

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 178/2020

**PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS**

**MINISTRO PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES
SECRETARIO: OLIVER CHAIM CAMACHO**

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

VISTOS para resolver los autos de la acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; y

R E S U L T A N D O:

1. **PRIMERO. Presentación del escrito inicial, normas impugnadas y autoridades emisora y promulgadora de la norma.** Por escrito depositado el tres de agosto de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad por conducto de su Presidenta María del Rosario Piedra Ibarra, en la que se solicitó la invalidez de los capítulos VI “De la Educación intercultural” –artículos 40 a 42– y VIII “De la Educación inclusiva” –artículos 45 al 49–, contenidos en el Título Segundo “Del Sistema Educativo Estatal” de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Jalisco, expedida mediante Decreto 27909/LXII/20 publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el quince de mayo de dos mil veinte.

2. **Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales que se impugnan:** Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Jalisco.

3. **SEGUNDO. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.** La promovente estimó violados los artículos 1, 2 y 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 4, 5, 6, 7 y 8 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, así como los diversos preceptos 1 y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

4. **TERCERO. Conceptos de invalidez.** Se formularon los siguientes conceptos de invalidez:

ÚNICO. Los capítulos VI "De la Educación intercultural" -artículos 40 a 42- y VIII "De la Educación inclusiva" -artículos 45 al 49- contenidos en el Título Segundo "Del Sistema Educativo Estatal", de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Jalisco, vulneran el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y 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, que exigen celebrar consultas con esos sectores de la población durante el proceso de elaboración de leyes que les afecten.

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

Sin embargo, del análisis del proceso legislativo, se advierte que no se llevaron a cabo las consultas que cumplieran con los parámetros correspondientes en dichas materias.

En este concepto de invalidez se expondrán las razones por las cuales esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que los

capítulos impugnados de la Ley de Educación local, vulneran el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas y de las personas con discapacidad.

Lo anterior, en virtud de que el Congreso local no llevó a cabo, por un lado, la consulta indígena a pueblos y comunidades originarias y, por otra, a las personas con discapacidad, pese a que los apartados normativos señalados inciden en sus derechos directamente, por tratarse de cuestiones relativas a la educación indígena e inclusiva.

A efecto de sostener la inconstitucionalidad de los capítulos impugnados, el presente concepto se dividirá en dos apartados: en uno se aborda lo relativo a la vulneración del derecho a la consulta indígena, mientras que el segundo se refiere a la violación del derecho a la consulta de las personas con discapacidad.

En el primer apartado, en principio se hará alusión a las particularidades del estado de Jalisco como una entidad pluricultural que alberga habitantes que se identifican como indígenas, posteriormente se expondrá el parámetro de regularidad constitucional de derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, y finalmente se plantearán las razones por las cuales se estima que se incumplió la obligación de garantizar ese derecho por parte de legislador estatal.

En un segundo apartado, de forma primaria se desarrollará el derecho de las personas con discapacidad a que se celebren consultas en la elaboración de leyes que les afecten, y posteriormente se argumentará que no se cumplió con la misma.

(...)

Derecho a la consulta indígena.

(...)

III. Inconstitucionalidad de los capítulos de la ley impugnados por falta de consulta previa.

Una vez apuntado el alcance del derecho a la consulta indígena conforme a los estándares nacionales e internacionales en la materia, finalmente se analizará si el Congreso local vulneró el derecho a la consulta indígena.

Este Organismo Constitucional Autónomo advierte que, en el caso que nos ocupa, el órgano legislativo local fue omiso en efectuar la consulta indígena a la que se viene haciendo referencia conforme a los parámetros mínimos expuestos, aun cuando tenía la obligación de hacerlo.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 178/2020

En primer lugar, debe analizarse si era necesaria la práctica de la consulta y, para tal efecto, se debe determinar si las modificaciones normativas son susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas de la entidad.

En ese sentido, se requiere examinar el contenido del Decreto controvertido, por lo cual se mencionarán sintéticamente el alcance de las disposiciones expedidas en la Ley de Educación jalisciense, en el Capítulo VI, del Título Segundo de esa legislación.

El Capítulo VI, denominado de “De la Educación Intercultural”, que se integra por los artículos 40 al 42, los cuales en esencia establecen que en el estado:

Se garantizará el ejercicio de los derechos educativos, culturales y lingüísticos de todas las personas, pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, migrantes y jornaleros agrícolas.

Que 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 de la entidad federativa como medio de comunicación, de enseñanza, objeto y fuente de conocimiento, en términos de lo establecido en la Ley General de Educación.

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

Asimismo, prevé la obligación de las autoridades educativas de realizar consulta de buena fe, de manera previa, libre e informada a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, cada que prevean medidas legales en materia educativa.

Como se esgrimió de forma introductoria, a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, las disposiciones impugnadas impactan en la regulación y reconocimiento de los derechos fundamentales de los que son titulares dichos pueblos y comunidades, inclusive respecto de las comunidades afromexicanas.

Lo anterior, ya que expresamente se estableció en la Ley de Educación en comento que se garantizará el ejercicio de los derechos educativos, culturales y lingüísticos de diversos sectores, incluyendo a las personas indígenas, enfatizando que las acciones estatales en la materia coadyuvarán a salvaguardar y promover la tradición oral y escrita

indígena, así como de sus lenguas, como objeto y fuente de conocimiento.

Se advierte que el legislador no sólo reconoce el derecho a la educación de las personas indígenas, sino que establece que la educación que imparta el estado contribuirá a preservar su cultura, conocimientos y tradiciones, lo cual también se considera un (sic) medida de protección a su patrimonio cultural y reconocimiento de sus tradiciones, a lo que también es una prerrogativa de los pueblos y comunidades originarios.

