

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 18/2021, así como los Votos Concurrentes de los señores Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo 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 18/2021
PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

MINISTRO PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS
SECRETARIA: ADRIANA CARMONA CARMONA
COLOBORÓ: MARIA GUADALUPE MONTOYA ALDACO

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

VISTOS; Y

RESULTANDO:

PRIMERO. Presentación de la acción, autoridades emisoras y normas impugnadas. Por escrito presentado el veintisiete de enero de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, María del Rosario Piedra Ibarra, quien se ostentó como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en la que señaló como normas generales impugnadas y órganos emisores los siguientes:

Autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada:

- a) Congreso del Estado de Baja California.
- b) Gobernador del Estado de Baja California.

Normas generales cuya invalidez se reclama:

“Los Capítulos VI “De la Educación Indígena” –artículos 31 y 33–, y VIII “De la Educación Inclusiva” –artículos 37 a 41–, contenidos en el Título Segundo “Del Sistema Educativo”, de la Ley de Educación del Estado de Baja California, expedida mediante Decreto 188 publicado el 28 de diciembre de 2020 en el Periódico Oficial de dicha entidad”.

SEGUNDO. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman vulnerados. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos consideró violados los artículos 1º, 2º y 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 4, 5, 6, 7 y 8 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; así como los numerales 1 y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

TERCERO. Conceptos de invalidez. La promovente considera que los Capítulos VI “De la Educación Indígena”, y VIII “De la Educación Inclusiva” contenidos en el Título Segundo “Del Sistema Educativo” de la Ley de Educación del Estado de Baja California, vulneran el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, así como de las personas con discapacidad, reconocidos en los artículos 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, y 4 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, respectivamente.

Lo anterior, toda vez que contienen disposiciones que impactan significativamente a los pueblos y comunidades indígenas, aunado a que están estrechamente vinculadas con los derechos de las personas con discapacidad, al regular cuestiones relativas a la educación indígena e inclusiva, sin que del análisis de proceso legislativo se observara que se llevaron a cabo las consultas que cumplieran con los parámetros correspondientes en dichas materias.

En un primer apartado identificado con la letra A, la accionante sostiene que, conforme a la información que emite el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, el 8.5% de la población en el Estado de Baja California se autoreconoce como indígena; aunado que aproximadamente el 1.5% de la población de dicha entidad habla alguna lengua originaria y que en el territorio del Estado habitan principalmente cinco grupos

indígenas (Cochimí, Cucapá, Kiliwa, Kumiani y Paipai) que pertenecen a la familia etnolingüística yumana que incluye a otros siete grupos distribuidos en Arizona y California, Estados Unidos. Asimismo, que siete mil cuatrocientos cuarenta y cinco habitantes se autoidentifican como personas afromexicanas.

Con base en ello, la accionante sostiene que en el Estado de Baja California existe población indígena y personas afromexicanas, que deben ser tomados en cuenta en la adopción de medidas que les interesen directamente.

En diverso apartado, la accionante sostiene que debe declararse la inconstitucionalidad del Capítulo VI del Título Segundo de la Ley de Educación del Estado de Baja California, en virtud de que sus disposiciones son susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas, al relacionarse directa y estrechamente con la protección y garantía de sus derechos, en la medida en que buscan que la educación que reciben sea acorde a sus necesidades educativas, aunado a contribuir a preservar su cultura, conocimientos y tradiciones.

Considera que resultaba necesario e indispensable que el legislador estatal realizara la consulta indígena para conocer las inquietudes particulares de los pueblos y comunidades originarias y afromexicanas para hacerlos partícipes en la creación de las medidas legislativas, a fin de garantizar el respeto de sus derechos.

Sostiene que es obligación del gobierno consultarles de manera previa, libre, informada y con pertinencia cultural a través de sus instituciones representativas, de acuerdo con los estándares contenidos en el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y, en su caso, lo señalado en la recomendación general número 27/2016.

De la revisión del procedimiento legislativo que dio origen a la expedición de la Ley de Educación del Estado de Baja California publicada en mediante Decreto 188 de veintiocho de diciembre de dos mil veinte, se desprende que no se llevó a cabo la consulta indígena atendiendo a los estándares nacionales e internacionales en la materia, lo que se traduce en una vulneración a los derechos de esos pueblos y comunidades.

Considera que si bien las disposiciones que recoge la Ley de Educación del Estado de Baja California sobre personas indígenas y afromexicanas pudieran considerarse positivas al establecer obligaciones a cargo de las autoridades educativas en materia de educación de los pueblos y comunidades originarios que, entre otras cosas, pretenden conservar y promover su cultura, lo cierto es que el proceso legislativo que le dio origen no se apejó a los parámetros que exige la consulta previa en la materia.

Por otro lado, solicita que se declare la inconstitucionalidad del Capítulo VIII del Título Segundo de la Ley de Educación del Estado de Baja California, relativo a la educación inclusiva de las personas con discapacidad, en virtud de que dicho grupo no fue consultado como lo exigen los parámetros internacionales.

Sostiene que del análisis del proceso legislativo que dio origen al Decreto por el que se expidió la Ley de Educación del Estado de Baja California, se advierte que no existió consulta estrecha y participación activa de las personas con discapacidad a través de sus representantes o con las asociaciones que fungen para tal efecto, toda vez que atañen a ese sector de la población, al contener normas encaminadas a garantizar la educación de las personas con discapacidad, con la finalidad de que se reduzcan aquellas limitaciones, barreras o impedimentos que hagan nugatorio el ejercicio de ese derecho de forma plena e incluyente, así como para eliminar las prácticas de discriminación o exclusión motivadas por esa condición.

Considera que si bien es cierto no existe regulación específica relacionada con el procedimiento o forma en que deben llevarse a cabo las consultas a las personas con discapacidad; de una interpretación armónica de las disposiciones internacionales de la materia, se desprende que los estándares mínimos para su realización son que debe ser previa, pública, accesible y adecuada.

Estima que dado que no existe regulación específica relacionada con el procedimiento, o bien algún manual sobre la forma en que debe llevarse a cabo la consulta a personas con discapacidad, es necesario que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronuncie sobre los alcances de la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad en materia de consulta, a fin de determinar los parámetros de procedencia, así como los requisitos que debe considerar el legislador ordinario para tener por satisfecho el derecho a la consulta en esa materia.

Finalmente, solicita que en caso de declarar inconstitucionales las disposiciones impugnadas, los efectos de la declaratoria de invalidez se extiendan a todas aquellas normas que estén relacionadas, de conformidad a lo dispuesto en los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CUARTO. Admisión y trámite de la acción de inconstitucionalidad. Mediante acuerdo de veintinueve de enero de dos mil veintiuno, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, bajo el número de expediente 18/2021 y, por razón de turno, designó al Ministro José Fernando Franco González Salas como instructor del procedimiento.

Por acuerdo de diez de febrero de dos mil veintiuno, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda, ordenó dar vista a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Baja California para que rindieran sus respectivos informes y remitieran los documentos necesarios para la debida integración del expediente; a la Fiscalía General de la República, para que hasta antes del cierre de instrucción, manifestara lo que a su representación correspondiera; así como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, para que de considerar que la materia del presente juicio trasciende a sus funciones constitucionales, manifestara lo que a su esfera competencial conviniera.

QUINTO. Certificación. El dieciséis de febrero de dos mil veintiuno, la Secretaria de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de la Subsecretaria General de Acuerdos de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación certificó que el plazo de quince días concedido a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California para rendir su informes respectivos transcurriría del dieciséis de febrero al ocho de marzo, y del diecisiete de febrero al nueve de marzo, ambos de dos mil veintiuno, respectivamente.

SEXTO. Informe del Poder Legislativo del Estado de Baja California. Por escrito presentado el dieciséis de marzo de dos mil veintiuno, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Poder Legislativo estatal, por conducto de las Diputadas Eva Gricelda Rodríguez y María Luisa Villalobos Ávila, en su carácter de Presidenta y Secretaria de la Mesa Directiva de la XXIII Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Baja California, rindieron el informe que le fue requerido.

Mediante acuerdo de veintiséis de marzo de dos mil veintiuno, toda vez que, al rendir el informe respectivo, se advirtió que no era claro el contenido de la documental con la que se pretendía acreditar la personalidad, el Ministro Instructor previno a las promoventes para que enviaran copia certificada de la documentación que acreditara que contaban con la capacidad de representar al Poder Legislativo del Estado de Baja California; asimismo, toda vez que del análisis de las constancias de los antecedentes legislativos, se advirtió que el acta de sesión de veintidós de diciembre de dos mil veinte no contenía la discusión respectiva, se requirió copia certificada o el original del Diario de Debates correspondiente.

Posteriormente, en acuerdo de siete de mayo de dos mil veintiuno, una vez atendido el requerimiento formulado, se tuvo al Poder Legislativo del Estado de Baja California rindiendo el informe de forma extemporánea, porque conforme a la certificación correspondiente, el plazo de quince días hábiles con el que contaba para su presentación, transcurrió del dieciséis de febrero al ocho de marzo de dos mil veintiuno, mientras que el escrito fue recibido el dieciséis de marzo de este año en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte.

SÉPTIMO. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California. Mediante oficio presentado el diecinueve de marzo de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el Poder Ejecutivo estatal, por conducto de Amador Rodríguez Lozano, en su carácter de Secretario General del Gobierno del Estado de Baja California, rindió el informe que le fue requerido.

Sin embargo, en acuerdo de veintiséis de marzo de dos mil veintiuno, el Ministro Instructor tuvo al Poder Ejecutivo del Estado de Baja California rindiendo el informe de forma extemporánea, porque conforme a la certificación que obra en autos, el plazo concedido para tal efecto transcurrió del diecisiete de febrero al nueve de marzo del presente año, mientras que el escrito fue depositado en la oficina de correos de la localidad el once de marzo de dos mil veintiuno.

OCTAVO. Alegatos. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos formuló los alegatos que estimó convenientes.

NOVENO. Pedimento de la Fiscalía General de la República. Esta representación no formuló pedimento en este asunto.

DÉCIMO. Cierre de instrucción. Mediante acuerdo de veintiocho de mayo de dos mil veintiuno, el Ministro instructor cerró la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

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 por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación², en relación con el punto Segundo, fracción II, del Acuerdo General número 5/2013³ de trece de mayo de dos mil trece, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promueve este medio de control constitucional contra normas generales de carácter estatal, al considerar que su contenido es violatorio de derechos humanos.

SEGUNDO. Oportunidad. El artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal⁴ dispone que, por regla general, el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial.

Bajo este contexto, se advierte que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna diversas disposiciones de la Ley de Educación del Estado de Baja California, publicada mediante Decreto 188 en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de diciembre de dos mil veinte. Por consiguiente, el plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad transcurrió del veintinueve de diciembre de dos mil veinte al veintisiete de enero de dos mil veintiuno.

En ese sentido, toda vez que la demanda se presentó el último día del plazo respectivo, se concluye que la acción de inconstitucionalidad fue promovida oportunamente.

TERCERO. Legitimación. De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso g), segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo legitimado para impugnar leyes expedidas por las legislaturas estatales que estime violatorias de derechos humanos. Además, conforme a lo previsto en el primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de la materia⁵, los promoventes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente estén facultados para ello.

