales que incidan directamente en las personas con discapacidad.
 70. Por su parte, al resolver la acción de inconstitucionalidad 109/2016¹⁶, este Tribunal Pleno declaró la invalidez de los artículos 367, fracción III, párrafo segundo, y 368 Bis del Código Civil del Estado de Chihuahua, por la falta de consulta a personas con discapacidad.
 71. De manera más reciente, bajo las mismas consideraciones, el Pleno de este Tribunal falló la acción de inconstitucionalidad 176/2020¹⁷, en la que ante la falta de consulta previa a las personas con discapacidad, declaró la invalidez del Decreto Número 27815/LXII/20, por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley para la Inclusión y Desarrollo Integral de las Personas con Discapacidad del Estado de Jalisco, publicado el veintisiete de febrero de dos mil veinte, en el Periódico Oficial de la referida entidad federativa.
 72. Por su parte, al resolver las diversas acciones de inconstitucionalidad 212/2020¹⁸, 193/2020¹⁹, 179/2020²⁰, 214/2020²¹, 131/2020 y su acumulada²², así como 18/2021²³, el Pleno de este Tribunal Constitucional, por falta de consulta a las personas con discapacidad, declaró la invalidez de diversos preceptos de las leyes de educación de los Estados de Tlaxcala, Zacatecas, San Luis Potosí, Sonora, Puebla y Baja California, respectivamente.
 73. Específicamente, al resolver la acción de inconstitucionalidad 121/2019²⁴, declaró la invalidez de los artículos 61 a 68 de la Ley General de Educación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el pasado treinta de septiembre de dos mil diecinueve.

¹⁶ Acción de inconstitucionalidad 109/2016, resuelta el 20 de octubre de 2020, por unanimidad de 11 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales (ponente), Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

¹⁷ Acción de inconstitucionalidad 176/2020, resuelta el 17 de mayo de 2021, por unanimidad de 11 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá en contra de las consideraciones relativas a la armonización con la ley general, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose del estándar de la consulta y diversas consideraciones, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Ríos Farjat separándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

¹⁸ Acción de inconstitucionalidad 212/2020, resuelta el 1 de marzo de 2021, por unanimidad de 11 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

¹⁹ Acción de inconstitucionalidad 193/2020, resuelta el 17 de mayo de 2021, por unanimidad de 11 votos, se declaró la invalidez de los artículos del 39 al 41 y del 44 al 48 de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas, expedida mediante el Decreto 389, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el 17 de junio de 2020.

²⁰ Acción de inconstitucionalidad 179/2020, resuelta el 24 de mayo de 2021, en la que, por unanimidad de 11 votos, se declaró la invalidez los artículos 38, 39, 40 y del 43 al 47 de la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí, expedida mediante el Decreto 0675, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el 14 de mayo de 2020.

²¹ Acción de inconstitucionalidad 214/2020, resuelta el 24 de mayo de 2021, en la que, por unanimidad de votos, se declaró la invalidez de los artículos 51, 52, 53 y del 56 al 59 de la Ley Número 163 de Educación del Estado de Sonora, publicada en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el 15 de mayo de 2020.

²² Acción de inconstitucionalidad 131/2020 y acumulada, resuelta el 25 de mayo de 2021, en la que, por unanimidad de votos, se declaró la invalidez de los artículos 46, 47, 48 y del 51 al 56 de la Ley de Educación del Estado de Puebla, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el 18 de mayo de 2020.

²³ Acción de inconstitucionalidad 18/2021, resuelta el 12 de agosto de 2021, por unanimidad de 11 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea quien anunció voto concurrente.

²⁴ Acción de inconstitucionalidad 121/2019, resuelta el 29 de junio de 2021, por unanimidad de 11 votos, de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

74. En suma, se puede considerar que la consulta previa a personas con discapacidad es una formalidad esencial del procedimiento legislativo cuando se actualizan los estándares precisados.
75. Este criterio ha evolucionado, de manera que, a partir de la acción de inconstitucionalidad 212/2020 —reiterada, por ejemplo, en las diversas acciones de inconstitucionalidad 193/2020, 179/2020, 214/2020, 131/2020 y su acumulada, 121/2019, así como 18/2021—, este Tribunal Pleno ha sostenido que en los casos de leyes que no son exclusivas o específicas en regular los intereses y/o derechos de personas con discapacidad o pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, **la falta de consulta previa no implicaba la invalidez de todo el procedimiento legislativo, sino únicamente de los preceptos que debían ser consultados y respecto de los cuales el legislador fue omiso en llevar a cabo la consulta previa conforme a los estándares adoptados por esta Suprema Corte.**
76. Así, el Pleno de este Tribunal Constitucional determinó que, en el supuesto de que una norma o un ordenamiento general no esté específicamente relacionado con los grupos vulnerables que deben ser privilegiados con una consulta, esto es, que no se refieran única y exclusivamente a ellos, sino que, en el contexto general, estén inmiscuidos, **las normas por invalidar son precisamente las que les afecten, pero sin alcanzar a invalidar toda la norma.** Por el contrario, cuando los decretos o cuerpos normativos se dirijan específicamente y en forma integral a estos grupos vulnerables, la falta de consulta invalida todo ese ordenamiento.

B. Caso concreto

77. Preciado el estándar de constitucionalidad del apartado anterior, ahora se debe analizar si en el procedimiento legislativo que dio origen a la emisión de los artículos 77 a 87 de la Ley de Educación para el Estado de Guanajuato, expedida mediante el Decreto número 203, se respetó el derecho a la consulta de personas con discapacidad, para lo cual debe determinarse: **B.1.** Si las medidas legislativas son susceptibles de afectar directamente a las personas con discapacidad de la entidad; y **B.2.** En caso de acreditarse esa susceptibilidad de afectación, estudiar si se realizó una consulta.

B.1. ¿Las medidas legislativas son susceptibles de afectar directamente a las personas con discapacidad de la entidad?

78. Este Tribunal Pleno considera que **las normas impugnadas son susceptibles de afectar los derechos de las personas con discapacidad del Estado de Guanajuato, por lo que el legislador se encontraba obligado a consultarles**, como a continuación se explica.
79. A partir de una lectura de los artículos 77 a 87 de la sección I “*Educación Especial*”, de la Ley de Educación para el Estado de Guanajuato, es evidente que dicho cuerpo normativo sí impacta directamente a las personas con discapacidad, debido a que las normas impugnadas disponen lo siguiente:
- Se garantiza el derecho a la educación especial dirigida a los educandos en condiciones especiales o que enfrenten barreras para el aprendizaje y la participación (artículo 77).
 - Se establecen los propósitos de la educación especial y atención de los educandos de manera adecuada a sus condiciones, estilos y ritmos de aprendizaje, en un contexto incluyente. Asimismo, se prevé la inclusión educativa y faculta a la autoridad educativa a establecer de manera creciente centros de servicio de educación especial o sus equivalentes (artículo 78).
 - Se ordena al Estado a garantizar a las personas con discapacidad competencias que les permitan aprender y desarrollar habilidades para toda la vida y que favorezcan su inclusión laboral (artículo 79).
 - Se prevé que la Secretaría y demás instituciones deberán favorecer el máximo logro de aprendizaje de los educandos; desarrollar al máximo su personalidad y talentos; favorecer su plena participación en su educación y garantizar su continuidad en los estudios; realizar ajustes razonables en función de las necesidades de las personas y otorgar apoyos para facilitar su formación; proporcionar una educación o capacitación basada en criterios de integración e inclusión; contar con el marco de la educación especial; realizar acciones que no tiendan a impedir la inscripción de personas con la condición del espectro autista (artículo 80).

- Se precisa que, tratándose de personas con discapacidad y trastornos generalizados del desarrollo, se favorecerá su atención en los planteles de educación básica y media superior, sin que ello cancele su posibilidad de acceder a las diversas modalidades de educación especial (artículo 81).
 - Se refiere que las instituciones educativas públicas o particulares deberán realizar ajustes razonables y aplicar métodos, técnicas, materiales específicos y las medidas de apoyo necesarias para garantizar la satisfacción de las necesidades básicas para el aprendizaje de los educandos y máximo desarrollo de su potencial para la autónoma integración a la vida social y productiva (artículo 82).
 - Se determina que la formación continua y capacitación de los maestros promoverá la educación especial y desarrollará las competencias necesarias para la adecuada atención de los educandos (artículo 83).
 - Se regula que la educación especial incorporará enfoques de inclusión e igualdad sustantiva en las escuelas de educación básica y media superior que atiendan a los educandos con discapacidad, con trastornos generalizados del desarrollo, o bien, aptitudes sobresalientes (artículo 84).
 - Se prevé que las prestaciones de los servicios educativos a las personas con discapacidad y trastornos generalizados del desarrollo atenderá a diversas disposiciones en materia de accesibilidad señaladas en diversas leyes generales y locales (artículo 85).
 - Se ordena que los centros de atención múltiple prestarán servicios de educación especial del tipo básico en sus niveles inicial, preescolar, primaria y secundaria, además de formación para el trabajo y que las autoridades educativas promoverán y facilitarán la continuidad de los estudios en los tipos de educación media y superior (artículo 86).
 - Se determinó que, para garantizar la educación inclusiva, las autoridades educativas ofrecerán medidas pertinentes tendentes a: facilitar el aprendizaje a través de distintas modalidades, medios y formatos de comunicación; facilitar la adquisición y el aprendizaje de la lengua de señas y la enseñanza del español para las personas sordas; asegurar que los educandos reciban educación en los lenguajes, las modalidades y medios de educación más apropiados a las necesidades de cada persona; proporcionar a los educandos con aptitudes sobresalientes la atención que requieran; y las demás que prevea la Ley General de Educación (artículo 87).
80. Como se puede apreciar, las normas impugnadas contienen una regulación sobre la forma en la que se protegerá el derecho a la educación de las personas y, en específico, de las personas con discapacidad. Esta regulación sí incide directamente en los derechos de este colectivo, pues el objeto de esta sección es evidentemente sentar las bases para la educación de las personas con discapacidad y delimitar la forma en la que se impartirá esa educación en aras de identificar, prevenir y eliminar las barreras que limitan el aprendizaje de las personas que tienen alguna discapacidad.
81. Además, las normas impugnadas establecen que las autoridades educativas tendrán que crear centros de educación especial con infraestructura física y los recursos financieros necesarios para fortalecer el sistema de educación especial, y contemplan la obligación de las instituciones educativas de realizar ajustes razonables para garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de los educandos.
82. Las normas anteriores impactan directamente en las personas con discapacidad, de manera que era exigible consultar a este colectivo para tomar en cuenta sus necesidades reales y su visión particular sobre la educación, pues de lo contrario, si no se lleva a cabo una consulta previa, significaría que el Estado adoptara una postura unilateral sobre la educación que se impartirá a las personas con alguna discapacidad, sin considerarlos en forma alguna.
83. A partir de lo referido —y contrario a lo sostenido por los poderes Legislativo y Ejecutivo del estado de Guanajuato—, se advierte que **los preceptos cuestionados impactan directamente a las personas con discapacidad** debido a que contienen las directrices atinentes a la impartición del servicio educativo especial en el Estado de Guanajuato. Esto es, la sección “*Educación Especial*” tiene un impacto específico en las personas con discapacidad, ya que norma el tipo, la forma y el modo en que los entes públicos correspondientes atenderán las distintas necesidades de estas personas en materia educativa. Por tanto, en este caso, el **desahogo de una consulta a personas con discapacidad era indispensable**.

84. Lo anterior sin que sea necesario evaluar de fondo los méritos de esta impugnación, porque basta comprobar que las medidas contenidas en la ley actualizan los estándares jurisprudenciales de este Tribunal Pleno para tornar exigible la consulta a personas con discapacidad, lo que debe tenerse como colmado en grado suficiente, ya que la ley combatida reglamenta las condiciones en que este colectivo accede a la educación inclusiva en la entidad federativa, de ahí que es claro que resultaba necesario consultarlos previamente a tomar una decisión.
85. No pasa inadvertido que los poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Guanajuato sostienen que las normas impugnadas fueron emitidas en acatamiento al mandato contenido en la Ley General de Educación por el que se ordenó a las legislaturas estatales armonizar sus leyes locales con la Ley Marco en materia educativa. Sin embargo, ese mandato de armonización no significa que las autoridades estatales queden relevadas de su obligación de llevar a cabo las consultas previas necesarias.
86. En este sentido, del mismo modo en que se sostuvo al resolver la acción de inconstitucionalidad 212/2020²⁵, este Tribunal Pleno consideró que todas las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultar a estos grupos vulnerables antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses, consulta que debe cumplir con los parámetros que ha determinado esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, incluso en el supuesto de legislación emitida en cumplimiento a un mandato de armonización ordenado por el legislador federal.
87. Aun considerando el supuesto de que la armonización de la legislación local con una ley general relevara 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.
88. En el caso, se advierte que el veintinueve de junio de dos mil veintiuno, este Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad 121/2019²⁶ en la que se analizó, precisamente, la Ley General de Educación. En ese precedente se declaró la invalidez de los artículos 56, 57 y 58 de la Ley General, por falta de consulta indígena, así como los artículos 61 a 68 por falta de consulta a personas con discapacidad.
89. De esta manera, se robustece la necesidad de llevar a cabo la consulta previa a personas con discapacidad, pues si el argumento de defensa de los poderes Ejecutivo y Legislativo de la entidad federativa —para no realizar las consultas correspondientes— descansa sobre la base de que su función legislativa se activó por la obligación de armonización de la ley local con la Ley General de Educación, es evidente que si la Ley General tampoco fue consultada, la legislación local presenta el mismo vicio de constitucionalidad.
90. En este sentido, al tratarse de normas que regulan cuestiones relacionadas con la educación de personas con discapacidad, el legislador local estaba obligado a practicar las consultas, previamente a su emisión, con independencia de que ello haya sido en cumplimiento de un mandato de armonización ordenado por el legislador federal.
91. 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 de Justicia de la Nación en distintos precedentes radica en que las personas con discapacidad —y también los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas— 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 las aportaciones y opiniones que el legislador no tuvo en cuenta para emitir las normas ahora impugnadas.
92. En consecuencia, este Tribunal Pleno no puede acoger la pretensión de los poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Guanajuato de validar la adopción de un cambio legislativo que incide en los derechos humanos de las personas con discapacidad, producto de un procedimiento que representó una vulneración al derecho a la consulta previa.

²⁵ Acción de inconstitucionalidad 212/2020, resuelta el 1 de marzo de 2021, por unanimidad de 11 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas (Ponente), Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldivar Lelo de Larrea, en el sentido de declarar la invalidez por falta de consulta previa, exclusivamente de los artículos de la Ley de Educación de Tlaxcala, impugnados que tenían una incidencia directa en los pueblos y comunidades indígenas, así como de personas con discapacidad.

²⁶ Acción de inconstitucionalidad 121/2019, resuelta el 29 de junio de 2021, por unanimidad de 11 votos, de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldivar Lelo de Larrea.