Del texto expedido por el legislador local en materia educativa, se repara que es (sic) regula el contenido del artículo 2º, apartado B, fracción II, y el diverso 3º, inciso e), de la Ley Fundamental, que establecen las bases constitucionales de los derechos de las personas indígenas y del derecho a la educación.

Además, las referidas disposiciones tienen como finalidad adoptar las medidas especiales para regular el mandato constitucional de que el Estado debe consultar previamente e impartir educación plurilingüe e intercultural en los pueblos y comunidades indígenas, como lo establecen los mencionados artículos de la Norma Suprema y los diversos 6, 26, 27, 28, 29, 20 y 31 del Convenio 169 de la OIT.

En consecuencia, este Organismo Autónomo considera que dicha legislación estatal es claramente susceptible de afectarles directamente, en virtud de que se relacionan directa y estrechamente con la protección garantía de los derechos de los indígenas y afromexicanos, en la medida que buscan que la educación que reciban sea acorde a sus necesidades educativas y a su cultura.

Consecuentemente, resulta inconcuso que el Capítulo VI en comento de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Jalisco necesariamente tiene un impacto significativo en la vida y entorno de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, toda vez que tendrá incidencia principalmente en el ejercicio a la educación de esos segmentos de la sociedad.

Ello, sin perjuicio de que como se expuso anteriormente, pese a que Jalisco no tiene un gran número de habitantes indígena en relación con su población total y en comparación con otras entidades federativas, es innegable que en su territorio se encuentra personas que se identifican como indígenas y afromexicanas, por lo cual, el Estado estaba obligado a promover, respetar y proteger sus derechos humanos, entre ellos, el de consulta previa mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe a través de sus representantes, pues el criterio

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 178/2020

cuantitativo no puede ser un criterio válido para determinar cuándo sí y cuando no realizar dicho procedimiento de consulta.

Por todo lo argumentado, es incuestionable 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, de esta forma, hacerlos partícipes en la creación de las medidas legislativas en cuestión y así garantizar el respeto de todos y cada uno de sus derechos.

Lo anterior es así, toda vez que si el objeto del Capítulo VI controvertido de la Ley en materia de educación local es regular la forma en cómo se ejercerá dicho derecho cuando se trate de personas indígenas y también afromexicanas, lo idóneo era permitir que esos sectores intervinieran directamente en la expedición de la ley, ya que les interesa directamente por afectar directamente a sus intereses.

De tal suerte que, para hacer efectivos los derechos humanos que tienen reconocidos los pueblos y comunidades referidas, resultaba fundamental que se garantizara su derecho a la consulta previa, ya que la legislación introducida en el orden jurídico de Jalisco tiene un impacto significativo en su vida y entorno.

En ese orden de ideas, este Organismo Nacional ha sostenido categóricamente 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, también los señalados en la Recomendación General número 27/2016, en la que se precisó lo siguiente:

"... [para] garantizar una participación efectiva, los procesos de toma de decisiones deben considerar la naturaleza de la medida consultada, tener en cuenta las peculiaridades de los pueblos, formas de gobierno, usos y costumbres, entre otros, garantizando un equilibrio de género y tener en cuenta las opiniones de los niños y los jóvenes, según proceda. Dichos procesos deben incluir, según criterios sistemáticos y preestablecidos, distintas formas de organización indígena pre que respondan a procesos internos de estos pueblos".¹

¹ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, "Recomendación general No. 27/2016, Sobre el Derecho a la Consulta Previa de los Pueblos y Comunidades Indígenas de la República Mexicana", 11 de julio de 2016, párr. 73, visible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/generales/RecGral_027.pdf

No obstante, de la revisión del procedimiento legislativo que dio origen a la expedición de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Jalisco, publicada a través del Decreto 27909/LXII/20 de fecha 15 de mayo de 2020, se desprende que no se llevó a cabo la consulta indígena de conformidad con los estándares nacionales e internacionales en la materia, tendiendo la obligación de realizarla de conformidad con el parámetro de regularidad constitucional, lo que constituye una vulneración a los derechos de esos pueblos y comunidades.

Es decir, el legislador estatal inobservó parámetro de regularidad constitucional ya antes desarrollado, en virtud de que tenía la obligación de llevar a cabo una consulta previa en materia indígena antes de expedir ese ordenamiento, dado que en el estado habitan personas indígenas y afromexicanos, y, sobre todo, porque se trató de una medida que efectivamente impactaba en sus derechos, vida y entorno, por lo que su participación les hubiera permitido ser visibilizados y tomados en cuenta para participar en la conformación y diseño de medidas estatales que les conciertan.

En el caso concreto, del análisis del proceso legislativo que le dio origen al decreto combatido, no se aprecia que se haya efectuado la consulta previa en los términos indicados a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos, ni ningún otro acto de acercamiento hacia ese sector poblacional con motivo de la expedición normativa propuesta a efecto de conocer sus inquietudes y necesidades particulares.

Por lo tanto, se colige indudablemente que el legislador local incumplió con su obligación de garantizar ese derecho, toda vez que no llevó a cabo una consulta a los pueblos y comunidades indígenas conforme a los estándares mínimos definidos por la jurisprudencia nacional e internacional, pese a que tenía la obligación de efectuarla ya que la emisión de la Ley de Educación para el Estado Libre y Soberano de Jalisco constituía un acto estatal susceptible de afectarles directamente.

De tal suerte que se expidió la ley sin efectuar una consulta que permitiera conocer los intereses, preocupaciones y propuestas, en su caso, de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas que residen en la entidad para hacerlos partícipes del procedimiento de creación de esa medida legislativa, como lo exigen los estándares jurisprudenciales en la materia.