¹ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

[...]

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

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

[...]

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

Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas.

[...]

² **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

[...]

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

[...]

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

⁴ **Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles.

⁵ **Artículo 11.** 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.

En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurren a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de estado, por el jefe del departamento administrativo o por el Consejero Jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio Presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan.

Por su parte, el artículo 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁶ confiere al Presidente de dicho órgano, la facultad de presentar acciones de inconstitucionalidad.

En el presente asunto, la demanda fue presentada por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, personalidad que acredita mediante el acuerdo de designación expedido el doce de noviembre de dos mil diecinueve por el Senado de la República, suscrito por la Presidenta y el Secretario de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura de dicho órgano legislativo.

Aunado a que impugna diversos preceptos de la Ley de Educación del Estado de Baja California, expedida por el Poder Legislativo de esa entidad federativa, que establecen aspectos relacionados con la educación respecto de personas indígenas, así como de educación inclusiva, por estimarlos violatorios del derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, así como de las personas con discapacidad.

Bajo tales consideraciones, es evidente que se actualiza la hipótesis de legitimación prevista en el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues el presente asunto fue promovido por un ente legitimado, a través de su debido representante y se plantea que las disposiciones impugnadas vulneran derechos humanos.

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

Sin embargo, en el caso, del análisis de las constancias que integran el presente asunto se observa que las partes no hicieron valer motivo alguno de improcedencia, tampoco esta Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte de oficio su actualización, por lo que se procede al estudio de los conceptos de invalidez planteados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

QUINTO. Estudio de fondo. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene –esencialmente– que debe declararse la invalidez del Capítulo VI “*De la Educación Indígena*”, así como del diverso Capítulo VIII “*De la Educación Inclusiva*” previstos en el Título Segundo “*Del Sistema Educativo*”, de la Ley de Educación del Estado de Baja California, porque vulneran el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, así como de las personas con discapacidad, reconocidos en los artículos 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, respectivamente, en la medida en que las disposiciones normativas que los integran impactan significativamente a los pueblos y comunidades indígenas, además de que están estrechamente vinculadas con los derechos de las personas con discapacidad, al regular cuestiones relativas a la educación indígena e inclusiva.

Este Tribunal Pleno considera que son **fundados** los argumentos sostenidos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con base en las consideraciones siguientes.

En relación con el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y/o afromexicanas, es criterio reiterado de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que el hecho de que las medidas legislativas que incidan directamente en los derechos de dichos grupos puedan resultar benéficas, no es justificación para omitir consultarles previamente a la toma de decisiones.

Al respecto, este Tribunal Pleno ha sostenido en reiteradas ocasiones que, independientemente del beneficio material que una medida legislativa o reglamentaria pueda generar en las condiciones de los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, existe una obligación constitucional ineludible de consultar previamente a estos grupos cuando tales medidas puedan afectarles de manera directa.

Al resolver la **controversia constitucional 32/2012**⁷ se sostuvo que los artículos 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo obligan a las autoridades mexicanas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas y tribales mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe a través de sus representantes cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

⁶ **Artículo 15.** 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.

[...]

⁷ Fallada en sesión de veintinueve de mayo de dos mil trece, por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Cossío Díaz en contra de las consideraciones, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Pardo Rebolledo con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Aguilar Morales, Vallis Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Pérez Dayán con salvedades en cuanto a la aplicación de la jurisprudencia ante la existencia de un municipio indígena, y Presidente Silva Meza con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo. El Ministro Franco González Salas votó en contra.

En dicho precedente, se consideró que el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas se desprende de los postulados del artículo 2º constitucional, relativos a la autodeterminación, a la preservación de su cultura e identidad, al acceso a la justicia, así como a la igualdad y a la no discriminación, por lo que a pesar de que la consulta indígena no estuviera prevista expresamente como parte del procedimiento legislativo, en términos del artículo 1º de la Constitución Federal, así como de los numerales 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, formaban parte del parámetro de regularidad constitucional, imponiendo por sí mismos toda una serie de obligaciones a las autoridades mexicanas, antes de tomar decisiones que pudieran afectar de manera directa a los grupos que protege el Convenio.

Por consiguiente, se concluyó que en los supuestos de una posible afectación directa a las comunidades indígenas que habitan en su territorio, las legislaturas locales se encuentran obligadas a prever una fase adicional en el procedimiento de creación de las leyes para consultar a los representantes de ese sector de la población.

Además, a la par del desarrollo de criterios específicos para evaluar la validez de las consultas a las comunidades indígenas y afroamericanas, se ha ido precisando, caso por caso, qué debe entenderse por "*medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente*", de conformidad con lo previsto en el artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

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

Posteriormente, en la **acción de inconstitucionalidad 31/2014**⁹ se consideró que las disposiciones impugnadas implicaban medidas legislativas que incidían en los mecanismos u organismos a través de los cuales las comunidades indígenas podían ejercer sus derechos de participación en las políticas públicas que afectaban a sus intereses.

Asimismo, en la **acción de inconstitucionalidad 84/2016**¹⁰ se consideró que existía posibilidad de afectación directa en el sentido del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, en virtud de que las leyes analizadas regulaban instituciones destinadas a atender las necesidades de educación superior de los pueblos y comunidades indígenas.

De lo anterior se advierte que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha concluido que las comunidades indígenas y afroamericanas deben ser consultadas conforme a los estándares del Convenio referido, siempre que la norma general sea susceptible de afectar a estos grupos de manera especial y diferenciada frente al resto de la población.

Asimismo, el Tribunal Pleno ha reconocido que la afectación directa a los pueblos y comunidades indígenas y tribales a los que alude el artículo 6 del Convenio de la Organización Internacional del Trabajo, y cuya mera posibilidad da lugar a la obligación de consultarles una medida legislativa, no se refiere exclusivamente a la generación de algún perjuicio.

En la **acción de inconstitucionalidad 151/2017**¹¹ se declaró la invalidez de diversas normas cuyo propósito manifiesto era promover el rescate y la conservación de la cultura de un grupo indígena en una entidad federativa.

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

⁹ Resuelta el ocho de marzo de dos mil dieciséis, por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. Los Ministros Medina Mora I. y Laynez Potisek votaron en contra. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. El Ministro Pardo Rebolledo reservó su derecho de formular voto concurrente

¹⁰ Fallada en sesión de 28 de junio de 2018, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas y adicionales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. Los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Cossío Díaz reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

¹¹ Fallada en sesión de veintiocho de junio de dos mil dieciocho, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández, Medina Mora I. en contra de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. Los Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández y Medina Mora I. anunciaron sendos votos concurrentes.

Asimismo, en la **acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019**¹² se declaró la invalidez de disposiciones normativas porque no se consultaron de manera adecuada, a pesar de que tales normas estaban relacionadas con el derecho de los pueblos y comunidades indígenas de una entidad federativa, a elegir dirigentes conforme a sus prácticas tradicionales.

Por su parte, en la **acción de inconstitucionalidad 81/2018**¹³ se invalidaron también por consulta deficiente, diversas disposiciones cuyo objetivo explícito era elevar la calidad de vida de los pueblos indígenas y las comunidades afromexicanas del Estado de Guerrero.

En dicho precedente, el Tribunal Pleno estimó que los procedimientos de consulta debían preservar las especificidades culturales y atender a las particularidades de cada caso según el objeto de la consulta, que si bien debían ser flexibles, lo cierto era que debían prever necesariamente algunas fases que, concatenadas, implicaran 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, asimismo, se refirió que los procesos de consulta de medidas legislativas susceptibles de afectar a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, debían observar, como mínimo, las características y fases siguientes:

1. 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.

2. 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.

3. 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.

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

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

En estos casos, el Tribunal Pleno ha explicado que, para el efecto de determinar la invalidez de una norma general por vulnerar el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, no es relevante si la medida es benéfica para ellos a juicio del legislador¹⁴, en tanto que la consulta representa una garantía del derecho a la autodeterminación de estos pueblos y comunidades, por lo que, la afectación directa, no podía tener una connotación exclusivamente negativa, sino que más bien se trataba de una acepción más amplia que abarca la generación de cualquier efecto diferenciado en la particular situación de los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas a raíz de una decisión gubernamental, pues estimar

¹² Falladas en sesión de cinco de diciembre de dos mil diecinueve, por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas separándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales separándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán separándose de las consideraciones que reconocen la categoría del municipio indígena y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. El Ministro Laynez Potisek votó en contra y anunció voto particular. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

¹³ Fallada el veinte de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales por algunas razones diversas, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de los párrafos del setenta y uno al setenta y siete, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto Número 778, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho. El Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. Los Ministros Franco González Salas y Aguilar Morales reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de los párrafos del setenta y uno al setenta y siete, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, expedida en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho. Los Ministros Aguilar Morales y Pérez Dayán votaron en contra. El Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. El Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

¹⁴ Criterio sostenido en las acciones de inconstitucionalidad 151/2017, 116/2019 y su acumulada 117/2019 y 81/2018.

que la afectación directa fuese sólo aquella que perjudicara a esos grupos bajo los estándares del legislador, implicaría realizar un pronunciamiento a priori sobre la medida que no es compatible con el propósito del Convenio Internacional del Trabajo.

Lo anterior se reiteró en la **acción de inconstitucionalidad 136/2020**, en la que el Pleno de este Tribunal declaró la invalidez del Decreto número 460, por el que se adicionaron 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.

De manera más reciente, al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 212/2020¹⁵, en lo que interesa, el Tribunal Pleno declaró la invalidez del Capítulo VI, denominado “De la educación indígena”, que se integra con los artículos 62 y 63 de la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala, expedida mediante el Decreto No. 208, al contener normas encaminadas a regular cuestiones relacionadas con la educación indígena; sin que se hubiera realizado la consulta previa exigida constitucionalmente.

Este asunto constituye un importante precedente de este Tribunal Constitucional porque su resolución dio lugar a una evolución al criterio que venía sosteniendo en el sentido de que en el supuesto de leyes que no son exclusivas o específicas en regular los intereses y/o derechos de personas indígenas, la falta de consulta previa no implicaba la invalidez de la norma; sin embargo, a partir de aquel precedente, en los supuestos en que no se lleve a cabo la consulta referida, respecto de legislación que no es específica o exclusiva para estos grupos, el vicio en el proceso legislativo que le da origen, no tiene potencial invalidante de la totalidad de la ley, pero sí de determinados artículos.

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 las normas se dirijan específicamente a estos grupos vulnerables, la falta de consulta invalida todo ese ordenamiento.

Este criterio se reiteró por el Pleno de este Tribunal Constitucional, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 193/2020¹⁶, 179/2020¹⁷, 214/2020¹⁸, 131/2020 y su acumulada 186/2020¹⁹ y 121/2019²⁰.

Por su parte, a efecto de continuar con la labor de emitir una doctrina robusta y consistente en materia de consulta indígena por parte de este Tribunal Constitucional, al fallar la acción de inconstitucionalidad 285/2020²¹, el Pleno determinó que este derecho fundamental no está limitado al número de personas que integran un pueblo o comunidad indígena y/o afromexicano; por el contrario, debe respetarse y cumplirse con independencia del número de población que integra una comunidad de esta naturaleza.