93. Tampoco es obstáculo a la determinación de este Tribunal Pleno el argumento de los poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Guanajuato formulado en el sentido de que debe atenderse al contexto actual en el que se encuentra el mundo vinculado con la pandemia ocasionada por el virus SARS-CoV2 o COVID-19, de manera que no resultaba factible exigir al Congreso local efectuar una consulta previa a personas con discapacidad —ni a pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas—, pues tal exigencia, por sí misma, implicaría comprometer su derecho a la salud.
94. Lo anterior, porque siguiendo el criterio que este Tribunal Pleno asumió al resolver la acción de inconstitucionalidad 136/2020²⁷, y reiterado en la acción de inconstitucionalidad 212/2020, 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.
95. Por tanto, a efecto de no vulnerar el derecho a la consulta previa y proteger la vida, la salud y la integridad 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 a sectores históricamente discriminados.
96. En ese sentido, se observa que, derivado de la emergencia sanitaria, la legislatura local debió abstenerse de emitir disposiciones susceptibles de afectar a las personas con discapacidad —y a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas— 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.
97. Por lo anterior, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que los artículos 77 a 87 de la Ley de Educación para el Estado de Guanajuato son susceptibles de impactar en los derechos de las personas con discapacidad, por lo que **era exigible que se consultara a este sector de la sociedad en forma previa.**

B.2. ¿Se realizó una consulta a las personas con discapacidad?

98. Ahora, en este segundo subapartado —y una vez que se dejó claro en el anterior que las normas impugnadas sí son susceptibles de afectar en los derechos de las personas con discapacidad— es necesario analizar si se llevó a cabo una consulta estrecha a personas con discapacidad en forma previa a la emisión de las normas impugnadas de acuerdo con los estándares señalados en páginas precedentes.
99. La Comisión Nacional demandante sostiene que del análisis del procedimiento legislativo que dio origen a la Ley de Educación para el Estado de Guanajuato, se advierte que no existió consulta estrecha y participación de las personas con discapacidad, a través de sus representantes o con las asociaciones que fungen para tal efecto, por lo que debe declararse la invalidez de las normas impugnadas.
100. Al respecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el concepto de invalidez planteado por la parte accionante **es fundado**, debido a que el legislador local estaba obligado a realizar una consulta a las personas con discapacidad y, sin embargo, **no llevó a cabo el ejercicio consultivo correspondiente**, como se explica a continuación.
101. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación debe revisar el procedimiento legislativo por el que se emitió la Ley de Educación para el Estado de Guanajuato, de lo cual se advierte lo siguiente:
- Desde abril de dos mil diecinueve hasta mayo de dos mil veinte se recibieron en el Congreso local múltiples iniciativas con la finalidad de reformar diversos preceptos de la entonces vigente Ley de Educación para el Estado de Guanajuato.
 - Las iniciativas se radicaron y turnaron, respectivamente, ante la Comisión de Educación, Ciencia y Tecnología y Cultura del Congreso local, con la finalidad de que emitiera su dictamen correspondiente, el cual fue aprobado el veinticuatro de junio de dos mil veinte por las diputadas y los diputados integrantes de dicha Comisión.

²⁷ Acción de inconstitucionalidad 136/2020, resuelta por el Pleno el 8 de septiembre de 2020, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales (ponente), Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto Número 460 por el que se adicionan los artículos 13 Bis y 272 Bis, a la Ley Número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dos de junio de dos mil veinte.

- En sesión ordinaria de veinticinco de junio siguiente, el Pleno del Congreso de la Unión aprobó por unanimidad de treinta y seis votos el dictamen de la Ley de Educación para el Estado de Guanajuato, por lo que se ordenó la remisión del decreto al Ejecutivo del Estado para su publicación.
 - Finalmente, el veintidós de julio de dos mil veinte fue publicado en el Periódico Oficial de la entidad federativa el Decreto número 203, por el que se expide la Ley de Educación para el Estado de Guanajuato.
102. De lo relatado se corrobora que durante el procedimiento legislativo de creación de la Ley de Educación local —en la que se contienen las secciones impugnadas— **no se llevó a cabo consulta alguna a personas con discapacidad** —ni a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas— en forma previa a la emisión del decreto impugnado.
103. Incluso, este Tribunal Pleno advierte que **los poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Guanajuato son coincidentes en señalar que durante el procedimiento legislativo que dio origen al Decreto ahora impugnado no se llevó a cabo una consulta previa a personas con discapacidad** —ni a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas— de la entidad, por diversas razones que ya fueron descartadas en páginas anteriores, entre ellas, por considerar que las normas no inciden directamente en esos grupos sociales, porque las normas están dirigidas a protegerlos y no a perjudicarlos y, finalmente, por la alegada imposibilidad de llevar a cabo este tipo de ejercicios de participación en el contexto de la crisis sanitaria que atraviesa el país por la pandemia del virus SARS-CoV2 o COVID-19.
104. De esta manera, los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Guanajuato refieren en su informe que la Ley de Educación local fue emitida en cumplimiento de las obligaciones de armonizar y homologar el marco jurídico local con lo previsto en la Ley General de Educación, de manera que **no era posible llevar a cabo una consulta a personas con discapacidad y a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.**
105. Del mismo modo, el Poder Legislativo del Estado de Guanajuato manifestó en la página 16 de su informe que:
- “(...) la Ley de Educación para el Estado de Guanajuato se ciñe al orden constitucional, a virtud de atender los mandatos contenidos en el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al cumplir con las bases dispuestas en dicho ordinal, no obstante, la carencia de la realización de una consulta previa a la comunidad indígena y a las personas con capacidades diferentes, como lo sostiene la parte demandante (...)”.*
106. De lo anterior, se puede advertir que, además de la mención de las autoridades emisora y promulgadora de las normas impugnadas, **no hay alguna evidencia que permita a esta Suprema Corte apreciar la formulación de una consulta a las personas con discapacidad.**
107. Por lo anterior, este Tribunal Pleno estima que la emisión de la Ley de Educación para el Estado de Guanajuato vulneró en forma directa el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y, en consecuencia, se debe declarar la invalidez de las normas que contienen ese vicio de constitucionalidad, sin que tenga que invalidarse todo el decreto, ya que, como se ha referido en páginas anteriores, a partir de la acción de inconstitucionalidad 212/2020 —reiterada, por ejemplo, en las diversas acciones de inconstitucionalidad 193/2020, 179/2020, 214/2020, 131/2020 y su acumulada, 121/2019, así como 18/2021—, este Tribunal Pleno ha sostenido que en los casos de leyes que no son exclusivas o específicas en regular los intereses y/o derechos de personas con discapacidad o pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, **la falta de consulta previa no implica la invalidez de todo el procedimiento legislativo, sino únicamente de los preceptos que debían ser consultados y respecto de los cuales el legislador fue omiso en llevar a cabo la consulta previa conforme a los estándares adoptados por esta Suprema Corte.**
108. En consecuencia, se **declara invalidez de los artículos 77 a 87 de la Ley de Educación local.**
- Tema 2. Falta de consulta a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas (estudio de los artículos 88 a 91 de la Ley de Educación para el Estado de Guanajuato)**
109. Como se narró en páginas anteriores, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos también sostiene que los artículos 88 a 91 de la Ley de Educación para el Estado de Guanajuato son inconstitucionales porque regulan aspectos que son susceptibles de afectar a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de la entidad, sin que se les hubiera consultado previamente a través de los mecanismos culturalmente adecuados.

110. Las normas impugnadas son del tenor siguiente:

“Sección II

Educación Indígena

Derechos educativos, culturales y lingüísticos

Artículo 88. El Estado garantizará el ejercicio de los derechos educativos, culturales y lingüísticos a todas las personas, pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, migrantes y jornaleros agrícolas. Contribuirá al conocimiento, aprendizaje, reconocimiento, valoración, preservación y desarrollo de la tradición oral y escrita indígena, costumbres, recursos y formas específicas de organización de los pueblos, así como de las lenguas indígenas nacionales, como medio de comunicación, de enseñanza, objeto y fuente de conocimiento.

La educación indígena debe atender las necesidades educativas de las personas, pueblos y comunidades indígenas con pertinencia cultural y lingüística; además de basarse en el respeto, promoción y preservación del patrimonio histórico y de las culturas.

Realización de consultas

Artículo 89. Las autoridades educativas consultarán de buena fe y de manera previa, libre e informada, de acuerdo con las disposiciones legales nacionales e internacionales en la materia, cada vez que prevea medidas en materia educativa, relacionadas con los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, respetando su autodeterminación en los términos del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato.

Educación Indígena

Artículo 90. La educación indígena estará destinada a las personas de los pueblos y comunidades indígenas de la Entidad, así como aquellas que por su condición de migración transiten o residan en la misma.

Las autoridades educativas garantizarán que esta educación sea bilingüe e intercultural, impartida por personal docente hablante de la lengua indígena.

La prestación de la educación indígena atenderá además de lo dispuesto por la legislación en materia educativa, a lo señalado por la Ley General de los Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, la Ley para la Protección de los Pueblos y Comunidades Indígenas en el Estado de Guanajuato y demás disposiciones normativas.

Obligaciones en materia de educación indígena

Artículo 91. Para efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto en materia de educación indígena, las autoridades educativas competentes realizarán lo siguiente:

I. Fortalecer las escuelas o centros de educación indígena, 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 y promover la valoración de distintas formas de producir, interpretar y transmitir el conocimiento, las culturas, saber utilizar materiales educativos, entre ellos libros de texto gratuitos, en las diversas lenguas del territorio estatal;

III. Fortalecer las instituciones públicas de formación docente, la adscripción de los 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;

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

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

111. Para dar respuesta al concepto de invalidez hecho valer por la *ombudsperson* nacional, se dividirá el estudio en dos apartados: en el “**Apartado A**” se recordará la línea jurisprudencial que ha seguido esta Suprema Corte en relación con la consulta a pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas —lo que conforma el parámetro de constitucionalidad de este caso— y, una vez hecho lo anterior, en el “**Apartado B**” se analizará si las normas impugnadas son susceptibles de afectar a este colectivo —lo que haría necesaria la consulta previa— y, de ser el caso, se constatará si en este caso el Congreso de Guanajuato llevó a cabo el procedimiento de consulta previa.

A. La consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas

112. Como se verá a continuación, siguiendo lo sostenido por este Tribunal Pleno al resolver algunos de los últimos precedentes sobre el tema, en específico, la acción de inconstitucionalidad 151/2017²⁸; la acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019²⁹; la acción de inconstitucionalidad 116/2019 y su acumulada 117/2019³⁰; la acción de inconstitucionalidad 81/2018³¹, la acción de inconstitucionalidad 136/2020³², así como la acción de inconstitucionalidad 164/2020³³, los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas del país tienen derecho a ser consultados en forma previa, informada, culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales y de buena fe cuando las autoridades legislativas pretendan emitir una norma general o adoptar una acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses³⁴.
113. En principio, debe destacarse que es criterio reiterado de este Tribunal Pleno que de una interpretación del artículo 2 de la Constitución General y el artículo 6 del Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, las autoridades legislativas, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas antes de adoptar una acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses, la cual deberá ser previa, culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales, informada y de buena fe.

²⁸ Acción de inconstitucionalidad 151/2017, resuelta el 28 de junio de 2018, se aprobó por unanimidad de 11 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldivar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto a 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.

²⁹ Acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019, resuelta el 5 de diciembre de 2019, se aprobó por mayoría de 9 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, y Presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto al estudio de fondo del proyecto. El Ministro Laynez Potisek votó en contra.

³⁰ Acción de inconstitucionalidad 116/2019 y su acumulada 117/2019, resuelta el 12 de marzo de 2020, por mayoría de 9 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales (ponente), Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, y Presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto impugnado. Los Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra.

³¹ Acción de inconstitucionalidad 81/2018, resuelta el 20 de abril de 2020, por unanimidad de 11 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto Número 778, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho.

³² Acción de inconstitucionalidad 136/2020, resuelta por el Pleno el 8 de septiembre de 2020, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales (ponente), Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto del estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto Número 460 por el que se adicionan los artículos 13 Bis y 272 Bis, a la Ley Número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dos de junio de dos mil veinte.

³³ Acción de inconstitucionalidad 164/2020, resuelta por el Pleno el 5 de octubre de 2020, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales (ponente), Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto del estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto 0703, por el que se expide la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el treinta de junio de dos mil veinte.

³⁴ Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2019, se adicionó un apartado C al artículo 2º de la Constitución General, a efecto de reconocer a los pueblos y comunidades afroamericanas, como parte de la composición pluricultural de la Nación, señalando, además, que tendrán los derechos reconocidos para los pueblos y comunidades indígenas del País, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social.

114. Este criterio ha sido sostenido en una variedad de casos, entre ellos, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas³⁵ y 15/2017 y sus acumuladas³⁶.
115. En el primer precedente se declaró la inconstitucionalidad de la totalidad de la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca, al haber sido emitido sin una consulta previa. Por su parte, en el segundo precedente se 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.
116. En este sentido, se advierte que para arribar a tales determinaciones se partió de la idea de la interpretación progresiva del artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³⁷, en el que se reconoció el derecho de los pueblos indígenas —lo que ahora se hace extensivo a los pueblos y comunidades afromexicanas— a la libre determinación y autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.
117. Sobre esta norma, como se refirió en la acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas, así como en la controversia constitucional 32/2012³⁸, para la reforma del artículo 2 constitucional se tomó como referente normativo el Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y los Acuerdos de San Andrés Larráinzar.
118. De esta manera, en los precedentes se ha considerado necesario analizar el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptado el veintisiete de junio de mil novecientos ochenta y nueve, en Ginebra, Suiza, y aprobado por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, el once de julio de mil novecientos noventa³⁹, el cual prevé lo siguiente:

“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;

³⁵ Acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015, resuelta el 19 de octubre de 2015, se aprobó por unanimidad de 10 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 al estudio de fondo del proyecto.

³⁶ Acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, resuelta el 16 de agosto de 2017, se aprobó por unanimidad de 11 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto al 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.

³⁷ El texto constitucional reformado el 14 de agosto de 2001 disponía lo siguiente:

“Artículo 2°. La Nación Mexicana es única e indivisible.

(...)

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

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

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

III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.

(...)

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

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

(...)

IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

(...).”

³⁸ Controversia constitucional 32/2012, resuelta el 29 de mayo de 2014, se aprobó por mayoría de 10 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, respecto al estudio de fondo.

³⁹ Publicado en el Diario oficial de la Federación el 3 de agosto de 1990.

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.”

“Artículo 7

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

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

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

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

119. De conformidad con el marco normativo y los precedentes antes expuestos, este Tribunal Pleno ha concluido reiteradamente que en términos de lo dispuesto en los artículos 1, párrafo primero, y 2 de la Constitución General de la República⁴⁰ y 6 del Convenio 169 de la OIT, los pueblos indígenas y afromexicanos tienen el derecho humano a ser consultados mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe a través de sus representantes cada vez que se prevean medidas susceptibles de afectarles directamente⁴¹.
120. Ello, en suma, porque la reforma al artículo 2 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el catorce de agosto de dos mil uno, reconoció la composición pluricultural de la Nación, estableció que los pueblos indígenas son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas. Además, estableció los criterios para determinar qué comunidades pueden considerarse indígenas y contempló que el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía.
121. Asimismo, se reconoció el derecho de las comunidades indígenas de decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural; elegir, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno; destacándose que las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

⁴⁰ Véase la jurisprudencia de rubro: “DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL”. Registro 2006224. [J]; 10a. Época; Pleno; Gaceta S.J.F.; Libro 5, Abril de 2014; Tomo I; Pág. 202. P./J. 20/2014 (10a.).

⁴¹ Sustenta 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 el *amparo en revisión 631/2012*, resuelto el ocho de mayo de dos mil trece por la Primera Sala la resolución de la Primera Sala de este Alto Tribunal, aprobado por unanimidad de 5 votos de los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz, Gutiérrez Ortiz Mena, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Pardo Rebolledo.