Si bien las disposiciones que recoge la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Jalisco sobre personas indígenas y afromexicanas

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 178/2020

podrían considerarse como positivas, pues establecen diversas obligaciones para las autoridades educativas en materia de educación de los pueblos y comunidades originarios, lo cierto es que el proceso que les dio origen no se apegó a los parámetros que exige una consulta previa en la materia.

Es así que establecer el reconocimiento de los derechos de las comunidades y pueblos indígenas y afroamericanas, así como sus garantías, no eximía al Congreso local de permitir que las personas indígenas intervinieran en el procedimiento de creación normativa, en virtud de que se trataba de aspectos relacionados con asuntos que les afectan e interesan directamente, conociendo sus necesidades e inquietudes en razón de su contexto específico.

Como corolario, es pertinente mencionar que conforme lo dispone la Constitución Federal en el artículo 2º, apartado A, último párrafo, las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.

En ese orden de ideas, este Organismo Nacional considera que debe garantizarse en el estado de Jalisco la celebración de una consulta a todas las comunidades y a los pueblos indígenas y afroamericanos, bajo los parámetros mínimos que para la misma se exigen, lo cual permitirá escuchar las opiniones, necesidades y sugerencias de los pueblos y comunidades para llegar a un acuerdo con los pueblos y comunidades que habitan en el territorio de dicha entidad federativa.

Así, es dable concluir que el proceso legislativo que concluyó con la emisión de la ley impugnada incumplió con los criterios sostenidos por las Salas y el Pleno de esa Suprema Corte, así como por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que exigen que se respete el derecho a la consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, por lo que debe declararse su invalidez.

(...)

B. Derecho de las personas con discapacidad a ser consultadas a través de las organizaciones que las representan.

(...)

II). Falta de consulta a las personas con discapacidad en la ley impugnada.

Del análisis del proceso legislativo que dio origen al Decreto por el que se expidió, la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Jalisco, se advierte que no existió consulta estrecha y participación activa a las personas con discapacidad, a través de sus representantes o con las asociaciones que fungen para tal efecto, toda vez que contiene disposiciones que atañen a ese sector de la población.

Para exponer la inconstitucionalidad denunciada es necesario referir al contenido del Capítulo VIII, artículos 45 al 49, del Título Segundo, a efecto de evidenciar la importancia de las disposiciones en relación con las personas con discapacidad:

Se precisa que la educación inclusiva es el 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.

Señala que 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 los educandos.

Ese tipo de educación se basa en los principios de equidad social y respeto a los derechos humanos a través de la integración educativa, asimismo establece que su objetivo es propiciar el logro de los propósitos de la educación básica y media superior a través del apoyo psicopedagógico y de la capacitación laboral de los alumnos con algún tipo de discapacidad. Igualmente, los alumnos con aptitudes o capacidades sobresalientes recibirán ayuda psicopedagógica para su formación integral.

Se indicó que ese tipo de educación tiene la finalidad de favorecer el aprendizaje de todos los educandos en los tipos y niveles educativos, con énfasis en los que están excluidos, marginados o en riesgo de estarlo, favoreciendo el máximo logro y desarrollo de aprendizaje y de su personalidad, talentos y creatividad, su plena participación y facilitar la continuidad de sus estudios en la educación obligatoria, instrumentar acciones para que ninguna persona quede excluida del Sistema Educativo Estatal, realizar ajustes razonables en función de sus necesidades de las personas y otorgar los apoyos necesarios para facilitar su formación, así como proporcionarles la posibilidad de aprender y desarrollar habilidades para la vida que favorezca su inclusión laboral.

Que en la aplicación de la ley se garantizará el derecho a la educación a los educandos con condiciones especiales, aptitudes sobresalientes o que enfrenten barreras para el aprendizaje y la participación, por lo

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 178/2020

que establece pautas mínimas para la autoridad educativa estatal para atender a los educandos con capacidades, circunstancias, necesidades, estilos y ritmo de aprendizaje diversos.

Se detallan las medidas pertinentes para garantizar la educación inclusiva que deberá llevar a cabo la Autoridad Educativa Estatal, entre las que se encuentran facilitar el aprendizaje del sistema Braille u otros medio o formatos de comunicación, facilitar la adquisición y el aprendizaje de la Lengua de Señas, asegurar que los educandos ciegos, sordos o sordociegos reciban educación en los leguajes y los modos y medios de comunicación más apropiados a sus necesidades que se realicen ajustes razonables y proporcionar atención a los educandos con aptitudes sobresalientes de acuerdo con sus capacidades, intereses y necesidades.

Que se atenderán las disposiciones en materia de accesibilidad señaladas en la propia ley, la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y las demás normas aplicables.

El Gobierno estatal asignará un presupuesto necesario para cumplir con los objetivos de la educación especial pública y distribuirlo eficientemente para lograr el desarrollo integral de las personas con necesidades educativas especiales, lo que incluye la infraestructura necesaria para ello y asignación de becas.

Se realizan algunas puntualizaciones sobre la operatividad los centros de educación especial.

De conformidad con lo expuesto, es manifiesto que el legislador estableció en el Capítulo VIII impugnados de la ley de mérito, normas encaminadas específicamente a garantizar la educación de las personas con discapacidad, con la finalidad de que se reduzcan aquellas limitaciones, barreras u otros impedimentos que impidan el ejercicio de ese derecho de forma plena e incluyente, así como para eliminar las prácticas de discriminación o exclusión motivadas por esa condición.

Tales medidas tienen el propósito de impulsar la participación y el aprendizaje de las personas con alguna discapacidad para que ejerciten de manera integral su derecho humano a la educación, por lo cual también estatuyó algunas obligaciones a la autoridad educativa estatal para cumplir con esos fines.