En ese sentido, con base en los precedentes resueltos por este Alto Tribunal se concluye que la consulta indígena se atrinchera como un contenido constitucional que se erige como parámetro de control constitucional en dos vertientes, como derecho sustantivo, cuya violación puede ser reclamada respecto de un contenido normativo, o bien, como requisito constitucional del procedimiento legislativo, en cuyo caso puede analizarse en acción de inconstitucionalidad, como una violación al procedimiento legislativo.

¹⁵ Fallada en sesión celerada el uno de marzo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

¹⁶ Fallada en sesión celebrada el diecisiete de mayo de dos mil veintiuno. Por unanimidad de once votos se declaró la invalidez de los artículos del 39 al 41 y del 44 al 48 de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas, expedida mediante el Decreto 389, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de junio de dos mil veinte.

¹⁷ Resuelta en sesión de veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno, en la que, por unanimidad de 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 catorce de mayo de dos mil veinte.

¹⁸ Fallada en sesión de veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno, 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 quince de mayo de dos mil veinte.

¹⁹ Fallada en sesión de veinticinco de mayo de dos mil veintiuno, 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 dieciocho de mayo de dos mil veinte.

²⁰ Fallada en sesión celebrada el 29 de junio de 2021. Por unanimidad de votos se declaró la invalidez de los artículos 56 a 58 y 61 a 68 de la Ley General de Educación. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de septiembre de dos mil diecinueve.

²¹ Fallada en sesión de trece de julio de dos mil veintiuno, en la que, por unanimidad de votos, se declaró la invalidez del Decreto 739, por el que se adicionan un tercer, cuarto, quinto y sexto párrafos, recorriendo los ulteriores, del artículo 7° de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el treinta de septiembre de dos mil veinte.

Por su parte, en relación con el derecho a la **consulta en materia de derechos de las personas con discapacidad**, previsto en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad²², esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que también forma parte de las formalidades esenciales del procedimiento.

Al resolver la **acción de inconstitucionalidad 33/2015**²³ el Pleno determinó 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.

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.

Por su parte, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018**²⁴, el Pleno de este Tribunal Constitucional señaló que como elementos mínimos para cumplir con la obligación establecida en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, relativa a que las personas con discapacidad sean consultadas, su participación debe ser:

- **Previa, pública, abierta y regular.** El órgano legislativo debe establecer reglas, plazos razonables y procedimientos en una convocatoria, en la que se informe de manera amplia, accesible y por distintos medios, la manera en que las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan podrán participar tanto en el proyecto de iniciativa, como en el proceso legislativo, dentro del cual se debe garantizar su participación, de manera previa al dictamen y ante el Pleno del órgano deliberativo, durante la discusión, por lo cual deben especificarse en las convocatorias los momentos de participación.

- **Estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad.** Las personas con discapacidad no deben ser representadas, sino que, en todo caso, cuenten con la asesoría necesaria para participar sin que se sustituya su voluntad, es decir, que puedan hacerlo tanto de forma individual, como por conducto de las organizaciones de personas con discapacidad, además de que también se tome en cuenta a los niños con discapacidad, así como a las organizaciones que representan a las personas con discapacidad.

²² Artículo 4

Obligaciones generales

1. Los Estados partes se comprometen a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. A tal fin, los Estados partes se comprometen a:

[...]

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.

²³ Fallada en sesión de 18 de febrero de 2016, por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz por la invalidez de la totalidad de la ley, Franco González Salas obligado por la mayoría, Zaldívar Lelo de Larrea obligado por la mayoría, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su punto 1: violación a los derechos humanos de igualdad y no discriminación, a la libertad de profesión y oficio, así como al trabajo digno y socialmente útil, consistente en declarar la invalidez de los artículos 3, fracción III, 10, fracción VI, en la porción normativa "al igual que de los certificados de habilitación de su condición", 16, fracción VI, en la porción normativa "los certificados de habilitación"; y 17, fracción VIII, de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista. Los Ministros Luna Ramos, Piña Hernández y Presidente Aguilar Morales votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. El Ministro Cossío Díaz anunció voto concurrente. Los Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Pardo Rebolledo reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

En dicho asunto se declaró la invalidez de los artículos 3, fracción III, 10, fracción VI –únicamente en la porción normativa que señala: "al igual que de los certificados de habilitación de su condición"-, 16, fracción VI –sólo en la porción normativa que señala: "los certificados de habilitación"-, y 17, fracción VIII, de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de abril de dos mil quince, por ser contrarios a los derechos humano de igualdad, libertad de profesión y oficio, así como al trabajo digno y socialmente útil, pues la circunstancia de que se pretenda requerir a las personas con la condición de espectro autista, un documento que avale sus aptitudes para poder ingresar al sector laboral y productivo, se traduce en una medida que lejos de coadyuvar a su integración a la sociedad en general y al empleo en particular, constituye un obstáculo injustificado para poder acceder a una vida productiva en las mismas condiciones y oportunidades que el resto de la población.

²⁴ Fallada en sesión celebrada el 21 de abril de 2020, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, expedida mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el cinco de marzo de dos mil dieciocho. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

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

La accesibilidad también debe garantizarse respecto del producto del procedimiento legislativo, es decir, el decreto por el que se publique el ordenamiento jurídico en el órgano de difusión estatal.

- ❖ **Informada.** A las personas con discapacidad o comunidades involucradas se les debe informar de manera amplia y precisa sobre la naturaleza y consecuencia de la decisión que se pretenden tomar.
- ❖ **Significativa.** Lo cual implica que en los referidos momentos del proceso legislativo se debata o se analicen las conclusiones obtenidas de la participación de las personas con discapacidad y los organismos que las representan.
- ❖ **Con participación efectiva.** Que abone a la participación eficaz de las personas con discapacidad, las organizaciones y autoridades que los representan, en donde realmente se tome en cuenta su opinión y se analice, con el propósito de que no se reduzca su intervención a hacerlos partícipes de una mera exposición, sino que enriquezcan con su visión la manera en que el Estado puede hacer real la eliminación de barreras sociales para lograr su pleno desarrollo en las mejores condiciones, principalmente porque son quienes se enfrentan y pueden hacer notar las barreras sociales con las que se encuentran, a efecto de que se puedan diseñar mejores políticas para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales en igualdad de condiciones, no obstante el estado físico, psicológico o intelectual que presenten en razón de su discapacidad, así como por su género, minoría de edad, y con una cosmovisión amplia de las condiciones y dificultades sociales, como las condiciones de pobreza, de vivienda, salud, educación, laborales, etcétera.
- ❖ **Transparente.** Para lograr una participación eficaz es elemental garantizar la transparencia en la información que generen los órganos estatales, la que aporten las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan, así como del análisis y debate de sus aportaciones.

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

Por su parte, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 109/2016**²⁵, este Tribunal Pleno declaró la invalidez de los artículos 367, fracción III, párrafo segundo y 368 Bis del Código Civil del Estado de Chihuahua, publicados mediante Decreto 1447/2016 XX P.E., de dieciséis de noviembre de dos mil dieciséis, ante la falta de consulta a personas con discapacidad.

De manera más reciente, bajo las mismas consideraciones, el Pleno de este Tribunal falló la acción de inconstitucionalidad 176/2020²⁶, 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.

²⁵ Fallada en sesión celebrada el veinte de octubre de dos mil veinte, por unanimidad de once votos.

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

Por su parte, al resolver las diversas acciones de inconstitucionalidad 212/2020²⁷, 193/2020²⁸, 179/2020²⁹, 214/2020³⁰, y 131/2020 y su acumulada 186/2020³¹, 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 y Puebla, respectivamente. Específicamente, al resolver la acción de inconstitucionalidad 121/2019³², 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.

En suma, se puede considerar que las consultas previas en materia indígena y de derechos de personas con discapacidad son formalidades esenciales del procedimiento legislativo cuando se actualizan los estándares precisados.

Ahora, en el presente asunto la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna diversas disposiciones del Decreto No. 188, por medio del cual se aprobó la creación de la Ley de Educación del Estado de Baja California, específicamente, el Capítulo VI “De la Educación Indígena”, así como el diverso Capítulo VIII “De la Educación Inclusiva”, contenidos en el Título Segundo “Del Sistema Educativo”, porque vulneran el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, así como de las personas con discapacidad reconocidos en los artículos 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, respectivamente.

Las disposiciones impugnadas, textualmente establecen:

“Capítulo VI

De la Educación Indígena

Artículo 31. *En el Estado se garantizará el ejercicio de los derechos educativos, culturales y lingüísticos a todas las personas, pueblos y comunidades indígenas o afroamericanas, migrantes y jornaleros agrícolas. Las acciones educativas de las autoridades respectivas contribuirán al conocimiento, aprendizaje, reconocimiento, valoración, preservación y desarrollo tanto de la tradición oral y escrita indígena, como de las lenguas indígenas del Estado 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 las culturas del Estado.

Artículo 32. *Las autoridades educativas del Estado 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.*

Artículo 33. *En materia de educación indígena, las autoridades educativas estatal y municipal podrán realizar lo siguiente, entre otras acciones:*

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

²⁷ Fallada en sesión celerada el uno de marzo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldivar Lelo de Larrea.

²⁸ Fallada en sesión celebrada el diecisiete de mayo de dos mil veintiuno. Por unanimidad de once votos se declaró la invalidez de los artículos del 39 al 41 y del 44 al 48 de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas, expedida mediante el Decreto 389, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de junio de dos mil veinte.

²⁹ Resuelta en sesión de veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno, en la que, por unanimidad de 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 catorce de mayo de dos mil veinte.

³⁰ Fallada en sesión de veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno, 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 quince de mayo de dos mil veinte.

³¹ Fallada en sesión de veinticinco de mayo de dos mil veintiuno, 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 dieciocho de mayo de dos mil veinte.

³² Fallada en sesión celebrada el veintinueve de junio de dos mil veintiuno. Por unanimidad de votos.

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, saberes, lenguajes y tecnologías;

III. Elaborar, editar, mantener actualizados, distribuir y utilizar materiales educativos, entre ellos libros de texto gratuitos, en las diversas lenguas de las etnias que pueblan el Estado;

IV. Fortalecer las instituciones públicas de formación docente, en especial las normales bilingües interculturales, 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 etnias que pueblan el Estado;

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

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

VII. 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 estudiantes de las comunidades indígenas o afromexicanas, en un marco de inclusión y enriquecimiento de las diferentes culturas, y

VIII. Impulsar la vinculación con las autoridades educativas de los Estados Unidos de América y demás países que tengan presencia industrial, comercial o de cualquier otra actividad empresarial en el Estado, para la formación de maestros y alumnos bilingües y binacionales”.

“Capítulo VIII

De la Educación Inclusiva

Artículo 37. *La educación inclusiva se refiere al conjunto de acciones orientadas a identificar, prevenir y reducir las barreras que limitan el acceso, permanencia, participación y aprendizaje de todos los educandos, al eliminar prácticas de discriminación, exclusión y segregación.*

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

Artículo 38. *El Estado asegurará la educación inclusiva en todos los tipos y niveles, con el fin de favorecer el aprendizaje de todos los estudiantes, con énfasis en los que están excluidos, marginados o en riesgo de estarlo, para lo cual buscará:*

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

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

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

IV. Instrumentar acciones para que ninguna persona quede excluida del Sistema Educativo Estatal por motivos de origen étnico o nacional, creencias religiosas, convicciones éticas, de conciencia o ideológicas, 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, libre desarrollo e integración en su entorno, y

VI. Proporcionar a las personas con discapacidad la posibilidad de aprender y desarrollar habilidades para la vida, que favorezcan su inclusión laboral, a fin de propiciar su participación plena y en igualdad de condiciones en la educación y en la sociedad.