122. Adicionalmente, el derecho a la consulta de los pueblos indígenas y afroamericanos en todos los temas que les afecten se encuentra reconocido expresamente en el Convenio 169 de la OIT. Incluso, este derecho puede válidamente desprenderse del propio texto del artículo 2 constitucional a partir, precisamente, de los postulados que contiene en cuanto a que reconoce su derecho a la autodeterminación, a la preservación de su cultura e identidad, al acceso a la justicia, a la igualdad y no discriminación.
123. Actualmente, el artículo 2 constitucional dispone lo siguiente:

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

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

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

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

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

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

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

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

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

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

(...)

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

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

(...)

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

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

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

(...)

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

(...)

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

(...)⁴².

124. Como se puede apreciar, el texto constitucional vigente guarda sincronía con la evolución normativa y jurisprudencial en favor de la protección de los derechos de interculturalidad de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de México y, en particular, de la necesidad de consultarlos en todo momento en que una medida legislativa o de autoridad sea susceptible de afectarles directamente.
125. Específicamente, en el primer párrafo del apartado B se impone la obligación de la Federación, los Estados y los Municipios de eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecer las instituciones y las políticas necesarias a fin de garantizar la vigencia de los derechos de las personas indígenas y afromexicanas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.
126. Además, este derecho se puede extraer del principio de autodeterminación, previsto en el artículo 2, apartado A, fracciones I y II, de la Constitución, que faculta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.
127. En efecto, en el artículo 2 de la Constitución General se protege el derecho de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de autodeterminación y autogobierno. En este sentido, la autodeterminación es *“un conjunto de normas de derechos humanos que se predicán genéricamente de los pueblos, incluidos los pueblos indígenas, y que se basan en la idea de que todos los sectores de la humanidad tienen el mismo derecho a controlar su propio destino”*⁴³.
128. Esta facultad de autogobierno o autoorganización constituye la principal dimensión del principio de autodeterminación, y consiste en la idea de que los sistemas políticos deben funcionar de acuerdo con los deseos de las personas gobernadas⁴⁴.
129. Siguiendo este hilo conductor, el derecho a la consulta se encuentra íntimamente ligado con los derechos de participación política y autogobierno de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas y sus integrantes.

⁴² Marco constitucional vigente hoy en día.

⁴³ ANAYA, James, *Los pueblos indígenas en el derecho internacional*, Madrid, Trotta, 2005, p. 137.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 224.

130. En este sentido, en el artículo 35 de la Constitución General⁴⁵ se reconoce el derecho de todo ciudadano de votar y ser votado en las elecciones populares y de asociarse para tomar parte en los asuntos políticos del país. En consecuencia, la ciudadanía que integra los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas del país tiene derecho a participar en la toma de decisiones de relevancia pública y, sobre todo, en aquellas que sean susceptibles de afectarles directamente.
131. A partir de estos principios, en la Constitución General se encuentran inmersos otros derechos y características propias de la tutela de derechos con una perspectiva intercultural. Por ejemplo, tienen la facultad de elegir a sus autoridades conforme a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, así como el ejercicio de sus formas propias de convivencia y organización social, económica, política y cultural, lo que incluye, por supuesto, el derecho a la educación.
132. Al respecto, el Pleno —en los precedentes antes referidos— y la Corte Interamericana de Derechos Humanos han sostenido que las autoridades están obligadas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas antes de adoptar alguna acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses.
133. De esta forma, los pueblos indígenas y afroamericanos tienen el derecho humano a ser consultados mediante procedimientos culturalmente adecuados, 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 directamente⁴⁶ conforme a lo siguiente:

- **La consulta debe ser previa.** 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.
- **La consulta debe ser culturalmente adecuada.** El deber estatal de consultar a los pueblos indígenas y afroamericanos ha de 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.

Incluso, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido⁴⁶ que las consultas a pueblos indígenas deben realizarse a través de procedimientos culturalmente adecuados, es decir, de conformidad con sus propias tradiciones y a través de sus instituciones representativas. Para ello debe analizarse el contexto cultural de las comunidades, empleando diversos mecanismos como lo pueden ser, por ejemplo, las visitas o estudios periciales en materia antropológica.

Para que una consulta indígena sea culturalmente adecuada, es necesario que se respete el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la no asimilación cultural, consistente en que se reconozca y respete la cultura, historia, idioma y modo de vida de las poblaciones indígenas como un factor de enriquecimiento de la identidad cultural del Estado y se garantice su preservación⁴⁷.

Asimismo, se deben tomar las medidas necesarias para garantizar que los miembros de los pueblos puedan comprender y hacerse comprender en procedimientos legales, facilitándoles traductores si es necesario.

- **La consulta debe ser 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.

⁴⁵ **Artículo 35.-** Son derechos de la ciudadanía:

I.- Votar en las elecciones populares;

II.- Poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos y candidatas ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos y las ciudadanas que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;

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

(...)"

⁴⁶ *Caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Ecuador*. Corte Interamericana de Derechos Humanos, de 27 de junio de 2012 (Fondo y Reparaciones), párrafos 201 y 202.

⁴⁷ Así lo ha sostenido el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de la ONU en su Recomendación general N° XXIII relativa a los derechos de los pueblos indígenas, del 51° periodo de sesiones, 1997, en su párrafo 4, inciso a).

- **La consulta debe ser 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.
134. Es importante enfatizar que, para poder hablar de una consulta indígena y afromexicana realmente válida, no basta con realizar foros no vinculantes que se desarrollen a partir de procedimientos que no sean culturalmente adecuados y que no tutelen los intereses de las comunidades indígenas y afromexicanas.
135. Debe señalarse, como también se ha destacado en precedentes —particularmente en las acciones de inconstitucionalidad 83/2015 y acumuladas, así como 151/2017—, que si bien la decisión del Órgano Reformador de la Constitución de incorporar la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas ha sido materializada en distintas leyes secundarias, como la Ley de Planeación, la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas o la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, lo cierto es que el ejercicio del derecho de consulta no debe estar limitado a esos ordenamientos, pues las comunidades indígenas deben contar con tal prerrogativa, también cuando se trate de procedimientos legislativos, cuyo contenido verse sobre derechos de los pueblos indígenas y afromexicanos.
136. Al resolver la acción de inconstitucionalidad 81/2018⁴⁸, esta Suprema Corte se pronunció sobre la necesidad de que en los procesos de consulta se establezcan metodologías, protocolos o planes de consulta que las permitan llevar a buen término, bajo los principios rectores característicos ya expuestos.
137. Al respecto, el Tribunal Pleno estimó que los procedimientos de consulta deben preservar las especificidades culturales y atender a las particularidades de cada caso según el objeto de la consulta. Si bien deben ser flexibles, lo cierto es que deben prever necesariamente algunas fases que —concatenadas— impliquen la observancia del derecho a la consulta y la materialización de los principios mínimos de ser previa, libre, informada, de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo y culturalmente adecuada, observando, como mínimo, las siguientes características y fases:
- **Fase preconsultiva** que permita la identificación de la medida legislativa que debe ser objeto de consulta, la identificación de los pueblos y comunidades indígenas a ser consultados, así como la determinación de la forma de llevar a cabo el proceso, la forma de intervención y la formalización de acuerdos lo cual se deberá definir de común acuerdo entre autoridades gubernamentales y representantes de las comunidades indígenas.
 - **Fase informativa** de entrega de información y difusión del proceso de consulta, con la finalidad de contar con información completa, previa y significativa sobre las medidas legislativas. Ello puede incluir, por ejemplo, la entrega por parte de las autoridades de un análisis y evaluación apropiada de las repercusiones de las medidas legislativas.
 - **Fase de deliberación interna**. En esta etapa —que resulta fundamental— los pueblos y comunidades indígenas, a través del diálogo y acuerdos, evalúan internamente la medida que les afectaría directamente.
 - **Fase de diálogo** entre los representantes del Estado y representantes de los pueblos indígenas con la finalidad de generar acuerdos.
 - **Fase de decisión**, comunicación de resultados y entrega de dictamen.
138. Así, las legislaturas locales tienen el **deber de prever una fase adicional en el procedimiento de creación de las leyes para consultar a los representantes de ese sector de la población**, cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

⁴⁸ Acción de inconstitucionalidad 81/2018, resuelta el 20 de abril de 2020, por unanimidad de 11 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto Número 778, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el 24 de agosto de 2018.

139. De forma más específica, al resolver las diversas acciones de inconstitucionalidad 212/2020⁴⁹, 193/2020⁵⁰, 179/2020⁵¹, 214/2020⁵², 131/2020 y su acumulada⁵³, así como 18/2021⁵⁴, el Pleno de este Alto Tribunal declaró la invalidez de diversos preceptos de las leyes de educación de los Estados de Tlaxcala, Zacatecas, San Luis Potosí, Sonora, Puebla y Baja California, respectivamente, por falta de consulta a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.
140. De forma similar al caso de la consulta a personas con discapacidad, en los últimos precedentes en los que se ha analizado la falta de consulta a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, este Tribunal Pleno ha adoptado un nuevo criterio sobre los alcances invalidantes de la falta de consulta previa.
141. Así, a partir de la acción de inconstitucionalidad 212/2020, este Tribunal Pleno ha sostenido que en los casos de leyes que no son exclusivas o específicas en regular los intereses y/o derechos de personas con discapacidad o pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, **la falta de consulta previa no implica la invalidez de todo el procedimiento legislativo, sino únicamente de los preceptos que debían ser consultados y respecto de los cuales el legislador fue omiso en llevar a cabo la consulta previa conforme a los estándares adoptados por esta Suprema Corte.**
142. Por tanto, en el supuesto de que una norma o un ordenamiento general no esté específicamente relacionado con los grupos vulnerables que deben ser privilegiados con una consulta, esto es, que no se refieran única y exclusivamente a ellos, sino que, en el contexto general estén inmiscuidos, **las normas por invalidar son precisamente las que les afecten, pero sin alcanzar a invalidar toda la norma.**

B. Caso concreto

143. Una vez precisado lo anterior, se debe analizar si en el procedimiento legislativo que dio origen a la emisión de los artículos 88 a 91 de la Ley de Educación para el Estado de Guanajuato, expedida mediante el Decreto número 203, se respetó el derecho a la consulta previa, para lo cual debe determinarse: **B.1.** Si las medidas legislativas son susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de la entidad; y **B.2.** En caso de acreditarse esa susceptibilidad de afectación, estudiar si se realizó una consulta que cumpla con los parámetros ya referidos.

B.1. ¿Las medidas legislativas son susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de la entidad?

144. Este Tribunal Pleno considera que **el decreto impugnado es susceptible de afectar los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas** de Guanajuato, por lo que el legislador se encontraba obligado a consultarles previamente y de acuerdo con las exigencias reconocidas por esta Suprema Corte, como a continuación se explica.
145. A partir de una lectura de los artículos 88 a 91 de la Ley de Educación para el Estado de Guanajuato, se puede advertir que esas normas sí son susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de la entidad federativa, debido a que esos preceptos regulan de manera expresa la educación indígena, en concreto, se regula lo siguiente:

⁴⁹ Acción de inconstitucionalidad 212/2020, resuelta el 1 de marzo de 2021, por unanimidad de 11 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

⁵⁰ Acción de inconstitucionalidad 193/2020, resuelta el 17 de mayo de 2021, por unanimidad de 11 votos, se declaró la invalidez de los artículos del 39 al 41 y del 44 al 48 de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas, expedida mediante el Decreto 389, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el 17 de junio de 2020.

⁵¹ Acción de inconstitucionalidad 179/2020, resuelta el 24 de mayo de 2021, en la que, por unanimidad de 11 votos, se declaró la invalidez de los artículos 38, 39, 40 y del 43 al 47 de la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí, expedida mediante el Decreto 0675, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el 14 de mayo de 2020.

⁵² Acción de inconstitucionalidad 214/2020, resuelta el 24 de mayo de 2021, en la que, por unanimidad de votos, se declaró la invalidez de los artículos 51, 52, 53 y del 56 al 59 de la Ley Número 163 de Educación del Estado de Sonora, publicada en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el 15 de mayo de 2020.

⁵³ Acción de inconstitucionalidad 131/2020 y acumulada, resuelta el 25 de mayo de 2021, en la que, por unanimidad de votos, se declaró la invalidez de los artículos 46, 47, 48 y del 51 al 56 de la Ley de Educación del Estado de Puebla, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el 18 de mayo de 2020.

⁵⁴ Acción de inconstitucionalidad 18/2021, resuelta el 12 de agosto de 2021, por unanimidad de 11 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea quien anunció voto concurrente.

- El deber del Estado de garantizar el ejercicio de los derechos educativos, culturales y lingüísticos de todas las personas, pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas (artículo 88).
 - El Estado contribuirá al conocimiento, aprendizaje, reconocimiento, valoración, preservación y desarrollo de la tradición oral y escrita indígena, costumbres, recursos y formas específicas de organización de los pueblos, así como de las lenguas indígenas nacionales, como medio de comunicación, de enseñanza, objeto y fuente de conocimiento (artículo 88).
 - Las autoridades educativas celebrarán consultas cada vez que prevea medidas en materia educativa, relacionadas con los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas (artículo 89).
 - Asimismo, se establecen los principios que deberá atender la educación indígena, y la necesidad de que ésta sea bilingüe e intercultural (artículo 90).
 - Finalmente, se desarrollan las obligaciones en materia educativa de las autoridades educativas (artículo 91).
146. Como se puede advertir, estas regulaciones emitidas con motivo de la entrada en vigor de la Ley de Educación local son **susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de la entidad** y, en consecuencia, **existía la obligación de consultarles directamente en forma previa** a la emisión del decreto impugnado.
147. Se trata de implementaciones legislativas que inciden en los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de la entidad, pues regulan y dan parámetros al sistema educativo indígena.
148. En esta tesitura, este Tribunal Pleno considera que la emisión de la sección “*Educación Indígena*” —y contrario a lo sostenido por los poderes Legislativo y Ejecutivo del estado de Guanajuato— **es susceptible de afectar a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas**, por lo que **debía mediar una consulta en materia indígena**.
149. No pasa inadvertido que el Poder Legislativo defiende la validez de las disposiciones impugnadas y, en esencia, sostiene que no se dio la inclusión en el procedimiento legislativo de una etapa de consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas debido a que la materia de la ley local no genera afectación directa en sus derechos, pues la normativa no procede a la prospección o explotación de los recursos del subsuelo, no considera la enajenación de sus tierras o la transmisión de sus derechos sobre éstas a personas ajenas a su comunidad, o bien, no pretende reubicarlos. Sin embargo, como se ha relatado en páginas anteriores, cualquier norma o acto del Estado que sea susceptible de afectar o incidir directamente en los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas debe ser consultada previamente siguiendo los requisitos y fases reconocidas por esta Suprema Corte —desarrolladas en diversos precedentes que encuentran su origen en la acción de inconstitucionalidad 81/2018—.
150. Como se ha sostenido a lo largo de esta sentencia, el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas tiene asidero en el artículo 2°, Apartado B, de la Constitución Federal, específicamente al señalar que, para promover la igualdad de oportunidades y eliminar cualquier forma de discriminación, la Federación, las entidades federativas y los municipios están obligados a implementar las políticas necesarias para garantizar los derechos de los indígenas y el desarrollo comunitario, lo cual deberá ser diseñado y operado conjuntamente con ellos.
151. De esta forma, en el artículo 2° de la Constitución Federal se protege el principio de autodeterminación de los pueblos y comunidades, que es “*un conjunto de normas de derechos humanos que se predicen genéricamente de los pueblos, incluidos los pueblos indígenas, y que se basan en la idea de que todos los sectores de la humanidad tienen el mismo derecho a controlar su propio destino*”⁵⁵.
152. Este principio de autodeterminación implica, también, la facultad de auto gobierno o auto organización que consiste en la idea de que los sistemas políticos deben funcionar de acuerdo con los deseos de las personas gobernadas⁵⁶.