Sin embargo, de la revisión del procedimiento legislativo correspondiente se concluye que el Congreso de Jalisco no cumplió con la obligación de realizar una consulta estrecha con personas con discapacidad, a pesar de que se trataba de un proceso decisorio que les afecta directamente.

Este Organismo Nacional considera que, para determinar si las normas en materia de discapacidad cumplen o no con los parámetros de protección de una persona con dicha condición, es imperioso que ser escuchados, pues no debe soslayarse que la obligación de consultarles no es optativa, sino obligatoria, es decir, se trata de una responsabilidad del Estado Mexicano que por mandato del artículo 1º de la Norma Fundamental es un derecho humano de rango constitucional.

Ahora bien, es cierto que no existe regulación específica relacionada con el procedimiento, o bien algún manual sobre la forma en que deben llevarse a cabo las consultas a las personas con discapacidad, sin embargo, de una interpretación armónica de los dispositivos internacionales de la materia, se desprenden que los estándares mínimos para la realización de la misma es que deben ser previas, públicas, accesibles y adecuadas.

En ese tenor, el Congreso del estado de Jalisco, al expedir la ley que se impugna omitió respetar y garantizar el derecho humano de consulta y ajustarse a los estándares nacionales e internacionales en la materia, ya que contiene disposiciones que les interesan de manera directa.

Ahora bien, tomando como referencia el parámetro propuesto por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la consulta debe ser previa, mediante procedimientos acordes, atendiendo a todas las especificidades de las personas con discapacidad, de tal manera que puedan comprender y hacerse comprender, facilitándoles, si fuere necesario, intérpretes u otros medios eficaces.

En ese orden, la única manera de lograr que las personas con discapacidad puedan disfrutar plenamente de sus derechos humanos es que las mismas sean escuchadas previamente a la adopción de medidas legislativas que les atañen, pues son ellas quienes tienen el conocimiento de las necesidades y especificidades de su condición, que servirán para garantizar el pleno goce de sus derechos.

Siguiendo esta lógica, se elaboró el Manual para Parlamentarios de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo, que en el capítulo 5 denominado “La Legislación Nacional y la Convención”, establece lo siguiente:

“Inducir a personas con discapacidad a participar en el proceso legislativo

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 178/2020

Las personas con discapacidad deben participar activamente en la redacción de legislación y otros procesos decisorios que les afecten del mismo modo que participaron activamente en la redacción de la propia Convención.

También se les debe alentar a que presenten observaciones y ofrezcan asesoramiento cuando se apliquen las leyes. Hay diversas maneras de considerar todas las opiniones, entre otras mediante audiencias públicas (con preaviso y publicidad suficientes), solicitando presentaciones por escrito ante las comisiones parlamentarias pertinentes y distribuyendo todos los comentarios recibidos entre un público más amplio, a través de sitios web parlamentarios y por otros medios.

Los parlamentarios deben velar por que sus leyes procedimientos y documentación estén en formatos accesibles, como macrotipos, Braille y lenguaje sencillo, con el fin de que las personas con discapacidad puedan participar plenamente en la elaboración de legislación en general y específicamente en relación con las cuestiones de discapacidad. El edificio del parlamento y otros lugares donde éste celebre audiencias deberán ser también accesibles a las personas con discapacidad.”²

Ahora bien, cabe reiterar que al realizar el análisis del proceso legislativo que culminó con la publicación del Decreto 27909/LXII/20 por el cual se expidió la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Jalisco, no se desprende que se hayan celebrado consultas previas, públicas y adecuadas a las personas con discapacidad o a las agrupaciones o asociaciones que los representan, lo que se traduce en una vulneración a su derecho humano a ser consultados, sobre todo al tratarse de una disposición legislativa que tiene un impacto específico en los derechos de este sector de la población.

En esta tesitura, el Congreso del Estado de Jalisco al expedir la ley impugnada, reguló cuestiones que les afectan de manera directa, por lo que resultaba imperativo llevar a cabo una consulta, en los términos previstos en los instrumentos internacionales referidos.

No obstante, al no haberse observado la regla de tipo convencional a que se sujetó el Estado Mexicano para garantizar la participación de las

² Secretaría de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Unión Interparlamentaria.

Manual para parlamentarios sobre la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y su Protocolo Facultativo, páginas 79-80

personas con discapacidad en la expedición de un ordenamiento que contiene un precepto, así como todo un Capítulo que regula cuestiones que les atañen, éste debe invalidarse, pues resulta incompatible con el parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos de las personas con discapacidad.

Finalmente, como se precisó en líneas previas, actualmente no existe regulación específica relacionada con el procedimiento, o bien algún manual sobre la forma en que deben llevarse a cabo las consultas a las personas con discapacidad, sin embargo, este Organismo Constitucional Autónomo, advierte que la naturaleza de este asunto resulta una oportunidad para que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máxima intérprete de la Norma Fundamental y demás instrumentos de rango constitucional se pronuncie sobre los alcances de la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad en materia de consulta.

Adicionalmente, debe recordarse que ese Alto Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad 101/2016 determinó que existe una obligación de consulta, en términos del artículo 4, numeral 3, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de consultar a las personas con discapacidad en todas aquellas cuestiones que les atañen.

Por otro lado, al resolver la acción de inconstitucionalidad 68/2018, promovida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí en contra del Decreto 1033, por el cual se reformaron los artículos 11 y 40 de la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado y Municipios de esa entidad, publicado el 27 de julio de 2018, el Tribunal Pleno reiteró la obligación de realizar consultas en tratándose de personas con discapacidad.

De este modo, el proyecto proponía declarar la invalidez de la totalidad del Decreto impugnado por falta de consulta previa a las personas con discapacidad, conclusión con la cual coincidieron la mayoría de las Ministras y Ministros.