Artículo 39. *En la aplicación de esta Ley, se garantizará el derecho a la educación a los educandos con condiciones especiales transitorias o definitivas, aptitudes sobresalientes o que enfrenten barreras para el aprendizaje y la participación.*

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

I. Prestar educación especial en condiciones necesarias, previa decisión y valoración por parte de los educandos, madres y padres de familia o tutores, personal docente y, en su caso, derivados por una condición de salud, para garantizar el derecho a la educación de los educandos que enfrentan barreras para el aprendizaje y la participación;

II. Ofrecer formatos accesibles para prestar educación especial, procurando en la medida de lo posible su incorporación a todos los servicios educativos, sin que esto cancele su posibilidad de acceder al servicio escolarizado;

III. Prestar educación especial para apoyar a los educandos con alguna discapacidad o aptitudes sobresalientes en los niveles de educación obligatoria;

IV. Establecer un sistema de diagnóstico temprano y atención especializada para la eliminación de barreras para el aprendizaje y la participación;

V. Garantizar la formación de todo el personal docente para que, en el ámbito de sus competencias, contribuyan a identificar y eliminar las barreras para el aprendizaje y la participación, y preste los apoyos que los educandos requieran;

VI. Garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje de los educandos con alguna discapacidad, su bienestar y máximo desarrollo para la autónoma inclusión a la vida social y productiva, y

VII. Promover actitudes, prácticas y políticas incluyentes para la eliminación de las barreras del aprendizaje en todos los actores sociales involucrados en educación.

Artículo 40. *Para garantizar la educación inclusiva, las autoridades educativas del Estado, en el ámbito de su competencia, ofrecerán las medidas pertinentes, entre ellas:*

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

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

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

IV. Asegurar que se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad, y

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

Artículo 41. *En el Sistema Educativo Estatal se atenderán las disposiciones en materia de accesibilidad señaladas en la presente Ley, la Ley General de Educación, la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, Reglamento de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, la Ley para las Personas con Discapacidad en (sic) Estado de Baja California, Ley para Prevenir y Erradicar el Acoso Escolar para el Estado de Baja California y en las demás normas aplicables.*

Las autoridades educativas estatal y municipal promoverá (sic) y apoyarán la creación de huertos escolares en todas las escuelas de educación básica y media superior tanto en zonas rurales como urbanas, a fin de que los alumnos obtengan una herramienta para la autoproducción alimentaria, tanto en sus planteles escolares como en sus hogares.

Tratándose de las escuelas rurales o dentro de núcleos de población ejidal que cuenten con parcela escolar, éstas podrán celebrar convenios con la Secretaría de Integración y Bienestar Social para proporcionar alimentos con el fin de dar cumplimiento a los artículos 8º, VI, inciso b) de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Baja California, y 3º, fracción XVI, inciso B) de la Ley de Desarrollo Social para el Estado de Baja California.”

De la transcripción anterior se advierte que las disposiciones impugnadas regulan aspectos dirigidos a garantizar el derecho a la educación en el Estado de Baja California, especialmente, en lo que se refiere a la educación indígena e inclusiva.

En específico, el Capítulo VI denominado “*De la Educación Indígena*”, se advierte que regula cuestiones relacionadas con la garantía de los derechos educativos, culturales y lingüísticos a todas las personas, pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, migrantes y jornaleros agrícolas, con la finalidad de atender a sus necesidades, para lo cual se prevé que la educación indígena deberá basarse en el respeto, promoción y preservación del patrimonio histórico y la cultura del Estado³³.

Para ello, se prevén las acciones que las autoridades educativas estatal y municipal pueden realizar en cuestiones relacionadas con las escuelas, programas, materiales, instituciones públicas de formación docente, planes y programas de estudios y mecanismos de acceso, permanencia, tránsito, formación y desarrollo de los educandos, con un enfoque intercultural y plurilingüe, así como para impulsar la vinculación de las autoridades educativas de otros países para la formación de maestros y alumnos bilingües y binacionales³⁴.

Además, se establece la obligación de las autoridades educativas del Estado para consultar de buena fe y de manera previa, libre e informada, a los pueblos y comunidades indígenas, sobre las medidas que prevean las autoridades educativas en relación con dicha población³⁵.

Por su parte, el Capítulo VIII denominado “*De la Educación Inclusiva*”, regula lo relativo a la educación inclusiva, entendida como el conjunto de acciones orientadas a identificar, prevenir y reducir las barreras que aminoran el acceso, permanencia, participación y aprendizaje de todos los estudiantes, eliminando prácticas de discriminación, exclusión y segregación, basada en la valoración de la diversidad, adaptando el sistema para responder con equidad a las características, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje de todos y cada uno de las y los educandos³⁶.

Además, establece como finalidad de la educación inclusiva, la de favorecer el aprendizaje de todas y todos los educandos en los tipos y niveles educativos, con énfasis en los que están excluidos, marginados o en riesgo de estarlo, y enlista distintas acciones que al efecto debe considerar el Estado³⁷.

Asimismo, prevé la garantía del derecho a la educación a los alumnos con condiciones especiales transitorias y definitivas, aptitudes sobresalientes o que enfrentan barreras para el aprendizaje y participación, para lo cual se prevén una serie de medidas que las autoridades educativas en el ámbito de su competencia pueden realizar para atender a aquellos con capacidades, circunstancias, necesidades, estilos y ritmo de aprendizaje diversos³⁸.

También regula la creación de huertos escolares como una herramienta para la autoproducción alimentaria, así como la celebración de convenios de las escuelas rurales o dentro de núcleos de población ejidal con la Secretaría de Integración y Bienestar Social para proporcionar alimentos, a fin de dar cumplimiento a lo previsto en el Constitución local y en la Ley de Desarrollo Social para el Estado de Baja California³⁹.

En ese sentido, este Tribunal Pleno considera que el legislador del Estado estaba obligado a realizar las dos consultas identificadas, previamente a aprobar la Ley de Educación del Estado de Baja California, 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, en la medida en que incluye disposiciones destinadas a garantizar el derecho a la educación de dichos sectores de la población.

Además, porque se relacionan directa y estrechamente con la protección y garantía de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, en la medida en que buscan que la educación que reciben sea acorde a sus necesidades educativas, y que contribuya a preservar su cultura, conocimientos y tradiciones.

Asimismo, atañen a las personas con discapacidad al contener normas encaminadas a garantizar que la educación sea inclusiva, con la finalidad de que se reduzcan aquellas limitaciones, barreras o impedimentos que hagan nugatorio el ejercicio de ese derecho de forma plena e incluyente, así como para eliminar las prácticas de discriminación o exclusión motivadas por su condición.

³³ Artículo 31.

³⁴ Artículo 33.

³⁵ Artículo 32.

³⁶ Artículo 37.

³⁷ Artículo 38.

³⁸ Artículos 39 y 40.

³⁹ Artículo 41.

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 exigibles las referidas consultas previas, lo que debe tenerse como colmado en grado suficiente, ya que la ley combatida reglamenta las condiciones en que las comunidades y pueblos indígenas, así como las personas con discapacidad acceden y son destinatarios de la educación indígena e inclusiva en dicha entidad federativa, de ahí que es claro que resultaba necesario consultarlos previamente a tomar una decisión.

Ahora bien, de las constancias de autos⁴⁰ se observa que, en el procedimiento legislativo que dio origen a las normas impugnadas, se realizó lo siguiente:

a. Presentación de las iniciativas⁴¹.

1. El trece de agosto de dos mil diecinueve, el diputado Gerardo López Montes presentó iniciativa de reforma al artículo 5 de la Ley de Educación del Estado de Baja California.
2. El trece de octubre de dos mil diecinueve, el Diputado Catalino Zavala Márquez presentó iniciativa de reforma a los artículos 5, 7 y 15 de la Ley de Educación del Estado de Baja California.
3. El diez de octubre de dos mil diecinueve, la Diputada Miriam Elizabeth Cano Núñez presentó iniciativa de reforma a los artículos 5, 6 y 15 de la Ley de Educación del Estado de Baja California. Asimismo, la Diputada Araceli Geraldo Núñez presentó iniciativa de reforma para adicionar el artículo 5 Bis al referido ordenamiento jurídico.
4. El tres de octubre de dos mil diecinueve, la Diputada Rosina del Villar Casas presentó iniciativa de reforma al artículo 35 de la Ley de Educación del Estado de Baja California.
5. El veinte de noviembre de dos mil diecinueve, el Diputado Fausto Gallardo García presentó iniciativa de reforma al artículo 14 de la Ley de Educación del Estado de Baja California.
6. El catorce de noviembre de dos mil diecinueve, el Diputado Julio Cesar Vázquez Castillo presentó iniciativa de reforma al artículo 8 de la Ley de Educación del Estado de Baja California.
7. El veintiséis de febrero de dos mil veinte, el Diputado Julio Cesar Vázquez Castillo presentó iniciativa de reforma al artículo 78 de la Ley de Educación del Estado de Baja California.
8. El once de marzo de dos mil veinte, la Diputada Eva María Vázquez Hernández presentó iniciativa de reforma a los artículos 60, 61, 63, 64, 64 BIS, 65, 69, 71 y 72 de la Ley de Educación del Estado de Baja California, así como al artículo 48 de la Ley de Seguridad Escolar del Estado de Baja California.
9. El veinticinco de marzo de dos mil veinte, la Diputada Rosina del Villar Casas presentó iniciativa de reforma al artículo 14 de la Ley de Educación del Estado de Baja California.
10. El once de mayo de dos mil veinte, la Diputada María Luisa Villalobos Avila presentó iniciativa con proyecto de decreto por el que se crea la Nueva Ley de Educación del Estado de Baja California.

b. Turno de las iniciativas. Presentadas las iniciativas, la Presidencia de la Mesa Directiva del Poder Legislativo del Estado de Baja California les dio curso legal para su trámite legislativo. La Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología remitió las iniciativas a la Dirección de Consultoría Legislativa para la elaboración del dictamen correspondiente⁴².

c. Dictamen de la Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología. El veintisiete de julio de dos mil veinte se suscribió el Dictamen correspondiente, en el que únicamente se analizó la iniciativa presentada por la Diputada María Luisa Villalobos Avila que propuso la creación una nueva Ley de Educación del Estado de Baja California; el dictamen fue aprobado por cuatro votos de sus integrantes.

d. Aprobación del dictamen. En sesión ordinaria de la H. XXIII Legislatura del Estado de Baja California, celebrada el veintidós de diciembre de dos mil veinte, previa dispensa de la lectura total del dictamen, se declaró abierto el debate respectivo, en primer lugar se posicionaron dos de los diputados en contra de la propuesta (1) Rodrigo Aníbal Otáñez Licono y (2) Eva María Vázquez; por su parte, hicieron uso de la palabra para posicionarse a favor, los diputados (1) Claudia Josefina Agatón Muñiz, (2) Miriam Elizabeth Cano Núñez, (3) Ramón Vázquez Valdez y (4) María Luisa Villalobos Ávila.