⁵⁵ ANAYA, James, *Los pueblos indígenas en el derecho internacional*, op cit., p. 137.

⁵⁶ *Ibidem.*, p. 224.

153. 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 de su derecho a la no asimilación cultural.
154. Por tanto, para que pueda hablarse de una verdadera protección del principio de autodeterminación, es necesario que las normas e instituciones que puedan afectar los derechos de personas o colectivos indígenas y afroamericanas no sean producto de una imposición, sino resultado de procedimientos que respeten sus preferencias dentro de una serie de opciones razonables⁵⁷.
155. El derecho a la consulta a los pueblos y comunidades indígenas protege su autodeterminación a través de la participación activa de los integrantes de los pueblos originarios en la toma de decisiones de relevancia pública. Además, la importancia de este derecho radica en aceptar las diferencias culturales y escuchar —conforme a las propias tradiciones, usos y costumbres— a las personas que integran una Comunidad.
156. Por tanto, el legislador local está obligado a realizar una consulta previa en materia indígena, pues aun cuando se trataba de una adecuación del sistema educativo local a la legislación general en materia, existen ciertos matices y temas que fueron ahondados por el legislador local, lo cual fue reconocido por el propio Poder Legislativo, que expresó en su informe que la normativa se expidió “con el reconocimiento de sus propias características”, al igual que el Ejecutivo, quien refirió “que la norma fue diseñada para cubrir las particularidades culturales, étnicas y psicosomáticas de sus destinatarios”.
157. 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 cuerpo legislativo no habría advertido en forma unilateral.
158. Por ello, basta que en este caso se advierta que las normas impugnadas contienen modificaciones legislativas que inciden en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas para exigir constitucionalmente como requisito de validez que se haya celebrado una consulta indígena y afroamericana.
159. A partir de lo referido —y contrario a lo sostenido por los poderes Legislativo y Ejecutivo del estado de Guanajuato—, se advierte que **los preceptos cuestionados son susceptibles de afectar a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas de la entidad** debido a que contienen las directrices atinentes a la impartición del servicio educativo intercultural en el Estado de Guanajuato. Por tanto, en este caso, el **desahogo de una consulta en materia indígena y afroamericana era indispensable**.
160. Los poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Guanajuato sostienen, al igual que lo hicieron respecto de las normas sobre educación para personas con discapacidad, que los artículos 88 a 91 fueron emitidos en acatamiento al mandato contenido en la Ley General de Educación por el que se ordenó a las legislaturas estatales armonizar sus leyes locales con la Ley Marco en materia educativa.
161. Sin embargo, ese argumento no justifica que en este caso no se deba hacer una consulta a pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, pues como se dijo en el apartado anterior (consulta a personas con discapacidad), **todas las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultar a pueblos y comunidades indígenas antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses**, incluso en el supuesto de legislación emitida en cumplimiento a un mandato de armonización ordenado por el legislador federal.
162. Debe recordarse que la consulta en materia indígena se activa cuando los cambios legislativos son susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas y/o afroamericanas. Por tanto, este Tribunal Pleno no prejuzga si las medidas implementadas en la legislación impugnada pueden beneficiar o perjudicar al colectivo indígena y afroamericano, pues eso implicaría que este Tribunal sustituyera los intereses de los pueblos y comunidades y valorara qué es lo que más les beneficie, desde un control abstracto, cuando precisamente esto es parte del objetivo de una consulta indígena.

⁵⁷ *Ibidem.*, p. 241.

163. Como se ha relatado, el derecho a la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas protege su autodeterminación a través de la participación activa de los integrantes de los pueblos originarios en la toma de decisiones de relevancia pública. Además, la importancia de este derecho radica en aceptar las diferencias culturales y escuchar —conforme a las propias tradiciones, usos y costumbres— a las personas que integran una Comunidad.
164. Además, es un hecho notorio que el veintinueve de junio de dos mil veintiuno, este Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad 121/2019⁵⁸ en la que se analizó, precisamente, la Ley General de Educación. En ese precedente se declaró la invalidez de los artículos 56, 57 y 58 de la Ley General por falta de consulta indígena, así como los artículos 61 a 68 por falta de consulta a personas con discapacidad, lo que hace patente que no se ha escuchado a este colectivo para la implementación de las reformas en materia educativa.
165. Asimismo, como se refirió en páginas anteriores —a propósito de la consulta a personas con discapacidad—, tampoco puede justificarse la falta de consulta a personas indígenas y afroamericanas por el hecho de que el país se encuentra inmerso en la pandemia provocada por el virus SARS-CoV2 o COVID-19, pues como se ha reiterado, las medidas de emergencia sanitaria no pueden ser empleadas como una excusa para adoptar decisiones sin implementar un procedimiento de consulta en forma previa.
166. Lo anterior, porque siguiendo los precedentes de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación — por ejemplo la acción de inconstitucionalidad 164/2020⁵⁹—, se advierte como hecho notorio que el once de marzo de dos mil veinte, la Organización Mundial de Salud declaró a la pandemia de enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), como una emergencia de salud pública de interés internacional y que el Consejo de Salubridad General, en sesión extraordinaria celebrada el diecinueve de marzo de dos mil veinte, acordó reconocer la epidemia en México como una enfermedad grave de atención prioritaria.
167. En este precedente se precisó que al menos desde el diecinueve de marzo de dos mil veinte, nuestro país atraviesa oficialmente por una pandemia frente a la cual todas las autoridades estatales se encuentran obligadas a cumplir con una serie de medidas adoptadas para garantizar el derecho a la vida, la salud y la integridad de las personas, en particular, de aquellas en mayores condiciones de vulnerabilidad.
168. En relación con esta condición, se destacó que los pueblos y las comunidades indígenas y afroamericanas han sido un grupo estructural y sistemáticamente vulnerado en el goce y ejercicio de sus derechos humanos; por ello, la implementación de las medidas antes descritas exige un enfoque diferencial y respetuoso de la diversidad cultural de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanos.
169. Por tanto, se aseveró que las medidas de la emergencia sanitaria no podían ser empleadas como una excusa para adoptar decisiones sin implementar un procedimiento de consulta en forma previa, informada, culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales y de buena fe.
170. Sobre el tema, la Comisión Interamericana sobre Derechos Humanos formuló la recomendación número 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”.

⁵⁸ Acción de inconstitucionalidad 121/2019, resuelta el 29 de junio de 2021, por unanimidad de 11 votos, de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

⁵⁹ Acción de inconstitucionalidad 164/2020, resuelta por el Tribunal Pleno el 5 de octubre de 2020, por unanimidad de 11 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, se aprobó el considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, en su inciso a), denominado “*Cuestión previa: determinación sobre la necesidad de realizar una consulta a pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas*”, consistente en declarar la invalidez del Decreto 0703, por el que se expide la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el treinta de junio de dos mil veinte.

171. Así, se advirtió que a efecto de no vulnerar el derecho a una consulta culturalmente adecuada y proteger la vida, la salud y la integridad de los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas era recomendable abstenerse de promover iniciativas legislativas y/o continuar con éstas, en los casos en que debía darse participación activa a este sector históricamente discriminado.
172. Por lo anterior, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que los artículos 88 a 91 de la Ley de Educación para el Estado de Guanajuato, sí son susceptibles de impactar en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, por lo que **era exigible que se consultara a este sector de la sociedad en forma previa.**

B.2. ¿Se realizó una consulta en materia indígena y afromexicana?

173. Ahora, en este segundo subapartado —y una vez que se dejó claro en el anterior que las normas impugnadas sí son susceptibles de afectar a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas— es necesario analizar si se llevó a cabo la consulta correspondiente y conforme a los estándares exigidos por esta Suprema Corte.
174. La Comisión accionante sostiene que el órgano legislativo fue omiso en realizar la consulta indígena aun cuando tenía la obligación de hacerla, pues en la sección II, denominada “*Educación Indígena*” —prevista en los artículos 88 a 91— se garantiza el ejercicio de los derechos educativos, culturales y lingüísticos de todas las personas integrantes de pueblos y comunidades indígenas, migrantes y jornaleros.
175. Al respecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el concepto de invalidez planteado por la parte accionante **es fundado**, debido a que el legislador local estaba obligado a realizar una consulta a en materia indígena y afromexicana y, sin embargo, **no llevó a cabo el ejercicio consultivo correspondiente**, como ya quedó detallado en el apartado anterior en el que se estudio la falta de consulta a personas con discapacidad —y que en obvio de repeticiones se reitera en sus términos en este caso—.
176. En efecto, como se mencionó en páginas anteriores —a propósito de la falta de consulta a personas con discapacidad—, de la revisión del procedimiento legislativo se advierte que **no se llevó a cabo consulta alguna a personas con discapacidad** —ni a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas— en forma previa a la emisión del decreto impugnado.
177. Incluso, este Tribunal Pleno advierte que **los poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Guanajuato son coincidentes en señalar que durante el procedimiento legislativo que dio origen al Decreto ahora impugnado no se llevó a cabo una consulta previa a personas con discapacidad** —ni a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas— de la entidad, por diversas razones que ya fueron descartadas en páginas anteriores, entre ellas, por considerar que las normas no inciden directamente en esos grupos sociales, porque las normas están dirigidas a protegerlos y no a perjudicarlos y, finalmente, por la alegada imposibilidad de llevar a cabo este tipo de ejercicios de participación en el contexto de la crisis sanitaria que atraviesa el país por la pandemia del virus SARS-CoV2 o COVID-19.
178. De esta manera, los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Guanajuato refieren en su informe que la Ley de Educación local fue emitida en cumplimiento de las obligaciones de armonizar y homologar el marco jurídico local con lo previsto en la Ley General de Educación, de manera que **no era posible llevar a cabo una consulta a personas con discapacidad y a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.**
179. De lo anterior, se puede advertir que además de la mención de las autoridades emisora y promulgadora de las normas impugnadas, **no hay alguna evidencia que permita a esta Suprema Corte apreciar la formulación de una consulta a las pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.**

180. Por tanto, este Tribunal Pleno estima que **se vulneraron en forma directa los artículos 2 de la Constitución Federal y 6 del Convenio 169 de la OIT** y, en consecuencia, se **declara la invalidez de los artículos 88 a 91 de la Ley de Educación para el Estado de Guanajuato**, emitida mediante el Decreto número 203, en el entendido de que la falta de consulta previa no implica, en este caso, la invalidez de todo el procedimiento legislativo, sino únicamente de los preceptos que debían ser consultados y respecto de los cuales el legislador fue omiso en llevar a cabo la consulta previa conforme a los estándares adoptados por esta Suprema Corte.
181. **SEXTO. Efectos.** Conforme a lo dispuesto en los artículos 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General⁶⁰, 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.
182. Como se ha precisado en páginas previas, este Tribunal Pleno **declaró la invalidez de los artículos 77 a 91 de la Ley de Educación para el Estado de Guanajuato**, expedida mediante el Decreto número 203, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de julio de dos mil veinte, por falta de consultas a personas con discapacidad y a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.
183. El efecto habitual que esta Suprema Corte fijaba en casos en los que ha declarado la invalidez de normas por falta de consulta previa había sido la invalidez total del decreto que contiene las normas que debían ser consultadas.
184. Sin embargo, como se precisó en páginas anteriores, ese criterio ha evolucionado, de manera que, a partir de la acción de inconstitucionalidad 212/2020 —reiterada, entre otras, en las diversas acciones de inconstitucionalidad 193/2020, 179/2020, 214/2020, 131/2020 y su acumulada, 121/2019, así como 18/2021—, este Tribunal Pleno ha sostenido que, en los casos de leyes que no son exclusivas o específicas en regular los intereses y/o derechos de personas con discapacidad o pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, **la falta de consulta previa no implica la invalidez de todo el procedimiento legislativo, sino únicamente de los preceptos que debían ser consultados y respecto de los cuales el legislador fue omiso en llevar a cabo la consulta previa conforme a los estándares adoptados por esta Suprema Corte.**
185. En este sentido, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que en el supuesto de que una norma o un ordenamiento general no esté específicamente relacionado con los grupos vulnerables que deben ser privilegiados con una consulta, esto es, que no se refieran única y exclusivamente a ellos, sino que, en el contexto general, estén inmiscuidos, como es el presente caso, **las normas por invalidar son precisamente las que les afecten, pero sin alcanzar a invalidar toda la norma.**
186. Por tanto, en este caso únicamente se debe declarar la invalidez parcial de los artículos **77 a 91 de la Ley de Educación para el Estado de Guanajuato.**
187. Conforme a las facultades que la Constitución General confiere a este Tribunal Pleno para modular los efectos de sus sentencias de acción de inconstitucionalidad, es necesario tener en cuenta que la justicia constitucional busca generar una circunstancia mejor de la que había antes de la sentencia de acción de inconstitucionalidad, y no una peor, ya que la finalidad de este sistema de control constitucional es proteger y garantizar los derechos, en este caso, los de las comunidades indígenas y afromexicanas y de las personas con discapacidad.

60 “**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 registrarán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley”.

“**Artículo 45.** Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que registrarán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia”.

188. En esta tesitura, es claro que, si las secciones de educación especial y educación indígena — artículos 77 a 91— fueran declaradas inválidas sin más, se correría el riesgo de ocasionar el mal funcionamiento del sistema educativo en la entidad federativa.
189. Así, tomando en consideración las serias dificultades y riesgos que implicaría celebrar las consultas respectivas durante la pandemia por el virus SARS-COV2, esta Suprema Corte determina que **los efectos de invalidez deben postergarse por dieciocho meses** con el objeto de que la regulación respectiva continúe vigente en tanto el Congreso del Estado de Guanajuato cumple con los efectos vinculatorios precisados a continuación.
190. En este sentido, se vincula al Congreso del Estado de Guanajuato para que **dentro de los dieciocho meses siguientes a la notificación que se le haga de los puntos resolutive de esta resolución, fecha en que surtirá efectos la declaración de invalidez decretada, lleve a cabo, conforme a los parámetros fijados en esta decisión,** la consulta a los pueblos y comunidades indígenas, así como la de las personas con discapacidad, y, posteriormente, con base en los resultados de dichas consultas, emita la regulación correspondiente en materia de educación indígena y de educación inclusiva.
191. Lo anterior, en el entendido de que las consultas no deben limitarse a los artículos declarados inconstitucionales, sino que deberán tener un carácter abierto, a efecto de otorgar la posibilidad de que se facilite el diálogo democrático y busque la participación de los grupos involucrados en relación con cualquier aspecto regulado en la Ley de Educación para el Estado que esté relacionado directamente con su condición indígena o de discapacidad.
192. 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, permite al Congreso del Estado de Guanajuato atender lo resuelto en la presente ejecutoria. Sin perjuicio de que en un tiempo menor el Congreso 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.
193. Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

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

SEGUNDO. Se declara la invalidez de los artículos del 77 al 91 de la Ley de Educación para el Estado de Guanajuato, expedida mediante el Decreto número 203, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de julio de dos mil veinte en términos de lo señalado en el considerando quinto 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 Guanajuato, 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 considerando sexto de esta determinación.

CUARTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Guanajuato, 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.