Sin embargo, establecía dos parámetros respecto de los cuales no fue posible arribar a un consenso en la integración plenaria de esa Suprema Corte. El primero, relativo a los casos en que se actualiza la obligación de realizar una consulta previa a personas con discapacidad y el segundo, con relación a las características que deben guardar estas consultas.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 178/2020

Asimismo, el 21 de abril del 2020 esa Suprema Corte de Justicia resolvió la acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018, en la cual declaró la invalidez total de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, al considerar que se vulneró el derecho a la consulta de las personas con discapacidad, precisando que tal ejercicio consultivo debe revestir, por lo menos, las características siguientes:

Preferentemente directa con las personas con discapacidad.

Regular, es decir, por lo menos debe realizarse en dos momentos del proceso: previo al dictamen y durante la discusión.

Accesible y con participación efectiva.

Significativa, lo que se traduce en que en esos dos momentos del proceso legislativo se debata o analicen las conclusiones obtenidas de la participación de las personas con discapacidad.

También debe proporcionarse la información precisa a las personas con discapacidad sobre las consecuencias de las decisiones que tomen atendiendo a cada momento del proceso legislativo.

Cosmotemática, es decir, debe atender al entorno social de las personas con discapacidad.

En suma, este Organismo Constitucional Autónoma estima que, para garantizar el derecho a la consulta de las personas con discapacidad, es necesario que ese Tribunal Pleno interprete de forma progresiva la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad y determine los parámetros de procedencia, así como los requisitos que debe considerar el legislador ordinario para tener por satisfecho el derecho a la consulta en esta materia.

Sin perjuicio de ello, se considera relevante enfatizar que, para esta Comisión Nacional, la consulta previa a las personas con discapacidad no es una mera formalidad, sino que se erige como una garantía primaria de defensa de sus derechos, por lo que si la Convención tiene como finalidad la inclusión de un grupo social que históricamente ha sido excluido y marginado, este derecho es un medio de suma importancia para poder llegar a una sociedad realmente inclusiva.

En este sentido, al tener rango constitucional y convencional dicho requisito significa que la ausencia del mismo debe considerarse como un vicio formal con potencial invalidante del procedimiento legislativo y, en consecuencia, del Decreto reclamado específicamente, que fue expedido como producto de éste.

5. CUARTO. Admisión y Trámite. Por acuerdo de seis de agosto de dos mil veinte, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad 178/2020 y, por razón de turno, designó al Ministro Luis María Aguilar Morales como instructor del procedimiento.

6. Por diverso acuerdo de once de agosto de dos mil veinte, el Ministro instructor admitió la acción de inconstitucionalidad, tuvo por presentada a la promovente con la personalidad que ostentó y por designadas a las personas autorizadas y delegados. Además, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Jalisco para que rindieran sus respectivos informes, así como para que el primero de los referidos enviara copia certificada de los antecedentes legislativos del decreto impugnado y al segundo para que remitiera un ejemplar del Periódico Oficial de la entidad en el que constara la publicación del decreto controvertido. Por último, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República.

7. QUINTO. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco. El Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco rindió informe en representación del Gobernador de la citada entidad. En esencia expuso lo siguiente:

(...) Es cierto que el Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco promulgó el Decreto número 27909/LXII/20, mediante el cual se abroga la actual Ley de Educación del Estrado de Jalisco y se expide la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Jalisco, mismo que fue publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco" el día 15 de mayo del 2020 dos mil veinte y del cual se adjunta la versión digitalizada del mismo.

(...)

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 178/2020

Es de señalarse que la norma que se reclama, cuya intervención del Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco fue la de participar en el proceso legislativo, encuentra su fundamento en lo dispuesto en los artículos 31, 32 y 50 fracción I de la Constitución Política del Estado de Jalisco, que establecen que las iniciativas adquirirán el carácter de ley cuando sean aprobadas por el Congreso y promulgadas por el Ejecutivo; así como que entre las facultades y obligaciones del Gobernador, se encuentra la de promulgar, ejecutar y hacer que se ejecuten las leyes; y en atención a dicha obligatoriedad, el Titular del Poder Ejecutivo dio autenticidad al Decreto de reforma que impugna la parte actora y se publicó en el Periódico Oficial “El Estado de Jalisco” por conducto de la Secretaría General de Gobierno, como lo dispone el artículo 46 de la Constitución Política del Estado de Jalisco.

Para abundar en lo anterior, cabe señalar que los actos que integran el procedimiento legislativo y que culminan en la creación de un ordenamiento legal, su reforma, adición, derogación o abrogación deben emanar de órganos constituidos que ajustan su actuar a las formas o esencias consagradas en los ordenamientos correspondientes, requisitos que ha cumplido a cabalidad esta autoridad, respecto al acto reclamado que se le atribuye de conformidad con las atribuciones y facultades otorgadas por la Constitución Política y la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, ambas del Estado de Jalisco.

Resulta aplicable a lo anterior la siguiente tesis de Jurisprudencia localizada en el Semanario Judicial de la Federación con el número de registro 198428, de la Novena Época, sostenida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo V, Junio de 1997, pág. 162, cuya letra dispone:

“PROMULGACIÓN DE LEYES. FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE ESTE ACTO. La Suprema Corte ha establecido jurisprudencialmente que los requisitos de fundamentación y motivación de una ley se satisfacen cuando es expedida por el Congreso constitucionalmente facultado para ello y se refiere a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (Apéndice 1988, Primera Parte, página 131, jurisprudencia 68). El acto de promulgación de la ley forma parte del proceso legislativo que culmina con su vigencia y, por ende, para el cumplimiento de los requisitos de fundamentación y motivación requiere que provenga de la autoridad competente para ordenar la publicación y circulación de la ley a fin de que pueda ser obedecida (fundamentación), ya que ha cumplido con las formalidades exigidas para ello (motivación); sin que sea necesario, para la satisfacción de tales requisitos, que en el texto del acto promulgatorio

se citen los preceptos legales que faculden al Poder Ejecutivo Federal o Estatal para realizar tal acto, ni las razones que lo llevaron a concluir, tanto que se cumplieron las formalidades exigidas para la expedición de la ley como que la misma no es violatoria de derechos fundamentales, ya que tal cita y razonamiento en el acto mismo de autoridad no se requiere tratándose de actos legislativos.”