⁴⁰ Relativas a la iniciativa de reforma para crear la Ley de Educación del Estado de Baja California; el Dictamen No. 03 emitido por la Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología; el Diario de Debates de la sesión de veintidós de diciembre de dos mil veinte; así como dos videos de las mesas de trabajo celebradas por la Comisión referida, celebradas el uno de octubre y trece de noviembre de dos mil veinte.

⁴¹ La información respectiva se advierte de las páginas 2 a 4 del Dictamen No. 03 emitido por la Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.

⁴² Pagina 4 del Dictamen No. 03 emitido por la Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.

No existiendo más intervenciones, se sometió a consideración el dictamen que se aprobó por diecinueve (19) votos a favor, cuatro (4) votos en contra y cero (0) abstenciones, con la reserva en lo particular del Diputado Juan Melendrez Espinoza aprobada por veinte (20) votos a favor, tres (3) votos en contra y cero (0) abstenciones.

Del diario de debates se advierte que la Diputada María Luisa Villalobos Ávila, al presentar el dictamen, manifestó que la Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología del Congreso del Estado de Baja California sostuvo reuniones de trabajo y apertura con diversos organismos de la sociedad civil, asociaciones de escuelas particulares y sectores privados involucrados, en las que expresaron sus opiniones y propuestas en relación con la ley, las cuales, indicó la Diputada, fueron atendidas y analizadas por la Comisión y, para efectos del resolutivo, se consideraron las que resultaron acordes con la Constitución Federal, la Ley General de Educación y aquéllas que estuvieran encaminadas a enriquecer de manera justificada la propuesta legislativa.

De esa manera, indicó que se realizaron modificaciones al texto original propuesto, que resultó en un proyecto fortalecido con las aportaciones de las autoridades estatales, operadores del sistema educativo, el sector privado, integrantes de la Legislatura y el órgano técnico de trabajo de la Consultoría Legislativa, de ahí que haya sido declarado jurídicamente procedente.

- e. **Remisión del Decreto para su publicación.** Aprobado el Dictamen, se remitió el decreto respectivo al Gobernador Constitucional del Estado de Baja California, para su publicación en el Periódico Oficial del Estado.
- f. **Publicación.** El veintiocho de diciembre de dos mil veinte, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el Decreto No. 188 mediante el cual se aprueba la creación de la Ley de Educación del Estado de Baja California.

De lo anterior se advierte que en las fases del proceso legislativo no se introdujeron las consultas exigidas constitucionalmente, pues solo consistió en la presentación de iniciativas por parte de diversos diputados del Congreso del Estado de Baja California, su turno a la Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, la aprobación del dictamen con proyecto de Decreto por los integrantes de la Comisión referida, su discusión y aprobación en el Pleno del Congreso local; y, finalmente, su promulgación y publicación por parte del Gobernador del Estado.

Por tanto, debe considerarse que dichas violaciones son suficientes por sí mismas para generar la invalidez de los artículos 31, 32, 33, 37, 38, 39, 40 y 41 de la Ley de Educación del Estado de Baja California.

Este Tribunal Constitucional no inadvierte las mesas de trabajo organizadas por la autoridad legislativa local a efecto de abrir la posibilidad de que cualquier ciudadano participara y tuviera voz en el proceso de creación de la Ley de Educación del Estado de Baja California, recibiendo propuestas, modificaciones o aportaciones a la iniciativa presentada por la Diputada María Luisa Villalobos Avila.

Sin embargo, es claro que dichos esfuerzos no pueden ser considerados como una consulta previa, culturalmente adecuada, a través de los representantes o autoridades tradicionales, informada y de buena fe, bajo los requisitos previstos en los artículos 1º y 2º de la Constitución General, así como en los numerales 4, 5, 6, 7 y 8 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, ni mucho menos que se cumplieran con los estándares mínimos fijados por este Alto Tribunal respecto al derecho de consulta a las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en cumplimiento a lo previsto en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Lo anterior en la medida en que dichas mesas de trabajo no cumplen con los estándares y los requisitos expuestos a lo largo de esta sentencia como para considerar una adecuada consulta previa, pues el objetivo de las reuniones de trabajo fue discutir sobre las observaciones formuladas al proyecto de Dictamen de la Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología respecto de la Ley de Educación del Estado de Baja California, con el fin de recabar las propuestas que los actores involucrados en la educación aportaron y responder sus inquietudes, y así compilar la opinión de todos los actores involucrados en la educación en el Estado.

En efecto, de los dos videos ofrecidos como prueba documental pública por el Poder Legislativo del Estado de Baja California, relativos a las mesas de trabajo celebradas el uno de octubre y trece de noviembre, ambas de dos mil veinte, se advierte que únicamente participaron el Director de Consultoría Legislativa del Congreso de dicha entidad federativa, los diputados integrantes de la Comisión encargada del dictamen de la iniciativa, funcionarios de la COPASE (Coalición para la Participación Social en la Educación de Baja California), el Presidente del Consejo Estatal de Participación Social en la Educación, el Presidente de la Asociación de Escuelas Particulares de Mexicali, el representante de la Secretaría de Educación del Estado

de Baja California, el Vicepresidente de la Comisión de Educación de COPARMEX, el representante del Sistema Educativo José Vasconcelos en Baja California, así como representantes de diversas escuelas públicas y particulares.

Sin embargo, no se advierte la participación de pueblos y comunidades indígenas a través de los representantes o autoridades tradicionales, tampoco de las personas con discapacidad por medio de las organizaciones que las representan, aun cuando la Ley de Educación del Estado de Baja California prevé medidas destinadas a garantizar el derecho a la educación de dichos sectores de la población, al regular la educación indígena e inclusiva.

Mucho menos puede considerarse que dichas mesas de trabajo cumplan con las fases y lineamientos específicamente precisados en la doctrina que, de manera robusta y consistente, ha emitido este Tribunal Constitucional en materia de consulta a comunidades indígenas y/o afroamericanas, así como en relación con la consulta a personas con discapacidad.

En este orden de ideas, se concluye que el Poder Legislativo local no realizó una consulta realmente válida, pues únicamente se limitó a realizar mesas de trabajo, en las que se impuso un método de trabajo a las personas que acudieron y en las que prevaleció la formulación de sugerencias, por lo que no son vinculantes a partir de un procedimiento que no fue culturalmente adecuado y que no tuteló los intereses de los pueblos y comunidades indígenas, ni de las personas con discapacidad.

Por lo anteriormente expuesto, este Tribunal Pleno estima que se vulneraron en forma directa los artículos 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 y, en consecuencia, se **declara la invalidez parcial** de la Ley de Educación del Estado de Baja California, esto es, únicamente del Capítulo VI, denominado "*De la Educación Indígena*", que se integra con los artículos 31 a 33; así como del diverso Capítulo VIII denominado "*De la Educación Inclusiva*", que comprende los artículos 37 a 41, ambos contenidos en el Título Segundo denominado "Del Sistema Educativo Estatal", de la Ley de Educación del Estado de Baja California.

SEXTO. Efectos. En términos de los artículos 41, fracción IV y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal⁴³, las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas o actos respecto de los cuales opere, y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda; así como, por extensión, invalidar todas aquellas normas cuya validez dependa de la norma invalidada.

1. Preceptos declarados inválidos. Conforme a lo resuelto en el Considerando Quinto de este fallo, se declara la invalidez de los artículos 31, 32, 33, 37, 38, 39, 40 y 41 de la Ley de Educación del Estado de Baja California, expedida mediante Decreto No. 188, publicado en el Periódico Oficial dicha entidad federativa el veintiocho de diciembre de dos mil veinte, por ser contrarios a lo dispuesto en el artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como, en lo particular, los numerales 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.

2. Invalidez por extensión. Tal como lo ha precisado este Tribunal Constitucional, al fallarse la acción de inconstitucionalidad deben extenderse los efectos de la declaratoria a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada, sean de igual o menor jerarquía que la de la combatida, si regulan o se relacionan directamente con algún aspecto previsto en ésta, aun cuando no hayan sido impugnadas, porque el vínculo de dependencia que existe entre ellas determina, por el mismo vicio que la invalidada, su contraposición con el orden constitucional que debe prevalecer. Por ello, en vía de consecuencia, deben extenderse los efectos de la declaratoria de invalidez a los artículos 6, fracción I,⁴⁴ 10, antepenúltimo y

⁴³ **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

(...)

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

(...).

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

⁴³ Similar determinación fue tomada por el Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 84/2016 fallada el 28 de junio de 2018 bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora I. En ese asunto, se declaró la invalidez de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Intercultural de Sinaloa, ante la falta de una consulta indígena, determinación que surtiría efectos a los doce meses siguientes a su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

⁴⁴ Artículo 6. La autoridad educativa estatal y municipal, prestarán servicios educativos con inclusión, equidad y excelencia a través de los lineamientos de la nueva escuela mexicana. Las medidas que adopten para tal efecto estarán dirigidas, de manera prioritaria, a quienes pertenezcan a grupos y regiones con mayor rezago educativo, dispersos o que enfrentan situaciones de vulnerabilidad por circunstancias

penúltimo párrafos,⁴⁵ 12,⁴⁶ 13, fracciones II y III, antepenúltimo y penúltimo párrafos,⁴⁷ 24,⁴⁸ 45, fracción VIII,⁴⁹ 46, primer párrafo,⁵⁰ 80, segundo párrafo,⁵¹ 84, segundo párrafo,⁵² 91, primer párrafo,⁵³ 109, fracción VI,⁵⁴ 110, fracción I,⁵⁵ 115,⁵⁶ 126, fracción XV,⁵⁷ y sexto transitorio⁵⁸ de la Ley de Educación del Estado de Baja

específicas de carácter socioeconómico, físico, mental, de identidad cultural, origen étnico o nacional, situación migratoria o bien, relacionadas con aspectos de género, preferencia sexual o prácticas culturales.

Para tal efecto realizarán entre otras, las siguientes acciones:

I. Establecer políticas incluyentes, transversales y con perspectiva de género, para otorgar becas, apoyos y estímulos económicos que prioricen a los educandos de excelencia académica o con alguna discapacidad y estudiantes destacados en la cultura, deporte o que enfrenten condiciones socioeconómicas que les impidan ejercer su derecho a la educación básica y media superior;

[...].

⁴⁵ Artículo 10. La educación que se imparta en el Sistema Educativo Estatal se organizará en tipos, niveles, modalidades y opciones educativas, conforme a lo siguiente:

[...].

Además de lo anterior, se consideran parte del Sistema Educativo Estatal la formación para el trabajo, la educación para personas adultas, la educación física, la educación artística e indígena, la educación ambiental, educación inclusiva y la educación tecnológica.

La educación especial buscará la equidad y la inclusión, la cual deberá estar disponible para todos los tipos, niveles, modalidades y opciones educativas establecidas en esta Ley.

[...].

⁴⁶ Artículo 12. La educación física, artística e idioma inglés como materias permanentes y obligatorias al desarrollo armónico e integral del individuo en el proceso escolar, se aplicarán todos los niveles de educación básica y media superior, sin distinción alguna por motivos de discapacidad.