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

En relación con el punto resolutive primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causales de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

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

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a los dieciocho meses siguientes a la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Guanajuato. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Piña Hernández votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en: 2) vincular al Congreso del Estado para que, en dicho plazo, realice las consultas a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas con los lineamientos de esta determinación, así como a las personas con discapacidad, y emita la regulación que corresponda en las materias de educación indígena y de educación inclusiva, en el entendido de que esas consultas no deben limitarse a los artículos declarados inconstitucionales, sino que deberán tener un carácter abierto.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

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

El señor Ministro Alberto Pérez Dayán no asistió a la sesión de veintiuno de octubre de dos mil veintiuno previo aviso a la Presidencia.

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

Presidente, Ministro **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Ponente, Ministro **Luis María Aguilar Morales**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Licenciado **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de cuarenta y un fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 239/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veintiuno de octubre de dos mil veintiuno. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a cuatro de enero de dos mil veintidós.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE

QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 239/2020, RESUELTA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN DE VEINTIUNO DE OCTUBRE DE DOS MIL VEINTIUNO.

1. En la presente acción de inconstitucionalidad 239/2020 el Tribunal Pleno, por unanimidad de diez votos, determinó la invalidez de los artículos 77 a 87 —que conforman la Sección I, “Educación Especial”— y 88 a 91 —que integran la Sección II, “Servicios de educación especial, indígena, para personas adultas y formación para el trabajo”—, de la Ley de Educación para el Estado de Guanajuato. Lo anterior por encontrar un vicio legislativo relativo a que el Congreso local no realizó las consultas dirigidas a personas con discapacidad, así como a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.
2. La propuesta se ajusta a los diversos precedentes sobre el tema, particularmente, a las acciones de inconstitucionalidad 212/2020¹ y 193/2020². Por lo tanto, si bien voté a favor de éstas, quisiera expresar algunas consideraciones sobre mi criterio en relación con el tema del derecho a la consulta previa de estos grupos³.
3. El Tribunal Pleno ha consolidado un criterio unánime respecto del deber de las legislaturas de realizar una consulta previa frente a medidas legislativas susceptibles de afectar directamente a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como a personas con discapacidad, cuando la legislación se refiere específicamente a esa materia. En consecuencia, se ha determinado la invalidez total de las leyes o decretos donde, en su proceso legislativo, no se ha habilitado una fase adicional a fin de llevar a cabo una consulta en la materia⁴; o no se ha realizado conforme a los requisitos de ser previa, libre, informada, culturalmente adecuada, de buena fe y con la finalidad de llegar a un acuerdo⁵; o no se observaron determinadas fases o etapas para considerarla válida⁶.
4. Asimismo, una mayoría de Ministros y Ministras del Tribunal Pleno -e inclusive en ocasiones por unanimidad- ha estimado que se debe decretar la invalidez total de las leyes o decretos respectivos cuando, a pesar de que la materia de la legislación no se refiera expresamente a cuestiones indígenas, afromexicanas o de discapacidad, se dirigen a regular la materia de manera directa o la

¹ Fallada el 1 de marzo de 2021 por unanimidad de votos del Tribunal Pleno, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas.

² Fallada el 17 de mayo de 2021 por unanimidad de votos, bajo mi ponencia.

³ Nota: en los siguientes párrafos se hará referencia a diversos precedentes del Tribunal Pleno, los cuales son con fines ejemplificativos para sustentar las afirmaciones del presente voto, sin que constituya una referencia exhaustiva ya que existe un gran número de asuntos donde este Tribunal se ha pronunciado sobre el tema de consulta previa.

⁴ **Acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018**, falladas el 21 de abril de 2020 bajo la ponencia del Ministro Aguilar Morales. Por unanimidad de 11 votos se determinó la invalidez total de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México.

Acción de inconstitucionalidad 123/2020, fallada el 23 de febrero de 2021 bajo la ponencia del Ministro González Alcántara Carrancá. Por unanimidad de 10 votos (ausente el Ministro Pérez Dayán) se determinó la invalidez total de la Ley de los Derechos Indígenas, ahora Ley de los Derechos de los Indígenas y Afromexicanas para el Estado de Nuevo León.

⁵ **Acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019**, falladas el 5 de diciembre de 2019 bajo la ponencia de la Ministra Esquivel Mossa. Por mayoría de 9 votos se determinó la invalidez del Decreto Número 203 que reforma, deroga y adiciona diversos artículos del Código Electoral del Estado de Hidalgo, debido a que, en resumen, 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.

⁶ **Acción de inconstitucionalidad 81/2018**, fallada el 20 de abril de 2020, bajo la ponencia del Ministro Gutiérrez Ortiz Mena. Se determinó la invalidez del Decreto 778 por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero (por unanimidad de 11 votos) y el Decreto por el que se expidió la Ley 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero (por mayoría de 9 votos).

El Tribunal Pleno estimó que los procedimientos de consulta indígena deben ser flexibles, pero observar como mínimo, las siguientes características y fases:

I. 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.

II. 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.

III. 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.

IV. Fase de diálogo entre los representantes del Estado y representantes de los pueblos indígenas con la finalidad de generar acuerdos.

V. Fase de decisión, comunicación de resultados y entrega de dictamen.

regula integralmente⁷. Igualmente, cuando, a pesar de que no todos los preceptos de una ley se refieran o tengan relación con la materia indígena, sí se articule un sistema integral, como en cuestiones de seguridad pública estatal, que incida en las formas de organización de los pueblos o comunidades indígenas⁸.

5. Por otra parte, algunos integrantes del Máximo Tribunal han estimado que, cuando un decreto o ley contiene artículos dispersos en su ordenamiento, que inciden en la materia de discapacidad o de pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, existe igualmente un deber de consulta por parte de las legislaturas, aún y cuando no regule la materia integralmente o no se dirija específicamente a estos grupos. Esto, pues la falta de consulta sí tiene un efecto invalidante en todo el ordenamiento. Yo he votado con este criterio, sin embargo, al no existir una mayoría calificada de ocho integrantes del Tribunal Pleno, se ha desestimado ese argumento⁹.
6. En el presente caso, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos accionante, impugnó dos capítulos de la Ley de Educación del Estado de Guanajuato relativos a la educación especial y a los servicios de educación especial e indígena. Una vez debatido el asunto por el Tribunal Pleno, aun cuando la legislación no regula integral o específicamente la materia de discapacidad o de pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, se logró unificar el criterio en torno a la invalidez de los capítulos específicamente impugnados por la accionante -y no de todo el ordenamiento en su integridad-. Se estimó que el vicio de invalidez no tenía el potencial de invalidar toda la ley por lo que ésta fue declarada inconstitucional sólo de manera parcial. Adicionalmente, en los efectos se precisó que la sentencia vincula al Congreso Estatal en el sentido que deberá realizar las consultas en relación con toda la ley y no únicamente sobre las normas estimadas inválidas.
7. Así, mi voto fue en el sentido ya referido en vista de la urgente necesidad de generar consensos pues, como ya señalé, en un gran número de casos los argumentos de invalidez por falta de consulta previa frente a leyes que no regulaban directa o integralmente la materia, eran desestimados y la norma continuaba surtiendo efectos¹⁰.
8. La materia educativa resulta de primordial importancia para diversos grupos y colectivos, como en este caso las personas indígenas y afromexicanas y personas con discapacidad. En consecuencia, era preponderante que se lograra activar el derecho a la consulta a fin de que, en una construcción dialógica y participativa, sean estos grupos quienes señalen qué es lo que más les beneficia.
9. El derecho a la educación de los pueblos y comunidades indígenas -conforme a los artículos 2° y 3° constitucional- debe garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural. Lo cual va en estrecha relación con el deber de preservar el uso de las lenguas indígenas como elemento identitario fundamental y el reconocimiento de la diversidad cultural.

⁷ **Acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017**, falladas el 20 de abril de 2020, bajo la ponencia del Ministro Laynez Potisek. Por unanimidad de once votos se determinó la invalidez total de la Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí. Lo anterior por falta de consulta previa a personas con discapacidad.

Acción de inconstitucionalidad 158/2020 y sus acumuladas 159/2020, 161/2020, 224/2020 y 227/2020, falladas el 3 de diciembre de 2020, bajo la ponencia del Ministro Franco González Salas. Por mayoría de nueve votos se determinó la invalidez del Decreto 237, por el que se expide la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Chiapas. Lo anterior por falta de consulta previa a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

⁸ **Acción de inconstitucionalidad 81/2018**, fallada el 20 de abril de 2020, bajo la ponencia del Ministro Gutiérrez Ortiz Mena. Se determinó la invalidez del Decreto 778 por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero (por unanimidad de 11 votos) y el Decreto por el que se expidió la Ley 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero (por mayoría de 9 votos).

⁹ **Acción de inconstitucionalidad 40/2018**, fallada el 2 de abril de 2019, bajo la ponencia del Ministro Franco González Salas. En este asunto a propuesta del Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, el Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea consultó al Tribunal Pleno si el decreto impugnado (Ley de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes) requería o no de consulta previa a las personas con discapacidad, ante lo cual se expresó una mayoría de siete votos integrada por la Ministra Esquivel Mossa y los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora Icaza, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que el decreto respectivo, para su validez, no requería ser sometido a consulta. La Ministra Piña Hernández y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que dicho decreto sí requería, para su validez, de la consulta respectiva.

Acción de inconstitucionalidad 45/2018 y su acumulada 46/2018, falladas el 18 de junio de 2020, bajo la ponencia del Ministro González Alcántara Carrancá. En el proyecto se proponía establecer, que del análisis del procedimiento legislativo de la ley impugnada (Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios), se advertía que no se había realizado una consulta previa a las personas con discapacidad, pero que, conforme al criterio mayoritario del Tribunal Pleno no resultaba obligatorio realizarla. Una mayoría de seis Ministros (conformada por las Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y por los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea) votó por considerar que sí debió haberse realizado la consulta a las personas con discapacidad. La Ministra Esquivel Mossa y los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán consideraron que no era necesaria la consulta referida.

Acción de inconstitucionalidad 61/2019, fallada el 12 de enero de 2021, bajo la ponencia del Ministro Gutiérrez Ortiz Mena. En el proyecto se proponía declarar la invalidez de la Ley Número 248 de la Ley de Comunicación Social para el Estado de Veracruz, al considerar que era necesario realizar una consulta previa a personas con discapacidad así como a comunidades indígenas y afromexicanas toda vez que en su contenido se incluyen medidas susceptibles de afectar directamente los intereses o derechos de las comunidades indígenas y de incidir en los intereses y/o esfera jurídica de las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron a favor del deber del legislativo de realizar las consultas. Sin embargo, se desestimó el argumento por mayoría de seis votos de las Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat así como los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán.

¹⁰ Estas mismas consideraciones se ven reflejadas en el voto concurrente que emití en la acción de inconstitucionalidad 212/2020.

10. El derecho a la educación, en el contexto de la educación indígena, tiene una dimensión colectiva muy relevante que permite a las comunidades indígenas –como sujeto colectivo- preservar su identidad cultural mediante un modelo de educación que sea capaz de responder a las diversas manifestaciones culturales, usos, creencias, costumbres y formas de vida de la comunidad.
11. El *Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*, ha señalado que el derecho a la educación es clave para que millones de indígenas en todo el mundo no solo para que puedan salir de la exclusión y discriminación que han sufrido históricamente, sino también para el disfrute, mantenimiento y respeto de sus culturas, idiomas, tradiciones y conocimientos¹¹. Destacó que la principal forma de discriminación en materia de educación ha sido la tendencia de usar la escuela como un instrumento privilegiado para promover la asimilación de los pueblos indígenas al modelo cultural de la mayoría o de la sociedad dominante¹².
12. Por ello, las propuestas interculturales buscan tender puentes que permitan reformular las posiciones de cada uno en la estructura social, establecidas a través de procesos históricos; además de mirar la relación de la diferencia cultural con la desigualdad.¹³ La educación intercultural es un diálogo entre diferentes culturas, idiomas y conceptos del conocimiento en el que se respetan sin discriminación alguna los derechos y las necesidades de los diversos grupos de población en materia de educación. La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y la Cultura (UNESCO) ha reconocido la educación intercultural como medio para promover el respeto de la diversidad cultural y lingüística, fomentar el entendimiento entre los distintos grupos de población y erradicar el racismo.¹⁴
13. La educación indígena –con las características de ser intercultural y bilingüe- es un medio para preservar la vida de la misma comunidad, pues una educación ajena a sus tradiciones implica la transformación y destrucción de su identidad. Así, el reconocimiento a la diversidad étnica y cultural implica aceptar la multiplicidad de formas de vida y comprensión del mundo diferente a la cultura occidental¹⁵.
14. Respecto al derecho a la educación de las personas con discapacidad, la Convención para las Personas con Discapacidad lo desarrolla ampliamente en su artículo 24¹⁶, y dispone que el mismo se debe hacer efectivo sin discriminación, sobre la base de la igualdad de oportunidades asegurando un sistema inclusivo.

¹¹ Informe del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen. E/CN.4/2005/88 de 6 de enero de 2005, párr.14.

¹² Informe del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen. E/CN.4/2005/88 de 6 de enero de 2005, párr.41.

¹³ Corbetta Silvina y otros, *Educación intercultural bilingüe y enfoque de interculturalidad en los sistemas educativos latinoamericanos. Avances y desafíos*. Cepal y Unicef, 2018. Pág. 28

¹⁴ King Linda y Schielmann, Sabine, *El reto de la educación indígena: experiencias y perspectivas*. UNESCO 2004. Pág. 28

¹⁵ Similares consideraciones sostuvo la Corte Constitucional Colombiana al fallar el asunto T-557/12.

¹⁶ **Artículo 24. Educación**

1. Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a la educación. Con miras a hacer efectivo este derecho sin discriminación y sobre la base de la igualdad de oportunidades, los Estados Partes asegurarán un sistema de educación inclusivo a todos los niveles así como la enseñanza a lo largo de la vida, con miras a:
 - a) Desarrollar plenamente el potencial humano y el sentido de la dignidad y la autoestima y reforzar el respeto por los derechos humanos, las libertades fundamentales y la diversidad humana;
 - b) Desarrollar al máximo la personalidad, los talentos y la creatividad de las personas con discapacidad, así como sus aptitudes mentales y físicas;
 - c) Hacer posible que las personas con discapacidad participen de manera efectiva en una sociedad libre.
2. Al hacer efectivo este derecho, los Estados Partes asegurarán que:
 - a) Las personas con discapacidad no queden excluidas del sistema general de educación por motivos de discapacidad, y que los niños y las niñas con discapacidad no queden excluidos de la enseñanza primaria gratuita y obligatoria ni de la enseñanza secundaria por motivos de discapacidad;
 - b) Las personas con discapacidad puedan acceder a una educación primaria y secundaria inclusiva, de calidad y gratuita, en igualdad de condiciones con las demás, en la comunidad en que vivan;
 - c) Se hagan ajustes razonables en función de las necesidades individuales;
 - d) Se preste el apoyo necesario a las personas con discapacidad, en el marco del sistema general de educación, para facilitar su formación efectiva;
 - e) Se faciliten medidas de apoyo personalizadas y efectivas en entornos que fomenten al máximo el desarrollo académico y social, de conformidad con el objetivo de la plena inclusión.
3. Los Estados Partes brindarán a las personas con discapacidad la posibilidad de aprender habilidades para la vida y desarrollo social, a fin de propiciar su participación plena y en igualdad de condiciones en la educación y como miembros de la comunidad. A este fin, los Estados Partes adoptarán las medidas pertinentes, entre ellas:
 - a) Facilitar el aprendizaje del Braille, la escritura alternativa, otros modos, medios y formatos de comunicación aumentativos o alternativos y -20- habilidades de orientación y de movilidad, así como la tutoría y el apoyo entre pares;
 - b) Facilitar el aprendizaje de la lengua de señas y la promoción de la identidad lingüística de las personas sordas;
 - c) Asegurar que la educación de las personas, y en particular los niños y las niñas ciegos, sordos o sordociegos se imparta en los lenguajes y los modos y medios de comunicación más apropiados para cada persona y en entornos que permitan alcanzar su máximo desarrollo académico y social.
4. A fin de contribuir a hacer efectivo este derecho, los Estados Partes adoptarán las medidas pertinentes para emplear a maestros, incluidos maestros con discapacidad, que estén cualificados en lengua de señas o Braille y para formar a profesionales y personal que trabajen en todos los niveles educativos. Esa formación incluirá la toma de conciencia sobre la discapacidad y el uso de modos, medios y formatos de comunicación aumentativos y alternativos apropiados, y de técnicas y materiales educativos para apoyar a las personas con discapacidad.
5. Los Estados Partes asegurarán que las personas con discapacidad tengan acceso general a la educación superior, la formación profesional, la educación para adultos y el aprendizaje durante toda la vida sin discriminación y en igualdad de condiciones con las demás. A tal fin, los Estados Partes asegurarán que se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad.