8. SEXTO. Informe del Poder Legislativo del Estado de Jalisco.

El Poder Legislativo del Estado de Jalisco rindió informe por conducto del Presidente y los segundos Secretarios, todos de la Mesa Directiva del Congreso de esa entidad. Esencialmente, se argumentó lo siguiente:

(...) Al efecto se informa que es cierto que este Órgano Legislativo aprobó en sesión de fecha catorce de mayo de dos mil veinte, el Decreto 27909/LXII/20, que abrogó la Ley de Educación del Estado de Jalisco y expide la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Jalisco.

(...)

Ciertamente como se evidenciará en párrafos posteriores, y que es contrario a las afirmaciones de la accionante, este órgano legislativo previo a expedir la Ley de Educación de esta entidad federativa, llevó a cabo todo un proceso de parlamento abierto, consistente en la organización y desahogo de una Consulta a través de Diálogos y Foros, con la participación de una considerable comunidad educativa, asociaciones, universidades, representación de comunidades indígenas, padres de familia, autoridades, Investigadores, entre otros; cuyo objetivo fue la construcción de una propuesta de iniciativa de reforma a la Ley de Educación del Estado de Jalisco.

En ese contexto, el Poder Legislativo del Estado de Jalisco, por conducto de la Comisión Legislativa de Educación, Cultura y Deporte, con la finalidad de sostener un diálogo abierto con los actores relevantes del ámbito educativo para la construcción de una propuesta de iniciativa, comenzó un proceso con la finalidad de sostener un diálogo abierto con actores relevantes en el ámbito educativo para la construcción de una propuesta de iniciativa de reforma a la Ley de Educación del Estado de Jalisco.

A tal efecto emitió el Acuerdo Interno 07/LXII/2019, mediante el cual se aprueba la realización del Primer Dialogo participativo para la reforma de la Ley de Educación de Jalisco, en el Patio Constituyentes del Palacio Legislativo de Jalisco el 27 de marzo de 2019. Evento denominado Café Mundial, mismo que consistió en un ejercicio

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 178/2020

realizado en mesas de trabajo integradas por 10 personas y un moderador.

Lo cual puede ser verificado en el siguiente link, y del cual se desprende lo siguiente:

<https://www.congreso.jalisco.gob.mx/boletines/convocan-un-di-dialogo-que-concluir-en-una-mejora-sustantiva-la-educacion-en-jalisco>

(...)

Ese Primer Diálogo Participativo, se desarrolló de la siguiente manera y obtuvo los siguientes resultados:

(...)

Dando seguimiento a ese proceso, la Comisión competente emitió diversos Acuerdos Internos, entre los que destacan el número 10/LXII/2019-CECD, que aprueba la realización de diversos foros de participación ciudadana en el marco del Diálogo Participativo para la Reforma a la Ley Estatal de Educación. Por lo que se aprobó en sesión del veinticuatro de enero de dos mil veinte: Convocatoria a la Consulta Pública para la reforma y armonización del marco normativo educativo del Estado de Jalisco con la finalidad de escuchar las opiniones y propuestas de las comunidades educativas, profesores, estudiantes, investigadores, expertos e Instituciones de Educación Superior públicas y privadas, escuelas Normales, Universidad Pedagógica Nacional, Organismos de la Sociedad Civil (OSC), así como de las instituciones de gobierno. Cuyos objetivos fueron los siguientes:

1. Contar con un marco normativo adecuado para responder a las necesidades educativas de las y los jaliscienses.
2. Armonizar las leyes del estado de Jalisco con las leyes federales.
3. Conocer en un proceso de Parlamento Abierto todas las propuestas de cambio o mejora.

Además se informó de los temas que se abordarían en la consulta pública, siendo indicativos y no limitativos, los que se indican a continuación:

1. El Derecho a la educación en la actualidad,
2. Educación para la inclusión y la igualdad social.
3. Educación socioemocional, para la salud, para el respeto al medio ambiente, para una convivencia libre de violencia, para la igualdad de hombres y mujeres, para la diversidad, multiculturalidad y uso de la TIC's.
4. Selección, formación, capacitación y evaluación docente.
5. Monitoreo, mejora y evaluación de aprendizajes.
6. Procesos de supervisión y asistencia técnica a la escuela.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 178/2020

7. *Planeación y rendición de cuentas en el sistema educativo.*

8. *Derechos de las y los alumnos, y participación corresponsable en la comunidad escolar.*

9. *Financiamiento (cuotas, pagos de examen, venta de libros, comida y demás ingresos propios de las escuelas).*

En alcance a lo anterior, la misma Comisión de Educación, Cultura y Deporte, emitió diverso ACUERDO INTERNO 16/LXII/2020-CECD, con el objetivo de complementar y darle celeridad al proceso; por lo que se incluyeron los temas, objetivos, fechas y sedes de los foros, así como el formato de registro, estructura de la ponencia y la dinámica de participación.