⁴⁷ Artículo 13. La educación básica está compuesta por el nivel inicial, preescolar, primaria y secundaria incluyendo la educación física, artística e idioma inglés.

Los servicios que comprende este tipo de educación, entre otros, son:

[...].

II. Preescolar general, indígena y comunitario;

III. Primaria general, indígena y comunitaria;

[...].

De manera adicional, se considerarán aquellos para impartir educación especial, incluidos los Centros de Atención Múltiple y los Centro de Atención Infantil (CAI), que son los que atienden a niños y niñas de 0 a 3 años edad.

De manera adicional, se considerarán aquellos para impartir educación especial, incluidos los Centros de Atención Múltiple y los Centro (sic) de Atención Infantil (CAI), que son los que atienden a niños y niñas de 0 a 3 años edad.

[...].

⁴⁸ Artículo 24. En el ámbito de su competencia, las autoridades educativas estatal y municipal concurrirán con la autoridad educativa federal para garantizar la gratuidad de la educación en este tipo educativo de manera gradual, comenzando con el nivel de licenciatura y, progresivamente, con los demás niveles de este tipo educativo, en los términos que establezca la ley de la materia, priorizando la inclusión de las comunidades indígenas y los grupos sociales más desfavorecidos para proporcionar la prestación de este servicio educativo en todo el Estado. En todo momento se respetará el carácter de las instituciones a las que la ley otorga autonomía.

⁴⁹ Artículo 45. La educación física que impartan las autoridades educativas del Estado tendrá los siguientes propósitos generales:

[...].

VIII. Incluir en la medida de sus posibilidades a las y los alumnos que cuentan con alguna discapacidad con la finalidad de integrarlos al medio y promover las relaciones interpersonales, y

[...].

⁵⁰ Artículo 46. La formación para el trabajo deberá estar enfocada en la adquisición de conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes, que permitan a la persona desempeñar una actividad productiva, mediante alguna ocupación o algún oficio calificado. Se realizará poniendo especial atención a las personas con discapacidad con el fin de desarrollar capacidades para su inclusión laboral.

[...].

⁵¹ Artículo 80. [...]

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

⁵² Artículo 84. [...]

En los planes y programas de estudio de las instituciones formadoras de docentes, se promoverá el desarrollo de competencias en educación inicial y con enfoque de inclusión para todos los tipos educativos; asimismo, se considerarán modelos de formación docente especializada en la educación especial que atiendan los diversos tipos de discapacidad.

⁵³ Artículo 91. La autoridad educativa tanto estatal como municipal atenderán de manera prioritaria las escuelas que, por estar en localidades aisladas, zonas urbanas marginadas o con altos índices de pobreza, rurales y comunidades indígenas, tengan mayor posibilidad de rezago o abandono escolar, estableciendo condiciones físicas y de equipamiento que permitan proporcionar educación con equidad e inclusión en dichas localidades.

[...].

⁵⁴ Artículo 109. Será decisión de cada escuela la instalación y operación del Consejo de Participación Escolar o su equivalente el cual será integrado por las asociaciones de madres y padres de familia, maestras y maestros. Este consejo podrá:

[...].

VI. Llevar a cabo las acciones de participación, coordinación y difusión necesarias para la protección civil y la emergencia escolar, considerando las características y necesidades de las personas con discapacidad, así como el desarrollo de planes personales de evacuación que correspondan con el Atlas de Riesgos de la localidad en que se encuentren;

[...].

⁵⁵ Artículo 110. En cada municipio del Estado de Baja California, se podrá instalar y operar un Consejo Municipal de Participación Escolar en la Educación, integrado por las autoridades municipales, asociaciones de madres y padres de familia, maestras y maestros. Este consejo, ante el ayuntamiento y la autoridad educativa respectiva, podrá:

I. Gestionar el mejoramiento de los servicios educativos, la construcción y ampliación de escuelas públicas, tomando en cuenta las necesidades de accesibilidad para las personas con discapacidad, y demás proyectos de desarrollo educativo en el municipio;

[...].

⁵⁶ Artículo 115. 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 sean en español y las diversas lenguas indígenas, en Lenguaje de Señas, y empleando la descripción de imágenes, en beneficio de las personas con discapacidad visual.

California, expedida mediante Decreto No. 188, publicado en el Periódico Oficial dicha entidad federativa el veintiocho de diciembre de dos mil veinte.

Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 32/2006 de este Tribunal Pleno, de rubro: "**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EXTENSIÓN DE LOS EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL A OTRAS QUE, AUNQUE NO HAYAN SIDO IMPUGNADAS, SEAN DEPENDIENTES DE AQUÉLLA**"⁵⁹.

3. Efectos específicos de la declaración de invalidez. Atendiendo a la facultad de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para determinar los efectos de las sentencias estimatorias que emite, conforme a lo dispuesto en los citados artículos 41 y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que conforme a jurisprudencia P./J. 84/2007, cuyo rubro es: "**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUENTA CON AMPLIAS FACULTADES PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS.**"⁶⁰

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

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

Por ello, este Tribunal Pleno ha tomado decisiones en que el efecto consistió únicamente en la expulsión de las porciones normativas que presentaban vicios de inconstitucionalidad; en otros casos, el efecto ha consistido en la expulsión de todo un conjunto armónico de normas dentro del ordenamiento legal impugnado; e, inclusive, se han expulsado del orden jurídico nacional leyes u ordenamientos completos por existir violaciones muy graves a las normas que rigen el procedimiento para su creación.

Asimismo, en ocasiones, el efecto de la sentencia se ha postergado por un lapso razonable y, en otros casos, el efecto ha consistido en la reviviscencia de las normas vigentes con anterioridad a las que han sido expulsadas del ordenamiento jurídico, para garantizar un mínimo indispensable de certeza jurídica.

Cabe puntualizar que si bien en diversos precedentes⁶¹, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido un plazo de seis meses para que los congresos locales den cumplimiento a las declaraciones de invalidez derivadas de la falta de consulta de los pueblos y comunidades indígenas, o de doce meses, tal

⁵⁷ Artículo 126. Son infracciones de quienes prestan servicios educativos:

[...]

XV. Expulsar, segregar o negarse a prestar el servicio educativo a personas con discapacidad o que presenten problemas de aprendizaje; obligar a los educandos a someterse a tratamientos médicos para condicionar su aceptación o permanencia en el plantel, o bien, presionar de cualquier manera a sus madres y padres de familia o tutores para que se los realicen, salvo causa debidamente justificada a juicio de las autoridades educativas;

[...].

⁵⁸ Sexto. Las autoridades educativas, en coordinación con las autoridades correspondientes, realizarán consultas de buena fe y de manera previa, libre e informada, de acuerdo con las disposiciones legales nacionales e internacionales en la materia, en pueblos y comunidades indígenas o afroamericanas relativo (sic) a la aplicación de las disposiciones que, en materia de educación indígena, son contempladas en este Decreto; hasta en tanto, las autoridades educativas no realizarán ninguna acción derivada de la aplicación de dichas disposiciones.

⁵⁹ El texto de la tesis dice: "Conforme al artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al declarar la invalidez de una norma general, deberá extender sus efectos a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada, sean de igual o menor jerarquía que la de la combatida, si regulan o se relacionan directamente con algún aspecto previsto en ésta, aun cuando no hayan sido impugnadas, pues el vínculo de dependencia que existe entre ellas determina, por el mismo vicio que la invalidada, su contraposición con el orden constitucional que debe prevalecer. Sin embargo, lo anterior no implica que este Alto Tribunal esté obligado a analizar exhaustivamente todos los ordenamientos legales relacionados con la norma declarada inválida y desentrañar el sentido de sus disposiciones, a fin de determinar las normas a las que puedan hacerse extensivos los efectos de tal declaración de invalidez, sino que la relación de dependencia entre las normas combatidas y sus relacionadas debe ser clara y se advierta del estudio de la problemática planteada."

⁶⁰ El texto de la jurisprudencia P./J.84/2007, es el siguiente: *De conformidad con el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional, las facultades del Máximo Tribunal del país para determinar los efectos de las sentencias estimatorias que emite, por un lado, comprenden la posibilidad de fijar "todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda"; por otro lado, deben respetar todo el sistema jurídico constitucional del cual derivan. Ese estado de cosas implica que el Alto Tribunal cuenta con un amplio margen de apreciación para equilibrar todos los principios, competencias e institutos que pudieran verse afectados positiva o negativamente por causa de la expulsión de la norma declarada inconstitucional en el caso de su conocimiento, de tal suerte que a través de los efectos que imprima a su sentencia debe salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada, evitando, al mismo tiempo, generar una situación de mayor inconstitucionalidad o de mayor incertidumbre jurídica que la ocasionada por las normas impugnadas, o invadir injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de otros poderes públicos (federales, estatales y/o municipales)".* Datos de localización; Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, Diciembre de 2007, pág. 777, registro 170879.

⁶¹ Por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 68/2018, 1/2017 y 80/2017 y su acumulada 81/2017, resueltas el veintisiete de agosto y uno de octubre, ambos de dos mil diecinueve, y veinte de abril de dos mil veinte, respectivamente.

como se determinó en las acciones de inconstitucionalidad 84/2016⁶², 81/2018 y 201/2020,⁶³ e incluso, de ciento ochenta días naturales para el surtimiento de efectos de la declaración de invalidez de actos legislativos respecto de los cuales se omitió la consulta previa a las personas con discapacidad,⁶⁴ incluso, de dieciocho meses, ante las serias dificultades y riesgos que implica celebrar las consultas respectivas durante la pandemia por el virus SARS-COV2.

Atendiendo al último plazo que ha fijado esta Suprema Corte, con fundamento en lo previsto en el artículo 45, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se determina que los efectos de la declaración de invalidez de los artículos 6, fracción I, 10, antepenúltimo y penúltimo párrafos, 12, 13, fracciones II y III, antepenúltimo y penúltimo párrafos, 24, 31, 32, 33, 37, 38, 39, 40, 41, 45, fracción VIII, 46, primer párrafo, 80, segundo párrafo, 84, segundo párrafo, 91, primer párrafo, 109, fracción VI, 110, fracción I, 115, 126, fracción XV, y sexto transitorio de la Ley de Educación del Estado de Baja California, decretada en este fallo debe postergarse por dieciocho meses siguientes al en que se notifiquen los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Baja California, con el objeto de que la regulación respectiva continúe vigente en tanto la mencionada legislatura cumple con los efectos vinculatorios precisados en el siguiente apartado de este considerando, lo que permitirá, incluso, la eficacia del derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad.

4. Efectos vinculantes para el Congreso del Estado de Baja California. Tomando en cuenta que el Congreso del Estado en ejercicio de su libertad de configuración y considerando lo establecido en la Ley General de Educación determinó regular en los artículos declarados inválidos en esta ejecutoria de la Ley de Educación del Estado de Baja California, aspectos relacionados con la educación indígena y la educación inclusiva, debe estimarse que la invalidez de dicha regulación derivada de la ausencia de consulta a los pueblos y comunidades indígenas así como la de las personas con discapacidad, debe traducirse en una consecuencia acorde a la eficacia de esos derechos humanos, por lo que se impone concluir que la declaración de invalidez de la referida regulación no se limita a su expulsión del orden jurídico sino que conlleva la obligación constitucional de que el referido órgano legislativo desarrolle las consultas correspondientes, cumpliendo con los parámetros establecidos en el considerando quinto de esta determinación, y dentro del plazo de postergación de los efectos de invalidez antes precisado, con base en los resultados de dichas consultas, emita la regulación que corresponda en materia de educación indígena, así como de educación inclusiva.