15. En la Observación General Número 4 (2016), sobre el derecho a la educación inclusiva, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, destacó que "la educación es fundamental para la efectividad plena de otros derechos...La educación inclusiva debe basarse en la creación de entornos inclusivos en toda sociedad. Esto requerirá la aprobación del modelo de la discapacidad basado en los derechos humanos..."¹⁷. Además, el Comité se pronunció ampliamente sobre los elementos fundamentales que debe abordar el marco legislativo y normativo para la educación inclusiva.
16. Así, el derecho a la consulta permitirá a estos grupos colocar diversas preocupaciones y exigir determinadas medidas a fin de lograr que el derecho a la educación incorpore miradas diferenciadas para los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, así como personas con discapacidad.
- *
* * *
17. Finalmente, estimo que podrá haber otros casos en los que tendrá que ampliarse el efecto invalidante a todo el ordenamiento, o que, aunque no se regulen capítulos específicos, sino que contengan disposiciones aisladas, sea igualmente necesario activar el derecho a la consulta previa.
- *
* * *
18. Por otro lado, el 12 de agosto de 2021, se resolvió la acción de inconstitucionalidad 18/2021 (Ley de Educación del Estado de Baja California), por unanimidad de votos, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, en la que se determinó que en las acciones de inconstitucionalidad en las que este Alto Tribunal declare la invalidez parcial de normas que son violatorias del derecho de consulta con que cuentan las personas con discapacidad o los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanos, los efectos invalidantes de la acción deben extenderse a todas aquellas normas que presentan el mismo vicio de constitucionalidad.
19. Considero que ese criterio debería regir también en el presente caso, por lo que en este aspecto mi voto es a favor de que la invalidez se extienda a las siguientes normas que regulan aspectos inherentes a la educación de personas con discapacidad y de integrantes de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas en la mencionada Ley de Educación del Estado de Guanajuato: los artículos 3, 4, 11, 34, 35, 41, 43, 54, 67, 95 y 213¹⁸.

¹⁷ Observación general número 4 (2016), sobre el derecho a la educación inclusiva, del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, párrafo 44.

¹⁸ "Glosario

Artículo 3. Para la aplicación de esta Ley, se entiende por:

(...)

II. Ajustes razonables: Las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales;

(...)"

Universalidad, laicidad y gratuidad en la educación pública

Artículo 4. La educación que imparta el Estado además de obligatoria será:

(...)

IV. Inclusiva: eliminando toda forma de discriminación y exclusión, así como las demás condiciones estructurales que se convierten en barreras al aprendizaje y la participación, por lo que:

(...)

b) Eliminará las distintas barreras al aprendizaje y a la participación que enfrentan cada uno de los educandos, para lo cual las autoridades educativas, en el ámbito de su competencia, adoptarán medidas en favor de la accesibilidad y los ajustes razonables;

(...)

d) Establecerá la educación especial disponible para todos los tipos, niveles, modalidades y opciones educativas, la cual se proporcionará en condiciones necesarias, a partir de la decisión y previa valoración por parte de los educandos, madres y padres de familia o tutores, personal docente y, en su caso, por una condición de salud.

(...)"

"Competencia del Estado de prestar el servicio de Educación

Artículo 11. Corresponde al Estado prestar los servicios de educación básica, media superior y superior, la normal y demás relativa a la formación de maestras y maestros, así como la educación especial, indígena, para personas adultas y formación para el trabajo.

(...)"

"Acciones de las autoridades en materia de equidad

Artículo 34. Las autoridades educativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, llevarán a cabo las siguientes acciones, tendientes a lograr la equidad en la educación:

I. Atender de manera especial las escuelas en que, por estar en localidades aisladas, zonas urbanas marginadas o comunidades indígenas o migrantes, sea considerablemente mayor la posibilidad de atrasos o deserciones, mediante la asignación de elementos de mejor calidad, para enfrentar los problemas educativos de dichas localidades;

20. Lo anterior, porque a pesar de no estar impugnados por la CNDH, dichos artículos regulan distintos aspectos de la educación de personas con discapacidad y de pueblos y comunidades indígenas que, evidentemente al formar parte del mismo Decreto número 203, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el 22 de julio de 2020, no fueron consultadas, por lo que presentan el mismo vicio de constitucionalidad que las normas declaradas inválidas.

Ministro **Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Licenciado **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de seis fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente del señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, formulado en relación con la sentencia del veintiuno de octubre de dos mil veintiuno, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 239/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a cuatro de enero de dos mil veintidós.- Rúbrica.

(...)

XIII. Proporcionarán materiales educativos en las lenguas indígenas que correspondan, a la identidad étnica de los pueblos indígenas en las que se ubican las escuelas;

(...)"

"Modelos educativos complementarios o suplementarios

Artículo 35. En el caso de personas con características especiales que no puedan ser atendidas por el sistema escolarizado convencional, la Secretaría instrumentará modelos educativos complementarios o suplementarios que permitan ofrecer servicios educativos, entre otros a:

(...)

IV. Niñas, niños, adolescentes, jóvenes y adultos con requerimientos de educación especial;

V. Indígenas; y

(...)"

"Atribuciones del Ejecutivo Estatal

Artículo 41. Corresponde al Ejecutivo Estatal, además de lo establecido en la Ley General de Educación:

I. Prestar, por conducto de sus dependencias y entidades competentes, los servicios de educación básica, media superior y superior, la normal y demás relativa a la formación de las maestras y maestros, así como la educación especial, indígena, para adultos y formación para el trabajo;

(...)"

"Atribuciones de los Ayuntamientos

Artículo 43. Corresponde a los ayuntamientos:

(...)

VIII. Promover la educación física y la práctica de los deportes, incluido el deporte adaptado para personas con discapacidad, estableciendo los espacios necesarios para su desarrollo;

(...)"

"Niveles en educación básica

Artículo 54. La educación básica está compuesta por los niveles de inicial, preescolar, primaria y secundaria, los cuales se podrán prestar de la siguiente manera:

(...)

II. Preescolar:

(...)

b. Indígena; y

c. Comunitario.

III. Primaria:

(...)

b. Indígena; y

c. Comunitaria.

IV. Secundaria:

(...)

e. Comunitaria, o las modalidades regionales autorizadas por la Secretaría de Educación Pública.

De manera adicional, se considerarán aquellos para impartir educación especial, incluidos los Centros de Atención Múltiple, en términos de lo señalado por el artículo 86 de esta Ley".

"Políticas de educación superior

Artículo 67. Las políticas de educación superior estarán basadas en el principio de equidad, tendrán como objetivo disminuir las brechas de cobertura educativa.

La gratuidad de la educación superior se implementará de manera gradual, en los términos que establezca la ley de la materia, y conforme a la suficiencia presupuestal, procurando la inclusión de los pueblos indígenas y los grupos sociales más desfavorecidos.

(...)"

"Formación para el trabajo

Artículo 95. La formación para el trabajo procurará la adquisición de conocimientos, habilidades o destrezas, que permitan a quien la recibe, desarrollar una actividad productiva demandada en el mercado, mediante alguna ocupación o algún oficio calificados, esta formación incluirá un capítulo especial dirigido a personas con discapacidad.

(...)"

"Requisitos de la infraestructura física educativa

Artículo 213. La infraestructura física educativa de la Entidad deberá cumplir con las características pedagógicas y didácticas, de calidad, seguridad, funcionalidad, oportunidad, equidad, sustentabilidad, resiliencia, pertinencia, integralidad, accesibilidad, inclusividad e higiene, incorporando los beneficios del desarrollo de la ciencia y la innovación tecnológica, de acuerdo con las disposiciones normativas. Además, se deberán prever en los proyectos, las condiciones para brindar servicios educativos a las personas con discapacidad.

(...)"

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 239/2020, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En sesión de veintiuno de octubre de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 239/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que se declaró la invalidez de los artículos 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 90 y 91 de la Ley de Educación para el Estado de Guanajuato, expedida mediante Decreto número 203, publicado el veintidós de julio de dos mil veinte en el Periódico Oficial del Estado¹, toda vez que se violaron los

¹ **Ley de Educación para el Estado de Guanajuato**

Sección I

Educación Especial

Derecho a la educación especial

Artículo 77. En la aplicación de esta Ley, se garantizará el derecho a la educación especial, dirigida a los educandos que tienen condiciones especiales o que enfrenten barreras para el aprendizaje y la participación.

Propósito de la Educación Especial

Artículo 78. La educación especial tiene como propósito identificar, prevenir y eliminar las barreras que limitan el aprendizaje y la participación plena y efectiva en la sociedad de las personas con discapacidad, con trastornos generalizados del desarrollo, o bien aptitudes sobresalientes. Atenderá a los educandos de manera adecuada a sus propias condiciones, estilos y ritmos de aprendizaje, en un contexto educativo incluyente, que se debe basar en los principios de respeto, equidad, no discriminación, igualdad sustantiva y con perspectiva de género.

De igual forma, comprenderá los servicios y programas que brinden orientación y apliquen recursos financieros, materiales, humanos, técnicos, tecnológicos y educativos para garantizar la inclusión educativa.

Las autoridades educativas, atendiendo a la demanda de estos servicios, establecerán de manera creciente centros de servicios de educación especial o sus equivalentes, con la infraestructura física educativa y recursos necesarios en cada municipio. Asimismo, fortalecerán la educación especial y la educación inicial.

Inclusión de las personas con discapacidad

Artículo 79. El Estado garantizará a las personas con discapacidad, competencias que les permitan aprender y desarrollar habilidades para toda la vida competencias que favorezcan su inclusión laboral, a fin de propiciar su participación plena y en igualdad de condiciones en la educación y en la sociedad.

Obligaciones en materia de educación especial

Artículo 80. La Secretaría y demás instancias educativas de carácter estatal, deberán observar lo siguiente en materia de educación especial:

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 y los talentos de los educandos, así como sus capacidades creativas, emprendedoras y de innovación;

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

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

V. Proporcionar una educación o capacitación basada en criterios de integración e inclusión para las personas con la condición del espectro autista, tomando en cuenta sus capacidades y potencialidades, mediante evaluaciones pedagógicas, a fin de fortalecer la posibilidad de que tengan una vida independiente;

VI. Contar en el marco de la educación especial, con elementos que faciliten el proceso de inclusión a escuelas de educación regular, a las personas con la condición del espectro autista;

VII. Realizar acciones que tiendan a no impedir la inscripción de personas con la condición del espectro autista en los planteles educativos públicos y privados; y

VIII. Las demás previstas en la Ley General de Educación y demás normatividad aplicable.

Atención en planteles de educación básica y media superior

Artículo 81. Tratándose de personas con discapacidad y con trastornos generalizados del desarrollo, se favorecerá su atención en los planteles de educación básica y media superior, sin que esto cancele su posibilidad de acceder a las diversas modalidades de educación especial atendiendo a sus necesidades.

Ajustes razonables

Artículo 82. Las instituciones educativas públicas o particulares realizarán ajustes razonables y aplicarán métodos, técnicas, materiales específicos y las medidas de apoyo necesarias para garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje de los educandos y el máximo desarrollo de su potencial para la autónoma integración a la vida social y productiva.

Formación y capacitación de maestros en educación especial

Artículo 83. La formación continua y capacitación de las maestras y maestros promoverá la educación especial y desarrollará las competencias necesarias para la adecuada atención de los educandos.

Enfoques de la educación especial

Artículo 84. La educación especial incorporará los enfoques de inclusión e igualdad sustantiva en las escuelas de educación básica y media superior que atiendan a educandos con discapacidad, con trastornos generalizados del desarrollo, o bien aptitudes sobresalientes, considerando la capacitación y orientación a los padres de familia, personal docente, directivo y de apoyo de las escuelas regulares.

Observancia de la normatividad aplicable

Artículo 85. La prestación de los servicios educativos a las personas con discapacidad, y trastornos generalizados del desarrollo, atenderá además de lo dispuesto por la legislación en materia educativa, a las disposiciones en materia de accesibilidad señaladas en la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, la Ley de Inclusión para las Personas con Discapacidad en el Estado de Guanajuato, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista, la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Guanajuato, y demás normativa aplicable.

Centros de Atención Múltiple

Artículo 86. Los Centros de Atención Múltiple, prestarán servicios de educación especial, del tipo básico, en sus niveles inicial, preescolar, primaria y secundaria, además de formación para el trabajo.

Asimismo, las autoridades educativas promoverán y facilitarán la continuidad de los estudios en los tipos de educación media superior y superior.

Garantía de la educación inclusiva

derechos a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, así como de las personas con discapacidad, previstos en los artículos 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales; y, 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Aunado a ello, en dicha sesión no se alcanzó la votación calificada necesaria para extender los efectos de invalidez a los artículos del mismo ordenamiento que tenían el mismo vicio de inconstitucionalidad.

Como anuncié en la sesión, sostengo el presente voto concurrente para robustecer la argumentación relativa al contenido y alcance del derecho a la consulta a pueblos y comunidades indígenas tribales y afroamericanas, así como a personas con discapacidad; además, para exponer las razones por las cuales voté por la extensión de efectos de invalidez a todos los artículos que tienen el mismo vicio de inconstitucionalidad – tal como lo he venido haciendo en reiterados precedentes sobre la misma materia².

I. Voto concurrente en relación con el contenido y alcance de los derechos a la consulta.

Siguiendo la línea del precedente en la Acción de Inconstitucionalidad 212/2020³, la relevancia de este fallo radica en que forma parte de una evolución en el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues a pesar de que para la mayoría de los integrantes del Pleno, la falta de consulta no había implicado la

Artículo 87. Para garantizar la educación inclusiva, las autoridades educativas, en el ámbito de su competencia, ofrecerán las medidas pertinentes, entre ellas:

- I. Facilitar el aprendizaje a través de otras modalidades, 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 del educando y la enseñanza del español para las personas sordas;
- III. Asegurar que los educandos con discapacidad reciban educación en los lenguajes, las modalidades y medios de comunicación más apropiados a las necesidades de cada persona y en entornos que permitan alcanzar su máximo desarrollo personal, académico, productivo y social;
- IV. Proporcionar a los educandos con aptitudes sobresalientes, la atención que requieran de acuerdo con sus capacidades, intereses y necesidades; y
- V. Las demás que establezca la Ley General de Educación y la presente Ley.