En ese sentido, es de informarse a esa Corte que los temas que interesan al presente caso, en lo relativo a la Interculturalidad e inclusión, se desarrollaron bajo el siguiente esquema:

FORO	OBJETIVO	FECHA	SEDE
2. La Educación Intercultural.	Garantizar el ejercicio de los derechos educativos, culturales y lingüísticos a todas las personas, pueblos y comunidades indígenas, rurales, migrantes y jornaleros agrícolas.	Jueves 27 de febrero. Horario: 9:00 a 15:00 hrs.	ITESO
3. Educación Inclusiva.	Discutir y analizar medidas para favorecer el aprendizaje, con base en la	Martes 03 de marzo. Horarios: 9:00 a 15:00 hrs.	Escuela Normal de Especialidades.

valoración de la diversidad, respondiendo con equidad a las características, necesidades e intereses.

Ambos foros se efectuaron con numerosos expositores y una audiencia participativa.

Lo anterior, puede ser verificado en la página electrónica de este Poder Público, en el siguiente link:

<https://www.congresoajal.gob.mx/?q=reforma-y-armonizac-n-marco-normativo-de-la-educaci-n>

Como se podrá apreciar de las documentales que se anexan en copias certificadas, el Foro de La Educación Intercultural tuvo verificativo el veintisiete de febrero de dos mil veinte en las instalaciones del ITESO,

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 178/2020

al mismo, fueron invitados a participar las siguientes comunidades indígenas:

- 1. Comunidad de Tuxpan de Bolaños, Bolaños.*
- 2. Comunidad de Ocota de la Sierra, Mezquitica.*
- 3. Comunidad de Tuxpan.*
- 4. Comunidad de Nueva Colonia, Mezquitic.*
- 5. Comunidad de Plan de Méndez, Cuatitlán de García Barragán.*
- 6. Comunidad de Mazatan, Zapotitlán de Vadillo.*
- 7. Comunidad de Jirotto y Zapotan, Villa Purificación.*
- 8. Comunidad de San Sebastian Teponahuaxtlán, Mezquitic.*
- 9. Comunidad de Mesa del Tirador, Bolaños.*
- 10. Comunidad de San Miguel Huaxtita, Mezquitic.*
- 11. Comunidad de Cuzalapa, Cuatitlán de García Barragán.*
- 12. Comunidad de Ayotitlán, Cuatitlán de García Barragán.*
- 13. Comunidad de San Andrés Cohamiata, Mezquitic.*

Así como Organizaciones Indígenas, Grupos de investigadores especialistas en educación de los diferentes centros de educación superior del Estado, organizaciones civiles, Responsables de temas educativos de diversas Secretarías del Gobierno Estatal y de la Secretaría de Educación de Jalisco, Gobierno Municipal, Universidades en el Estado, Diputados del Estado de Jalisco, entre otro.

Además la Universidad del ITESO, subió el desarrollo del Foro a la página de internet, llamada YOUTUBE y puede ser visualizado en el siguiente link:

<https://www.youtube.com/watch?v=J73TeGjZ9cc>

El Foro de Educación Inclusiva se desarrolló el día trece de marzo del año en curso en la Escuela Normas (sic) para Educadoras de Guadalajara. Entre los Ponentes, destacan Representantes de diversas asociaciones de inclusión, Autoridades Educativas, Investigadores, Docentes.

En dicho Foro se presentaron 31 ponencias, entre investigadores que de diversas Universidades tanto públicas como privadas, estudiantes y personas integrantes de asociaciones civiles que son especialistas en el cuidado de personas con discapacidad, en el tema particular, María del Socorro Piña Montiel, Movimiento Asociativo Jalisciense pro personas con discapacidad A.C, Violeta Azcona, Colectivo Pro Inclusión e Igualdad Jalisco A.C. Andrés Treviño Luna, Director de Diversidad Sexual en la Subsecretaría de Derechos Humanos del Gobierno de Jalisco, Dr. Israel Tonatiuh Lay Arellano, Universidad de Guadalajara, Leticia Celina Velasco Jáuregui, Doctora en Estudios Científico

Sociales. ITESO, Izack Alberto Zacarías Najar, Presidente de Impulso Trans A.C., Violeta Magdalena Azcona Reyes Presidenta de INCIDIR, A. C. y Presidenta del Colectivo pro Inclusión e Igualdad Jalisco, Gerardo Gabriel Uribe Trejo y Citlally Copado Carrillo, Docentes de la Universidad Vizcaya de las Américas campus puerto Vallarta, por citar algunos.

Lo anteriormente reseñado, forma parte de la iniciativa y dictamen que abroga la Ley de Educación del Estado de Jalisco, y expide la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Jalisco (INFOLEJ 4653/LXII) (...)

Así entonces, es que se puede observar que la Comisión de Educación Cultura y Deporte del Congreso del Estado convocó a un proceso de consulta pública para la armonización de la legislación del estado de Jalisco en fa materia de educación.

La participación ciudadana tuvo distintas modalidades, presencial y virtual, colectiva e Individual. Para ello se convocó a foros temáticos y se publicaron dichas convocatoria (sic) en la página de Internet y también se invitó a participar a grupos de investigadores especialistas en educación de los diferentes centros de educación superior del estado, a organizaciones civiles y a responsables de temas educativos de diversas secretarías del gobierno estatal y de la Secretaria de Educación de Jalisco.

Se recolectaron opiniones y propuestas de la ciudadanía a través de la dinámica organizada de consultas públicas a través de Diálogos y Foros, con la participación de actores involucrados en los temas de Interculturalidad y de Inclusión. Que al efecto, se llevaron a cabo mesas de trabajo para estar en posibilidad de obtener temas a proponer en los encuentros y consultas, Se realizó en forma previa e informada, con la invitación a diversas comunidades y organizaciones indígenas, accesible debido a que se contó con la colaboración de traductores en lenguas indígenas y de señas, en sedes de acceso público y con resultados propositivos. Sin que hubiera existido coerción de ningún tipo.