Por lo expuesto, se vincula al Congreso del Estado de Baja California, para de que dentro de los dieciocho meses siguientes a la notificación que se le haga de los puntos resolutive de esta resolución lleve a cabo, conforme a los parámetros fijados en el considerando quinto de esta decisión, la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, así como la de las personas con discapacidad y, dentro del mismo plazo, emita la regulación correspondiente en materia de educación indígena y de educación inclusiva.

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 del Estado, que esté relacionado directamente con su condición indígena o de discapacidad.

⁶² Resuelta el veintiocho de junio de dos mil dieciocho, por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz apartándose de las consideraciones y con razones adicionales, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebollo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos doce meses después a la publicación de esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, plazo dentro del cual el Congreso del Estado de Sinaloa deberá legislar para subsanar el vicio advertido, esto es, realizar la consulta a los indígenas. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra y reservó su derecho de formular voto particular.

⁶³ Resuelta el diez de noviembre de dos mil veinte, por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebollo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Indicándose que "la declaración de invalidez de los decretos impugnados surtirá efectos a los doce meses siguientes a la notificación de los resolutive de la presente sentencia al Congreso del Estado de Chihuahua. El motivo de este plazo es que no se prive a los pueblos y comunidades indígenas, ni a las personas con discapacidad incluidos en los decretos que se declaran inválidos, de los posibles efectos benéficos de las normas sin permitir al Congreso de Chihuahua emitir una nueva medida que atienda a las consideraciones dispuestas en la presente ejecutoria. Similares decisiones se tomaron en la acción de inconstitucionalidad 68/2018, la acción de inconstitucionalidad 1/2017 y la acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada. Sin embargo, en vista de las serias dificultades y riesgos que implicaría celebrar las consultas respectivas durante la pandemia por el virus SARS-COV2-COVID19 en el plazo de seis meses establecido en dichos precedentes, esta Suprema Corte considera pertinente duplicar el plazo referido, tal como se hizo en la acción de inconstitucionalidad 81/2018. Al igual que se aclaró en este último precedente, el establecimiento del plazo de doce meses para que surta sus efectos la invalidez de los decretos impugnados no representa impedimento alguno para que el Congreso del Estado de Chihuahua realice las consultas requeridas bajo las condiciones que le impone el parámetro de regularidad constitucional y expida una nueva ley en un tiempo menor."

⁶⁴ Por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017, así como 41/2018 y su acumulada 42/2018, resultas el veinte y veintiuno de abril de este dos mil veinte.

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

Este criterio fue reiterado por el Pleno de este Tribunal, al resolver las acciones de inconstitucionalidad, 176/2020⁶⁵, 193/2020⁶⁶, 78/2018⁶⁷, 179/2020⁶⁸, 214/2020⁶⁹ y 131/2020 y su acumulada 186/2020⁷⁰.

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 31, 32, 33 y del 37 al 41 de la Ley de Educación del Estado de Baja California, expedida mediante el Decreto No. 188, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de diciembre de dos mil veinte, en términos del considerando quinto de esta decisión y, por extensión, la de diversos artículos del referido ordenamiento legal que se precisan en el último considerando de esta determinación.

TERCERO. Las declaratorias de invalidez decretadas surtirán sus efectos a los dieciocho meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Baja California, 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 sentencia.

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

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

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

En relación con el punto resolutive primero:

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

⁶⁵ Fallada en sesión celebrada el diecisiete de mayo de dos mil veintiuno, por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta sus efectos a los dieciocho meses siguientes a la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Jalisco. El Ministro González Alcántara Carrancá y la Ministra Piña Hernández votaron en contra. La Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 2) vincular al Congreso del Estado de Jalisco a que lleve a cabo la consulta de mérito y emita la regulación correspondiente, en el entendido de que la consulta no debe limitarse al decreto declarado inconstitucional, sino que deberá tener un carácter abierto. La Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto concurrente.

⁶⁶ Fallada el diecisiete de mayo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos en términos generales; mayoría de nueve votos por lo que se refiere al plazo de postergación de la invalidez de dieciocho meses, con voto en contra del Ministro González Alcántara Carrancá y de la Ministra Piña Hernández; vota por la invalidez por extensión de diversas disposiciones el Ministro Aguilar Morales y la Ministra Piña Hernández.

⁶⁷ Fallada en sesión celebrada el dieciocho de mayo de dos mil veintiuno, por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta sus efectos a los dieciocho meses siguientes a la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Guerrero y 2) vincular al Congreso del Estado de Guerrero a que lleve a cabo la consulta de mérito y emita la regulación correspondiente. La Ministra Piña Hernández votó en contra.

⁶⁸ Fallada en sesión celebrada el veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno, en términos generales por unanimidad de once votos; y por mayoría de nueve votos por lo que se refiere a la postergación por dieciocho meses; la Ministra Piña Hernández por la invalidez adicional de otros preceptos.

⁶⁹ Fallada el veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno, por mayoría de nueve votos por lo que se refiere a que la declaración de invalidez se postergue por dieciocho meses; y unanimidad de once votos por lo que se refiere a la vinculación al Congreso del Estado de Sonora.

⁷⁰ Fallada el veinticinco de mayo de dos mil veintiuno, en términos generales, por unanimidad de once votos; y por mayoría de nueve votos por lo que se refiere a la postergación de efectos por dieciocho meses; la Ministra Piña Hernández por la invalidez adicional de diversos preceptos; el Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por la invalidez adicional de preceptos.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 31, 32, 33 y del 37 al 41 de la Ley de Educación del Estado de Baja California, expedida mediante el Decreto No. 188, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de diciembre de dos mil veinte. Los señores Ministros Pardo Rebolledo y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 3) declarar la invalidez, por extensión, de los artículos relacionados con el vicio de inconstitucionalidad detectado. La señora Ministra Esquivel Mossa y los señores Ministros Pardo Rebolledo y Pérez Dayán votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de nueve 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, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que las declaratorias de invalidez decretadas en este fallo surtan sus efectos a los dieciocho meses siguientes a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Baja California. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Piña Hernández votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 2) vincular al Congreso del Estado a que, dentro del referido plazo, realice las consultas indígena y afroamericana, así como a las personas con discapacidad, conforme a los parámetros exigidos por esta Suprema Corte, y emitir la regulación correspondiente, en el entendido de que la consulta no debe limitarse a los artículos declarados inconstitucionales, sino que deberá tener un carácter abierto, sin perjuicio de que pueda realizar ello en un plazo menor al otorgado.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

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

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

Firman el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Ministro Ponente, con el Secretario General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Ponente, Ministro **José Fernando Franco González Salas**.- 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 treinta y cuatro fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 18/2021, 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 doce de agosto de dos mil veintiuno. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinticinco de octubre de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 18/2021.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de doce de agosto de dos mil veintiuno, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, donde se determinó declarar la invalidez de los artículos 31, 32, 33 y 37 al 41 de la Ley de Educación del Estado de Baja California.

Lo anterior, al considerar que se vulneró el derecho a la consulta previa de las personas pertenecientes a comunidades indígenas, así como de las personas con discapacidad.

Si bien comparto el sentido de la resolución, me separo del estándar rígido propuesto para tener por constitucional una consulta a las comunidades indígenas; puesto que como he expresado, sostengo que los méritos de cada proceso deben analizarse en cada caso concreto, ya que un estándar inflexible y único para todos los casos podría resultar inadecuado para las particularidades de cada situación, lo que será un desincentivo para los esfuerzos que llevan a cabo las autoridades para realizar cualquier acción en beneficio de las comunidades indígenas.

Ello incluso, pues es posible que en un caso concreto se cumpla con el parámetro de regularidad constitucional señalado en precedentes, relativo a que la consulta debe ser previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe; pero no cumplirse con el estándar específico señalado en la sentencia, lo cual llevaría a la declaratoria de invalidez de la norma de manera innecesaria, con la consecuente afectación a los propios derechos e intereses indígenas.

Así, por las razones expresadas, es que comparto las determinaciones tomadas en este asunto, separándome de la consideración que se precisa en el cuerpo del presente voto.

Ministro, **Jorge Mario Pardo Rebolledo**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **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 dos fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente del señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, formulado en relación con la sentencia del doce de agosto de dos mil veintiuno, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 18/2021, 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 veinticinco de octubre de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 18/2021, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En sesión de doce de agosto de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 18/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que se declaró la invalidez de los artículos 31, 32, 33, 37, 38, 39, 40 y 41 de la Ley de Educación del Estado de Baja California, expedidos mediante Decreto No. 188 publicado el veintiocho de diciembre de dos mil veinte en el Periódico Oficial del Estado¹, toda vez que se violaron los derechos a la

¹ **Ley de Educación del Estado de Baja California**

Capítulo VI

De la Educación Indígena

Artículo 31. En el Estado se garantizará el ejercicio de los derechos educativos, culturales y lingüísticos a todas las personas, pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, migrantes y jornaleros agrícolas. Las acciones educativas de las autoridades respectivas contribuirán al conocimiento, aprendizaje, reconocimiento, valoración, preservación y desarrollo tanto de la tradición oral y escrita indígena, como de las lenguas indígenas del Estado 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 las culturas del Estado.

Artículo 32. Las autoridades educativas del Estado 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.

Artículo 33. En materia de educación indígena, las autoridades educativas estatal y municipal podrán realizar lo siguiente, entre otras acciones:

- I. Fortalecer las escuelas de educación indígena, los centros educativos integrales y albergues escolares indígenas, en especial en lo concerniente a la infraestructura escolar, los servicios básicos y la conectividad;
- II. Desarrollar programas educativos que reconozcan la herencia cultural de los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, y promover la valoración de distintas formas de producir, interpretar y transmitir el conocimiento, las culturas, saberes, lenguajes y tecnologías;
- III. Elaborar, editar, mantener actualizados, distribuir y utilizar materiales educativos, entre ellos libros de texto gratuitos, en las diversas lenguas de las etnias que pueblan el Estado;
- IV. Fortalecer las instituciones públicas de formación docente, en especial las normales bilingües interculturales, 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 etnias que pueblan el Estado;
- V. Tomar en consideración, en las opiniones que emitan para la elaboración de los planes y programas de estudio, los sistemas de conocimientos de las comunidades indígenas y afromexicanas, para favorecer la recuperación cotidiana de las diferentes expresiones y prácticas culturales de cada pueblo en la vida escolar;
- VI. Crear mecanismos y estrategias para incentivar el acceso, permanencia, tránsito, formación y desarrollo de los educandos con un enfoque intercultural y plurilingüe;
- VII. 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 estudiantes de las comunidades indígenas o afromexicanas, en un marco de inclusión y enriquecimiento de las diferentes culturas, y
- VIII. Impulsar la vinculación con las autoridades educativas de los Estados Unidos de América y demás países que tengan presencia industrial, comercial o de cualquier otra actividad empresarial en el Estado, para la formación de maestros y alumnos bilingües y binacionales.