Sección II

Educación Indígena

Derechos educativos, culturales y lingüísticos

Artículo 88. El Estado garantizará el ejercicio de los derechos educativos, culturales y lingüísticos a todas las personas, pueblos y comunidades indígenas o afroamericanas, migrantes y jornaleros agrícolas. Contribuirá al conocimiento, aprendizaje, reconocimiento, valoración, preservación y desarrollo de la tradición oral y escrita indígena, costumbres, recursos y formas específicas de organización de los pueblos, así como de las lenguas indígenas nacionales, como medio de comunicación, de enseñanza, objeto y fuente de conocimiento.

La educación indígena debe atender las necesidades educativas de las personas, pueblos y comunidades indígenas con pertinencia cultural y lingüística; además de basarse en el respeto, promoción y preservación del patrimonio histórico y de las culturas.

Realización de consultas

Artículo 89. Las autoridades educativas consultarán de buena fe y de manera previa, libre e informada, de acuerdo con las disposiciones legales nacionales e internacionales en la materia, cada vez que prevea medidas en materia educativa, relacionadas con los pueblos y comunidades indígenas o afroamericanas, respetando su autodeterminación en los términos del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato.

Educación Indígena

Artículo 90. La educación indígena estará destinada a las personas de los pueblos y comunidades indígenas de la Entidad, así como aquellas que por su condición de migración transiten o residan en la misma.

Las autoridades educativas garantizarán que esta educación sea bilingüe e intercultural, impartida por personal docente hablante de la lengua indígena.

La prestación de la educación indígena atenderá además de lo dispuesto por la legislación en materia educativa, a lo señalado por la Ley General de los Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, la Ley para la Protección de los Pueblos y Comunidades Indígenas en el Estado de Guanajuato y demás disposiciones normativas.

Obligaciones en materia de educación indígena

Artículo 91. Para efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto en materia de educación indígena, las autoridades educativas competentes realizarán lo siguiente:

- I. Fortalecer las escuelas o centros de educación indígena, 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 afroamericanas y promover la valoración de distintas formas de producir, interpretar y transmitir el conocimiento, las culturas, saber utilizar materiales educativos, entre ellos libros de texto gratuitos, en las diversas lenguas del territorio estatal;
- III. Fortalecer las instituciones públicas de formación docente, la adscripción de los 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;
- IV. Crear mecanismos y estrategias para incentivar el acceso, permanencia, tránsito, formación y desarrollo de los educandos, con un enfoque intercultural y plurilingüe; y
- V. Establecer esquemas de coordinación entre las diferentes instancias de gobierno para asegurar que existan programas de movilidad e intercambio, nacional e internacional, dando especial apoyo a educandos de los pueblos y comunidades indígenas o afroamericanas, en un marco de inclusión y enriquecimiento de las diferentes culturas.

² Acción de inconstitucionalidad 299/2020, resuelta el diez de agosto de dos mil veintiuno; Acción de Inconstitucionalidad 131/2020, resuelta el veinticinco de mayo de dos mil veintiuno; Acción de Inconstitucionalidad 214/2020, resuelta el veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno.

³ Resuelta el primero de marzo de dos mil veintiuno.

invalidez de la norma cuando se impugnaban leyes que no regulaban de manera específica los intereses y/o derechos de personas con discapacidad o de pueblos y comunidades indígenas, tribales y afroamericanas⁴, se avanza en una “*decisión de Corte*” para precisar que cuando una ley no esté específicamente relacionada con tales grupos vulnerables, las normas por invalidar sean precisamente las que les afecten, sin que ello alcance a invalidar todo el ordenamiento. Por el contrario, cuando las normas se dirijan específicamente a estos grupos vulnerables, la falta de consulta invalida todo ese ordenamiento.

Coincido plenamente con el sentido de la resolución y comparto gran parte de las consideraciones de la sentencia. No obstante, estimo que es necesario fortalecer el contenido y alcance del derecho a la consulta indígena, así como el estándar de análisis respecto de la consulta a las personas con discapacidad, con la inclusión expresa del principio de igualdad entre el hombre y la mujer.

En función de lo anterior, me referiré a cada uno de estos temas por separado.

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

La sentencia retoma los criterios internacionales que deben seguir las consultas a los pueblos y comunidades indígenas, tribales y afroamericanos⁵. Sin embargo, considero que también deben retomarse las consideraciones, tanto de esta Corte como de diversos organismos internacionales, que sustentan la necesidad de dichos criterios.

En este sentido, es pertinente definir cuáles son las condiciones para que una consulta pueda considerarse efectiva, –lo cual debe ser determinado a la luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de diversos precedentes de esta Suprema Corte–.

El alcance y sentido del derecho a la consulta previa debe ser leído a la luz de los criterios derivados de los casos del “Pueblo Saramaka Vs. Surinam” del veintiocho de noviembre de dos mil siete, y “Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador”, de veintisiete de junio de dos mil doce, entre otros, ya que conforme a lo resuelto por este Tribunal Pleno en la Contradicción de Tesis 293/2011, los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos son vinculantes con independencia de que el Estado Mexicano haya sido parte en el litigio ante dicho tribunal⁶.

Además, son de particular relevancia los informes del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos y comunidades indígenas, en los cuales se han desarrollado los principios internacionales que rigen la comprensión del derecho a la consulta previa⁷.

⁴ Por ejemplo, en las controversias constitucionales 38/2019, 28/2019 y 39/2019, resueltas el tres de noviembre de dos mil veinte, en las que diversos Municipios del Estado de Tlaxcala impugnaron preceptos de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala. Las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, así como los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán estimaron que no era necesaria la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, de manera que la falta de consulta no implicó la invalidez de la norma.

De igual forma, en la acción de inconstitucionalidad 61/2019, fallada el doce de enero de dos mil veintiuno, una mayoría de seis de los integrantes del Pleno (los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán y las Ministras Ríos Farjat y Esquivel Mossa) votaron en contra de la propuesta de invalidar la totalidad del ordenamiento por falta de consulta indígena y a las personas con discapacidad (la Ministra Piña Hernández y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron a favor de esta propuesta).

⁵ Es preciso señalar que el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) aplica también a los pueblos tribales y la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido -en diversos casos como en “Pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam”, “Pueblo Saramaka Vs. Surinam”, “Comunidad Garífuna de Punta de Piedra y sus miembros Vs. Honduras”, y “Comunidad Garífuna Triunfo de La Cruz y sus miembros Vs Honduras”- que las personas afrodescendientes se amparan bajo el concepto de pueblos tribales. En ese sentido, dicha Corte ha sido consistente en señalar que los estándares sobre los derechos de los pueblos indígenas también son aplicables a los pueblos tribales.

⁶ Tesis con número de identificación P.J. 21/2014 (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación el veinticinco de abril de dos mil catorce, Décima Época, de título y subtítulo: “**JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA**”.

⁷ Informe A/HRC/12/34 del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas James Anaya, *Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo*, quince de julio de dos mil nueve; Informe A/HRC/12/34/Add.6 del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas James Anaya, *Apéndice sobre Principios Internacionales Aplicables a la Consulta en Relación con la Reforma Constitucional en Materia de Derechos de los Pueblos Indígenas en Chile*, cinco de octubre de dos mil nueve; Informe A/HRC/21/47 del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas James Anaya, seis de julio de dos mil doce.

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

El derecho a la consulta previa, libre e informada es un derecho de participación de los pueblos indígenas en los asuntos que afectan sus derechos e intereses⁸.

Se concibe como un derecho que salvaguarda los derechos que de manera especial les corresponden a estos pueblos, de manera fundamental, el derecho a la autodeterminación, pero también los demás derechos protegidos tanto por la Constitución General como por los tratados internacionales⁹.

De acuerdo con el Relator de Naciones Unidas, los procedimientos especiales y diferenciados de consultas, **se justifican por la naturaleza de esos intereses particulares, que derivan del carácter distinto de los modelos e historias culturales de los pueblos indígenas**, y porque los procesos democráticos y representativos corrientes no suelen bastar para atender a las preocupaciones particulares de los pueblos indígenas, que por lo general están marginados en la esfera política. El deber de los Estados de celebrar consultas con los pueblos indígenas se basa en el reconocimiento generalizado de las características distintivas de los pueblos indígenas y de la necesidad de medidas especiales que permitan corregir sus condiciones desfavorecidas¹⁰.

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

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

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

Así, se ha señalado que: *“Las características específicas del proceso de consultas requerido por el deber de celebrar consultas variará necesariamente en función de la naturaleza de la medida propuesta y del alcance de su impacto sobre los pueblos indígenas. Las **medidas de reforma constitucional o legislativa que interesan o afectan a todos los pueblos indígenas de un país** requerirán mecanismos consultivos y representativos apropiados que estén de alguna manera abiertos a todos ellos y a su alcance. En cambio, las **medidas que afecten a pueblos o comunidades indígenas particulares**, como las iniciativas para la actividad de extracción de recursos naturales en sus territorios, requerirán procesos de consulta que garanticen la participación activa de los grupos particularmente afectados y presten atención especial a sus intereses (énfasis añadido)”¹¹.*

⁸ Véase, entre otros, Corte IDH, *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de veintiocho de noviembre de dos mil siete, Serie C, No. 172, párr. 135; y *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*, Fondo y Reparaciones, Sentencia de 27 de junio de 2012, Serie C No. 245, párrs. 159 a 167.

⁹ Los principios de consulta y consentimiento son fundamentales para los derechos de participación y libre determinación, y constituyen salvaguardias de todos los derechos de los pueblos indígenas que podrían verse afectados por actores externos, incluidos los derechos que asisten a los pueblos indígenas con arreglo al derecho interno o a los tratados a los que se han suscrito, o los derechos reconocidos y protegidos por fuentes internacionales autorizadas como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y los diversos tratados multilaterales ampliamente ratificados. Véase, ONU: Consejo de Derechos Humanos, Informe A/HCR/21/47 del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, seis de julio de dos mil doce, párr. 50.

¹⁰ ONU: Consejo de Derechos Humanos, Informe A/HRC/12/34 del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, quince de julio de dos mil nueve, párr. 42.

¹¹ Informe A/HRC/12/34 del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, quince de julio de dos mil nueve, párr. 45.

Incluso, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que en determinadas circunstancias, **los Estados deben obtener el consentimiento** de los pueblos tribales e indígenas para llevar a cabo planes de desarrollo o inversión a grande escala con un impacto significativo en el derecho al uso y goce de sus territorios ancestrales¹².

En el presente caso, la Ley de Educación para el Estado de Guanajuato, contiene disposiciones que son susceptibles de afectar directamente los intereses o derechos de dichas comunidades, ya que se relacionan directa y estrechamente con el derecho a la educación de tal sector.

Así, los alcances del derecho a la consulta previa deben ser ponderados e instrumentalizados en ese contexto. En este asunto, dicho derecho tiene un alcance amplio: pretende atender a las necesidades y características de las comunidades indígenas, busca propiciar un verdadero diálogo entre éstas y los poderes de la entidad que tienen la facultad de emitir normas que les afecten directamente, y tiene como finalidad llegar a un acuerdo acerca de las medidas propuestas.

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

Los órganos internacionales de derechos humanos han señalado que el ejercicio del deber de consultar a los pueblos indígenas debe ser interpretado de forma flexible, dependiendo de la medida objeto de la consulta y de las circunstancias específicas de cada país.

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

No obstante, **existen a nivel internacional una serie de criterios mínimos para que el ejercicio al derecho a la consulta previa pueda considerarse efectivo**. Los cuales se pueden desprender del propio texto del artículo 6º del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo¹³, y de los diversos numerales 18 y 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas¹⁴.

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

¹² Cfr. *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam*, párrs. 134 a 136.

¹³ **Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo**

Artículo 6.

1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;

b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan; c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

¹⁴ **Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas**

Artículo 18. Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones.

Artículo 19. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos reiteradamente ha sostenido que las consultas deben satisfacer el principio de buena fe, ser apropiadas a las costumbres y valores de los pueblos, así como ser efectivas, en el sentido de permitir el ejercicio real de dicho derecho¹⁵.

En esa línea, y a propósito de la reforma constitucional en materia indígena en Chile de dos mil nueve, el Relator Especial de Naciones Unidas, desarrolló el contenido de los principios internacionales aplicables a la consulta previa, libre e informada¹⁶ los cuales, si bien no pueden trasladarse automáticamente al caso que ahora se analiza sí resultan particularmente orientadores.

1. **La consulta debe realizarse con carácter previo.** En el sentido de que dicha consulta se realice "lo antes posible"¹⁷. Tratándose de medidas legislativas, los pueblos indígenas deberán ser consultados previamente en todas las fases del proceso de producción normativa¹⁸.
2. **La consulta no se agota con la mera información.** No basta con que se informe a los pueblos indígenas sobre el contenido de la medida propuesta, sino que debe pretender fomentar un verdadero diálogo con ellos¹⁹.
3. **La consulta debe ser de buena fe, dentro de un procedimiento que genere confianza entre las partes.** Se debe buscar generar consensos, propiciando un clima de confianza y respeto entre comunidades y gobierno²⁰.
4. **La consulta debe ser adecuada y a través de las instituciones representativas indígenas.** Lo anterior significa que se debe dar en el marco del respeto a las formas de decisión internas, a través de sus instituciones representativas y mediante procedimientos apropiados. Un procedimiento es apropiado dependiendo del ámbito o alcance de la medida específica²¹.
5. **La consulta debe ser sistemática y transparente.** Esto es, las consultas deben responder a procedimientos transparentes y previamente definidos, lo anterior, con el objeto de dotar de seguridad jurídica a los pueblos indígenas sobre sus mecanismos de participación. En caso de que estos mecanismos no existan formalmente, deberán adoptarse provisionalmente regímenes transitorios o *ad hoc* con miras al ejercicio efectivo de las consultas²².

¹⁵ Cfr. *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*, párrs. 133: "Asimismo, se debe consultar con el pueblo Saramaka, de conformidad con sus propias tradiciones, en las primeras etapas del plan de desarrollo o inversión y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad, si éste fuera el caso. El aviso temprano proporciona un tiempo para la discusión interna dentro de las comunidades y para brindar una adecuada respuesta al Estado. El Estado, asimismo, debe asegurarse que los miembros del pueblo Saramaka tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluido los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto con conocimiento y de forma voluntaria. Por último, la consulta debería tener en cuenta los métodos tradicionales del pueblo Saramaka para la toma de decisiones."

¹⁶ Informe A/HRC/12/34/Add.6 del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas James Anaya, Apéndice sobre Principios Internacionales Aplicables a la Consulta en Relación con la Reforma Constitucional en Materia de Derechos de los Pueblos Indígenas en Chile, cinco de octubre de dos mil nueve.

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

¹⁸ Informe A/HRC/12/34/Add.6 del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas James Anaya, Apéndice sobre Principios Internacionales Aplicables a la Consulta en Relación con la Reforma Constitucional en Materia de Derechos de los Pueblos Indígenas en Chile, cinco de octubre de dos mil nueve, párr. 20.

¹⁹ Cfr., OIT. *Informe del Comité establecido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Colombia del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)*, presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), Documentos: (GB.276/17/1): (GB.282/14/3), 1999, párr. 90.

²⁰ OIT: *Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Guatemala del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)*, presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Federación de Trabajadores del Campo y la Ciudad (FTCC), Documentos (GB.294/17/1): (GB.299/6/1) 2005, párr. 53; OIT: *Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por México del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)*, presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por el Frente Auténtico del Trabajo (FAT), Documentos (GB.283/17/1): (GB.289/17/3), 2001, párr. 107.

²¹ Cfr. Corte IDH, *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del veintiocho de noviembre de dos mil siete, Serie C, No. 172, párr. 134; OIT: *Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por México del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)*, presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por el Frente Auténtico del Trabajo (FAT), Documentos (GB.283/17/1): (GB.289/17/3), 2001, párrs. 101, 105 y 109; OIT. *Informe del Comité establecido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Colombia del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)*, presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), Documentos: (GB.276/17/1): (GB.282/14/3), 1999, párr. 79.

²² *Op. Cit.*, OIT. *Informe del Comité establecido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Colombia del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)*, párrs. 79, 95 y 105.

Dichos principios también fueron retomados por la Primera Sala en el amparo en revisión 631/2012, los cuales se ven reflejados en la tesis de título y subtítulo: **“COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS. TODAS LAS AUTORIDADES, EN EL ÁMBITO DE SUS ATRIBUCIONES, ESTÁN OBLIGADAS A CONSULTARLOS, ANTES DE ADOPTAR CUALQUIER ACCIÓN O MEDIDA SUSCEPTIBLE DE AFECTAR SUS DERECHOS E INTERESES”²³.**

Es además necesario observar, la **opinión que emitió el Comité Tripartita de la Organización Internacional del Trabajo en el caso sobre la reforma constitucional al artículo 2° de nuestra Constitución General,²⁴** en la que se señaló que el contenido de las consultas a los pueblos indígenas no es jurídicamente vinculante.

Sin embargo, dichas **consultas deben efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias de los pueblos, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas²⁵.**

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

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

No obstante, me parece que **dicho estándar pudo haberse robustecido aún más** con la inclusión expresa de uno de los principios rectores de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad a los que me he referido con anterioridad: la **igualdad entre el hombre y la mujer**.

En efecto, en el preámbulo de la citada Convención se reconoce que **“las mujeres y las niñas con discapacidad suelen estar expuestas a un riesgo mayor, dentro y fuera del hogar, de violencia, lesiones o abuso, abandono o trato negligente, malos tratos o explotación”**. Así, dicho instrumento dedica los artículos 3, inciso g), y 6, a la protección de esa minoría en el ámbito de las personas con discapacidad:

Artículo 3

Principios generales

Los principios de la presente Convención serán:

[...]

g) La igualdad entre el hombre y la mujer;

[...].

²³ Tesis con número de identificación 1a. CCXXXVII/2013 (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, de texto: “La protección efectiva de los derechos fundamentales de los pueblos y las comunidades indígenas requiere garantizar el ejercicio de ciertos derechos humanos de índole procedimental, principalmente el de acceso a la información, el de la participación en la toma de decisiones y el de acceso a la justicia. En ese sentido, todas las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultarlos antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses, consulta que debe cumplir con los siguientes parámetros: a) debe ser previa; b) culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales; c) informada; y, d) de buena fe. En el entendido que el deber del Estado a la consulta no depende de la demostración de una afectación real a sus derechos, sino de la susceptibilidad de que puedan llegar a dañarse, pues precisamente uno de los objetos del procedimiento es determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían perjudicados.”

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

²⁵ ONU: *Informe sobre Principios Internacionales Aplicables a la Consulta en Relación con la Reforma Constitucional en Materia de Derechos de los Pueblos Indígenas en Chile*, 24 de abril de 2009 párr. 38; Tribunal Constitucional de Chile, *Sentencia respecto del requerimiento presentado por un grupo de Diputados respecto de la inconstitucionalidad del Convenio N° 169, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptado por la Organización Internacional del Trabajo, el 27 de junio de 1989*. Rol N° 309-00, 4 de Agosto 2000, considerando séptimo.

Artículo 6**Mujeres con discapacidad**

1. Los Estados Partes reconocen que las mujeres y niñas con discapacidad están sujetas a múltiples formas de discriminación y, a ese respecto, adoptarán medidas para asegurar que puedan disfrutar plenamente y en igualdad de condiciones de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.
2. Los Estados Partes tomarán todas las medidas pertinentes para asegurar el pleno desarrollo, adelanto y potenciación de la mujer, con el propósito de garantizarle el ejercicio y goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales establecidos en la presente Convención.

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

II. Voto concurrente en relación con la extensión de los efectos de la invalidez a otros artículos con el mismo vicio.

En la misma sesión de veintiuno de octubre de dos mil veintiuno, la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno se manifestó en contra de extender los efectos de la invalidez a otras normas. Como reiteradamente he sostenido en los precedentes en esta materia, los efectos de la invalidez deben extenderse a otras normas con el mismo vicio, pues ello contribuye a garantizar el derecho que tienen los pueblos y comunidades indígenas, tribales y afroamericanos. Además, considero que se debió dar continuidad al criterio sostenido en la recién resuelta Acción de Inconstitucionalidad 18/2021²⁶, asunto en el que una nueva mayoría de Ministras y Ministros había decidido extender los efectos de la invalidez.

Primero, coincido con el aspecto de que la consulta debe tener un carácter abierto y debe realizarse respecto de cualquier aspecto regulado en la Ley de Educación para el Estado de Guanajuato, pues precisamente el objetivo de la consulta es que sean los propios sujetos consultados quienes determinen si determinada norma les afecta o no, por lo que el Estado no puede acotar la materia de consulta a determinados artículos, pues implicaría relegar la voluntad de aquellos a quienes se consulta. Bajo esa lógica, se satisface en mayor medida el contenido del derecho a la consulta, pues, independientemente de que se haya declarado la invalidez solo de aquellas normas contenidas en la Sección I, "Educación Especial", y Sección II, "Educación Indígena", el Congreso estatal estará obligado a incluir el ordenamiento normativo en su conjunto en la realización de la consulta, para que los pueblos y comunidades indígenas, tribales y afroamericanas, así como las personas con discapacidad, tengan la posibilidad de participar en cualquier aspecto que ellos estimen susceptible de afectar sus derechos.

No obstante, estimo que la función jurisdiccional de este Tribunal Constitucional conlleva el deber de proteger los derechos humanos conforme al párrafo tercero del artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²⁷, por lo cual, en caso de advertir que algún precepto, distinto a los que fueron

²⁶ Resuelta en sesión del Tribunal Pleno de doce de agosto de dos mil veintiuno.

²⁷ **Constitución General**
Artículo 1°.

[...]

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

impugnados, padece del mismo vicio de inconstitucionalidad, cuenta con amplias facultades para declarar su invalidez por extensión, conforme a la fracción IV del artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²⁸. Naturalmente, la extensión de invalidez requiere de un estudio de constitucionalidad que atienda a las particularidades de cada asunto en concreto.

Extender los efectos de la invalidez a otros preceptos busca garantizar el derecho que tienen los pueblos y comunidades indígenas, tribales y afromexicanos, así como las personas con discapacidad, a ser consultados. Desde mi punto de vista, en este tipo de asuntos en los que se estudia la constitucionalidad de normas que deben ser consultadas debido a su carácter susceptible de afectar derechos de dichos grupos, el máximo tribunal del país tiene el deber de identificar todas aquellas normas a las que preliminarmente se les advierta dicho carácter; por supuesto, sin que ello implique sustituirse en la voluntad de los sujetos a consultar, pues precisamente la consulta será para que sean ellos quienes determinen si efectivamente la norma afecta o no sus derechos e intereses.

De esa forma, cuando se advierta la existencia de ese tipo de normas y que éstas no hayan derivado de un proceso de consulta, aún cuando no hayan sido impugnadas, deben ser invalidadas por extensión por el sólo hecho de ser susceptibles de afectar los derechos de los referidos grupos, ello a fin evitar la posible afectación que pudiera generarse al dejarlas vigentes. Además, esa determinación podría tener un aporte significativo en la realización de la consulta a la que fue obligado el Congreso Estatal, pues con la notificación de la sentencia, dicho órgano legislativo tendrá claramente identificadas todas las normas que, conforme al parámetro de este Tribunal Constitucional, se consideren susceptibles de afectar derechos de esos grupos, e incluir esa información durante el proceso de la consulta.

En el caso concreto, hay diversos preceptos susceptibles de afectarles y que fueron incluidos en el mismo Decreto por el que se expidió la Ley de Educación para el Estado de Guanajuato, el cual emanó de un procedimiento legislativo en el que no se consultó a los pueblos y comunidades indígenas, tribales o afromexicanos, ni a las personas con discapacidad.

Por tanto, al padecer del mismo vicio de inconstitucionalidad, aun cuando no fueron artículos impugnados, considero que debieron ser invalidados por extensión, los artículos 3, fracción XVI; 5, fracciones VII y VIII; 13, fracción II, inciso a); 29, fracciones IV a VII; 30, 34, fracciones III y XIX; 53; 58, fracción II; 64, primer párrafo 125; 126, fracciones I a III; y, 177 Ley de Educación para el Estado de Guanajuato²⁹.

²⁸ **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, actos u omisiones 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.

²⁹ **Ley de Educación para el Estado de Guanajuato**

Artículo 3. Para la aplicación de esta Ley, se entiende por:

XVI. Trastornos generalizados del desarrollo: aquellos que implican déficit o retraso en el desarrollo de las áreas de atención, interacción, comunicación y socialización, varía en cada persona en cuanto capacidades, inteligencia y comportamiento. Entre estos trastornos se incluye autismo, síndrome de asperger, TDAH y desintegrativo infantil.

Artículo 5. La educación que se imparta en la Entidad estará orientada por los resultados del progreso científico y tecnológico; luchará contra la ignorancia y sus causas y efectos, las servidumbres, los fanatismos, los prejuicios, la formación de estereotipos, la discriminación y la violencia, especialmente la que se ejerce en contra de la población en situación de vulnerabilidad.

[...]

VII. Será inclusiva, al tomar en cuenta las diversas capacidades, circunstancias, necesidades, estilos y ritmos de aprendizaje de los educandos, y así eliminar las distintas barreras al aprendizaje y a la participación, para lo cual adoptará medidas en favor de la accesibilidad y los ajustes razonables;

VIII. Será intercultural, al promover la convivencia armónica entre personas y comunidades sobre la base del respeto a sus diferentes concepciones, opiniones, tradiciones, costumbres y modos de vida y del reconocimiento de sus derechos, en un marco de inclusión social.

Artículo 13. El Estado, a través de la nueva escuela mexicana, buscará la equidad, la excelencia y la mejora continua en la educación.

[...]

II. Asimismo, se fomentará una educación basada en:

a) La identidad, el sentido de pertenencia y el respeto desde la interculturalidad, para considerarse como parte de una nación pluricultural y plurilingüe con una historia que cimienta perspectivas del futuro, que promueva la convivencia armónica entre personas y comunidades para el respeto y reconocimiento de sus diferencias y derechos, en un marco de inclusión social;

Ministro Presidente, **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Licenciado **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de once fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente del señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, formulado en relación con la sentencia del veintiuno de octubre de dos mil veintiuno, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 239/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a cuatro de enero de dos mil veintidós.- Rúbrica.

Artículo 29. La educación que se imparta en el Estado de Guanajuato será inclusiva, orientada a identificar, prevenir y reducir las barreras que limitan el acceso, permanencia, participación y aprendizaje de todos los educandos, eliminando toda forma de discriminación, exclusión y segregación.

La educación inclusiva estará basada en la valoración de la diversidad, adaptando el Sistema Educativo Estatal para responder con equidad a las características, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje de todos y cada uno de los educandos, para lo cual buscará:

[...]

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;

VI. Atender las capacidades, circunstancias, necesidades, estilos y ritmos de aprendizaje de los educandos;

VII. Eliminar las distintas barreras al aprendizaje y a la participación que enfrentan cada uno de los educandos, para lo cual las autoridades educativas, en el ámbito de su competencia, adoptarán medidas en favor de la accesibilidad y los ajustes razonables; y

Artículo 30. La educación que se imparta en el Estado de Guanajuato será equitativa, al favorecer el pleno ejercicio del derecho a la educación de todas las personas, para la cual combatirá las desigualdades socioeconómicas, regionales, de capacidades y de género, respaldará a estudiantes en condiciones de vulnerabilidad social y ofrecerá a todos los educandos una educación pertinente que asegure su acceso, tránsito, permanencia y, en su caso, egreso oportuno de en los servicios educativos.

Las acciones a que se refiere el presente capítulo, estarán dirigidas de manera preferente, a quienes abandonaron el sistema regular y se encuentren en situación de rezago educativo, dispersos o que enfrentan situaciones de vulnerabilidad por circunstancias específicas de carácter socioeconómico, físico, mental, lingüístico o de lengua materna distinta al español, de identidad cultural, origen étnico o nacional, situación migratoria, o bien, relacionadas con aspectos de género, preferencia sexual, creencias religiosas o prácticas culturales.

Artículo 34. Las autoridades educativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, llevarán a cabo las siguientes acciones, tendientes a lograr la equidad en la educación:

[...]

III. Desarrollarán, bajo el principio de equidad e inclusión, programas de capacitación, formación continua, asesoría y apoyo a las maestras y los maestros para la implementación de ajustes razonables, que les permitan minimizar o eliminar las barreras para el aprendizaje y la participación de los educandos;

[...]

XIX. 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; y

Artículo 53. La educación, en sus distintos tipos, niveles, modalidades y opciones educativas, responderá a la diversidad lingüística, regional y a la multiculturalidad de la Entidad además de las características y necesidades de los distintos sectores de la población.

Artículo 58. El Estado impartirá la educación multigrado, la cual se ofrecerá dentro de un mismo grupo, a estudiantes de diferentes grados académicos, niveles de desarrollo y de conocimientos, principalmente en centros educativos en zonas de alta y muy alta marginación.

Para dar cumplimiento a esta disposición, la Secretaría, en el ámbito de su respectiva competencia, llevará a cabo lo siguiente:

[...]

II. Ofrecer un modelo educativo contextualizado a las condiciones sociales, culturales, regionales, lingüísticas y de desarrollo en las que se imparte la educación en esta modalidad;

Artículo 64. Las instituciones educativas de tipo medio superior deberán incluir contenidos curriculares que promuevan liderazgo, emprendimiento, sustentabilidad, desarrollo personal, multiculturalidad, responsabilidad social, cultura de la paz, arte, cuidado de sí e identidad nacional, que fortalezcan la formación integral del educando y desarrollo de competencias.

Artículo 125. En la educación que imparta el Estado, se promoverá el respeto a las distintas culturas, tanto de la Entidad, como a nivel nacional e internacional, a través del aprecio y reconocimiento de la diversidad lingüística y cultural.

Asimismo, se fomentará la convivencia armónica entre personas y comunidades con distintas opiniones, tradiciones, costumbres, modos de vida y del reconocimiento de sus derechos, en un marco de inclusión social.

Artículo 126. La Secretaría y las demás instancias educativas de carácter estatal propiciarán la construcción de aprendizajes interculturales, a través de los cuales se coadyuve a desarrollar competencias y actitudes para la participación ciudadana en el mejoramiento de la sociedad. Para tales efectos, dichas instancias públicas, deberán realizar las siguientes acciones:

I. Promover en los educandos los conocimientos, actitudes y competencias culturales que les permitan contribuir al respeto, entendimiento y solidaridad entre individuos, entre grupos étnicos, sociales, culturales, religiosos, y entre naciones;

II. Construir una conciencia plena de la diversidad cultural y lingüística, como riqueza de la Entidad, haciendo énfasis en la interdependencia de comunidades, pueblos y naciones;

III. Desarrollar programas de formación docente en interculturalidad para que, desde la planeación, aplicación y evaluación, se permita abordar el aprendizaje con un enfoque intercultural; y

Artículo 177. El Ejecutivo Estatal promoverá la contribución de los medios de comunicación a los fines de la educación. Para tal efecto procurará la creación de espacios y la realización de proyectos de difusión educativa con contenidos de la diversidad cultural del Estado, cuya transmisión sea preferentemente en español y en lenguas indígenas.