Capítulo VIII

De la Educación Inclusiva

Artículo 37. La educación inclusiva se refiere al conjunto de acciones orientadas a identificar, prevenir y reducir las barreras que limitan el acceso, permanencia, participación y aprendizaje de todos los educandos, al eliminar prácticas de discriminación, exclusión y segregación.

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

Artículo 38. El Estado asegurará la educación inclusiva en todos los tipos y niveles, con el fin de favorecer el aprendizaje de todos los estudiantes, con énfasis en los que están excluidos, marginados o en riesgo de estarlo, para lo cual buscará:

- I. Favorecer el máximo logro de aprendizaje de los educandos con respeto a su dignidad, derechos humanos y libertades fundamentales, reforzando su autoestima y aprecio por la diversidad humana;
- II. Desarrollar al máximo la personalidad, los talentos y la creatividad de los educandos;
- III. Favorecer la plena participación de los educandos, su educación y facilitar la continuidad de sus estudios en la educación obligatoria;
- IV. Instrumentar acciones para que ninguna persona quede excluida del Sistema Educativo Estatal por motivos de origen étnico o nacional, creencias religiosas, convicciones éticas, de conciencia o ideológicas, 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, libre desarrollo e integración en su entorno, y
- VI. Proporcionar a las personas con discapacidad la posibilidad de aprender y desarrollar habilidades para la vida, que favorezcan su inclusión laboral, a fin de propiciar su participación plena y en igualdad de condiciones en la educación y en la sociedad.

Artículo 39. En la aplicación de esta Ley, se garantizará el derecho a la educación a los educandos con condiciones especiales transitorias o definitivas, aptitudes sobresalientes o que enfrenten barreras para el aprendizaje y la participación.

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

- I. Prestar educación especial en condiciones necesarias, previa decisión y valoración por parte de los educandos, madres y padres de familia o tutores, personal docente y, en su caso, derivados por una condición de salud, para garantizar el derecho a la educación de los educandos que enfrentan barreras para el aprendizaje y la participación;
- II. Ofrecer formatos accesibles para prestar educación especial, procurando en la medida de lo posible su incorporación a todos los servicios educativos, sin que esto cancele su posibilidad de acceder al servicio escolarizado;
- III. Prestar educación especial para apoyar a los educandos con alguna discapacidad o aptitudes sobresalientes en los niveles de educación obligatoria;
- IV. Establecer un sistema de diagnóstico temprano y atención especializada para la eliminación de barreras para el aprendizaje y la participación;
- V. Garantizar la formación de todo el personal docente para que, en el ámbito de sus competencias, contribuyan a identificar y eliminar las barreras para el aprendizaje y la participación, y preste los apoyos que los educandos requieran;

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. Asimismo, se extendieron los efectos de invalidez a los artículos referidos en el considerando sexto de la sentencia.

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, con la nueva mayoría², 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 materia³.

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 212/2020⁴, 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 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 afroamericanas⁵, 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.

VI. Garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje de los educandos con alguna discapacidad, su bienestar y máximo desarrollo para la autónoma inclusión a la vida social y productiva, y

VII. Promover actitudes, prácticas y políticas incluyentes para la eliminación de las barreras del aprendizaje en todos los actores sociales involucrados en educación.

Artículo 40. Para garantizar la educación inclusiva, las autoridades educativas del Estado, en el ámbito de su competencia, ofrecerán las medidas pertinentes, entre ellas:

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

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

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

IV. Asegurar que se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad, y

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

Artículo 41. En el Sistema Educativo Estatal se atenderán las disposiciones en materia de accesibilidad señaladas en la presente Ley, la Ley General de Educación, la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, Reglamento de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, la Ley para las Personas con Discapacidad en (sic) Estado de Baja California, Ley para Prevenir y Erradicar el Acoso Escolar para el Estado de Baja California y en las demás normas aplicables.

Las autoridades educativas estatal y municipal promoverá (sic) y apoyarán la creación de huertos escolares en todas las escuelas de educación básica y media superior tanto en zonas rurales como urbanas, a fin de que los alumnos obtengan una herramienta para la autoproducción alimentaria, tanto en sus planteles escolares como en sus hogares.

Tratándose de las escuelas rurales o dentro de núcleos de población ejidal que cuenten con parcela escolar, éstas podrán celebrar convenios con la Secretaría de Integración y Bienestar Social para proporcionar alimentos con el fin de dar cumplimiento a los artículos 8º, VI, inciso b) de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Baja California, y 3º, fracción XVI, inciso B) de la Ley de Desarrollo Social para el Estado de Baja California.

² Ocho votos compuestos por las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

³ Acción de inconstitucionalidad 299/2020, resuelta el diez de agosto de dos mil veintiuno; Acción de Inconstitucionalidad 131/2020 y su acumulada 186/2020, resueltas el veinticinco de mayo de dos mil veintiuno; Acción de Inconstitucionalidad 214/2020, resuelta el veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno.

⁴ Resuelta el primero de marzo de dos mil veintiuno.

⁵ 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).

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 afroamericanos⁶. 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 tribunal⁷.

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 previa⁸.

(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 intereses⁹. 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 internacionales¹⁰.

⁶ 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.

⁷ 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**”.

⁸ 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.

⁹ 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.

¹⁰ 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/HRC/21/47 del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, seis de julio de dos mil doce, párr. 50.

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 desfavorecidas¹¹.

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

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

El derecho a la consulta previa **merece una protección diferenciada dependiendo de la medida que se pretenda instaurar**, esto es, si 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)”¹².*

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 ancestrales¹³.

En el presente caso, la medida consiste en la inclusión del Capítulo VI, “*De la Educación Indígena*” de la Ley de Educación para el Estado de Baja California, 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.

¹¹ 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.

¹² 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.

¹³ Cfr. *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam*, párrs. 134 a 136.

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 Trabajo¹⁴, y de los diversos numerales 18 y 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas¹⁵.

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

La Corte Interamericana de Derechos Humanos reiteradamente ha sostenido que las consultas deben satisfacer el principio de buena fe, ser apropiadas a las costumbres y valores de los pueblos, así como ser efectivas, en el sentido de permitir el ejercicio real de dicho derecho¹⁶.

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 informada¹⁷ 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”¹⁸. Tratándose de medidas legislativas, los pueblos indígenas deberán ser consultados previamente en todas las fases del proceso de producción normativa¹⁹.
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 ellos²⁰.

¹⁴ **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.

¹⁵ **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.

¹⁶ *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.”

¹⁷ 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.

¹⁸ 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.

¹⁹ 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.

²⁰ *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.

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 gobierno²¹.
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 específica²².
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 consultas²³.

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”**²⁴.

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**²⁵, en la que se señaló que el contenido de las consultas a los pueblos indígenas no es jurídicamente vinculante. Sin embargo, dichas **consultas deben efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias de los pueblos, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas**²⁶.

²¹ 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.

²² 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.

²³ *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.

²⁴ Tesis con número de identificación 1a. CCXXXVI/2013 (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, de texto: “La protección efectiva de los derechos fundamentales de los pueblos y las comunidades indígenas requiere garantizar el ejercicio de ciertos derechos humanos de índole procedimental, principalmente el de acceso a la información, el de la participación en la toma de decisiones y el de acceso a la justicia. En ese sentido, todas las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultarlos antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses, consulta que debe cumplir con los siguientes parámetros: a) debe ser previa; b) culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales; c) informada; y, d) de buena fe. En el entendido que el deber del Estado a la consulta no depende de la demostración de una afectación real a sus derechos, sino de la susceptibilidad de que puedan llegar a dañarse, pues precisamente uno de los objetos del procedimiento es determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían perjudicados.”

²⁵ 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”.

²⁶ 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.

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;

[...].

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.

Por último, la sentencia ordena al Congreso estatal realizar las consultas, para lo cual no se debe limitar a los artículos declarados inconstitucionales, sino que éstas 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 susceptible de afectar a los pueblos y comunidades indígenas y/o afromexicanas o personas con discapacidad²⁷. Asimismo, en este asunto se conformó una nueva mayoría a favor de que se extendieran los efectos de la declaratoria de invalidez a otros artículos de la Ley impugnada. En la sentencia se indicó que “deben extenderse los efectos de la declaratoria a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada...”.

²⁷ Página 59 de la sentencia.

Coincido plenamente con la determinación de que las consultas deben tener un carácter abierto y deben realizarse respecto de cualquier aspecto regulado en la Ley de Educación local, pues precisamente el objetivo de las consultas es que sean los propios sujetos consultados quienes determinen si la norma en específico les afecta o no, por lo que el Estado no puede acotar la materia de consulta a determinados artículos, ya que 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 los Capítulos VI “De la Educación indígena” y VIII “De la Educación Inclusiva”, el Congreso estatal estará obligado a incluir el ordenamiento normativo en su conjunto en la realización de las consultas, para que los pueblos y comunidades indígenas, tribales y afromexicanas, así como las personas con discapacidad, tengan la posibilidad de participar en cualquier aspecto que ellos estimen susceptible de afectar sus derechos.

Por otra parte, destaco y celebro la conformación de una nueva mayoría a favor de la extensión de los efectos, pues tal y como me he pronunciado en anteriores precedentes resueltos en este año²⁸, considero 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 Mexicanos²⁹, por lo cual, en caso de advertir que algún precepto, distinto a los que fueron 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 Mexicanos³⁰. Naturalmente, la extensión de invalidez requiere de un estudio de constitucionalidad que atienda a las particularidades de cada asunto en concreto.

Desde mi punto de vista, en el presente caso fue acertada la extensión de los efectos de la invalidez a otros preceptos, pues ello contribuye a garantizar el derecho a ser consultados que tienen los pueblos y comunidades indígenas, tribales y afromexicanos, así como las personas con discapacidad. Considero que 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, aun 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.

Tal determinación constituye un aporte significativo en la realización de las consultas a las 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 los grupos en comento, e incluir esa información durante el proceso de las consultas.

²⁸ Acción de inconstitucionalidad 299/2020, resuelta el diez de agosto de dos mil veintiuno; Acción de Inconstitucionalidad 131/2020 y su acumulada 186/2020, resueltas el veinticinco de mayo de dos mil veintiuno; Acción de Inconstitucionalidad 214/2020, resuelta el veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno.

²⁹ **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.

³⁰ **Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

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.

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 del Estado de Baja California, 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 contener el mismo vicio de inconstitucionalidad, aun cuando no fueron artículos impugnados, considero acertada la decisión de este Alto Tribunal, consistente en extender los efectos de invalidez a los artículos 6, fracción I, 10, antepenúltimo y penúltimo párrafos, 12, 13, fracciones II y III, antepenúltimo y penúltimo párrafos, 24, 45, fracción VIII, 46, primer párrafo, 80, segundo párrafo, 84, segundo párrafo, 91, primer párrafo, 109, fracción VI, 110, fracción I, 115, 126, fracción XV, y el Transitorio Sexto de la Ley de Educación de Baja California. Lo anterior, debido a que en anteriores precedentes ya había insistido en la necesidad de extender los efectos en este tipo de asuntos, razón por la que voté con la mayoría.

Ministro Presidente, **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **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 diez fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, 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 doce de agosto de dos mil veintiuno, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 18/2021, 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 veinticinco de octubre de dos mil veintiuno.- Rúbrica.