Por lo tanto, es que los Capítulos denominados "De la Educación Intercultural" y "De la Educación Inclusiva" de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Jalisco, no transgreden disposición constitucional alguna, ni mucho menos los Tratados Internacionales a que se refiere la accionante; debido a que se tuvo acercamiento y contacto directo con los grupos involucrados, asistieron a los Foros, y participaron, exponiendo sus argumentos y perspectivas. En ese sentido, se solicita se declare la validez de las normas impugnadas.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 178/2020

Por otro lado, cabe mencionar por parte de este órgano legislativo, que la validez de las normas impugnadas no se constriñe a sostener que se realizaron consultas públicas con la asistencia participativa de los grupos involucrados en los temas de interculturalidad y de inclusión. Sino que además, el contenido de los artículos de los cuales se solicita su invalidez, comprendidos en la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Jalisco, constituyen un ordenamiento que garantiza el acceso a la educación a ambos grupos vulnerables y que facilita la construcción de un espacio para debatir, enriquecer, perfeccionar y revolucionar nuestro sistema educativo.

En ese contexto, cabe precisar que el proceso legislativo que culminó con la Ley de Educación estatal es el resultado del cumplimiento a la reforma educativa iniciada por el Constituyente Permanente al aprobar diversas reformas y adiciones al artículo 3o Constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el quince de mayo de dos mil diecinueve.

(...)

Posteriormente, el Congreso de la Unión optó por expedir la nueva Ley General de Educación, publicada en el medio oficial con fecha treinta de septiembre de dos mil diecinueve, que tiene por objeto regular la educación que imparta el Estado -Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios-, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, la cual se considera un servicio público y estará sujeta a la rectoría del Estado.

Asimismo, se otorgó a las legislaturas de los estados, en su artículo SEXTO transitorio, un plazo de ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, para que en el ámbito de su competencia, armonizaran el marco jurídico de conformidad con el presente Decreto. Mismo que feneció el quince mayo de dos mil veinte.

El proceso para esa armonización hubo de detonarse de manera formal y deferente en Jalisco, el 27 de enero de 2020 con la celebración de un primer foro regional denominado "Armonización Legislativa Estatal del Acuerdo Educativo Nacional", celebrado en Guadalajara Jalisco y con convocatoria también para Nayarit, Sinaloa y Durango. A él llevó el Secretario de Educación Pública una Propuesta de Ley Marco de Educación para las Entidades Federativas de cara al Acuerdo Educativo Nacional.³ Por lo que contando con dicho proyecto marco y ajena todavía a la emergencia global sanitaria, que en ese entonces se

³ Dictamen que abroga la Ley de Educación del Estado de Jalisco, y expide la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Jalisco INFOLEJ 4653/LXII

aproximaba, la Comisión Legislativa competente, llevó a cabo una serie de consultas y foros públicos, relacionados con el tema de la reforma y armonización del marco normativo de la educación. Cabe recalcar que los foros y consultas públicas, relativas a los temas relacionados con la presente acción de inconstitucionalidad, de Educación Intercultural y de Educación Inclusiva, se alcanzaron a realizar, como ya se dejó asentado en párrafos anteriores. Sin embargo decretada la pandemia causada por la propagación del virus conocido como SARS Cov-2, (COVID 19), que vino a transformar radicalmente la rutina de nuestros días, y un enorme disturbio en todas las actividades que el hombre realiza, este órgano público ponderó la salud pública de la comunidad educativa, ajena a la actividad legislativa, y se vio en la imposibilidad de culminar el proceso de parlamento abierto iniciado antes de la pandemia.

No obstante a ello y con el ánimo de concluir el proceso legislativo, debido al plazo otorgado por el legislador permanente; y clasificada la actividad legislativa por el ejecutivo federal como esencial, se continuó su trabajo e invitó a la ciudadanía a proseguir con el proceso de consulta a distancia, como se puede apreciar del link que se dejó apuntado en párrafos anteriores y de cuyo contenido se transcribe una parte:

(...)

Luego entonces y consciente de la urgente necesidad de proporcionar las bases generales de una normativa en materia de educación, para que las autoridades ejecutoras estuvieran en disposición de contar con las herramientas tendientes a proyectar y preparar las actividades correspondientes para el próximo ciclo escolar, el Congreso del Estado de Jalisco, expidió con fecha catorce de mayo de dos mil veinte, la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Jalisco, misma que cobró vigencia el día quince de mayo del mismo año, al haber sido publicada en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco". 10 Cumpliendo con ello, el referido artículo sexto transitorio, que le mandaba ajustar la normativa local a las disposiciones previstas en la Ley General en un plazo de ciento ochenta días.

(...)

Como se aprecia, los artículos transcritos establecen principios, acciones y medidas que deben realizar las autoridades educativas, que en este caso corresponde, de acuerdo al artículo 4 fracción II de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Jalisco, a la persona titular de la Secretaría de Educación del Estado de Jalisco, así como a las instancias que, en su caso, establezcan para el ejercicio de la función social educativa. Aunado al artículo 1º de la misma ley, que establece que su objeto es regular la educación impartida en el estado de Jalisco por parte de las autoridades educativas locales, sus organismos descentralizados, los municipios y los particulares con autorización o

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 178/2020

con reconocimiento de validez oficial de estudios. Es concluyente que sólo establece disposiciones abstractas y generales, sin especificaciones concretas, pues ello será materia de reglamentos, programas y directrices,

Los artículos aludidos, sólo disponen lineamientos y bases generales para las autoridades educativas; las que de acuerdo a los mismos, ejecutaran dichas acciones en forma continua y permanente, con la participación de la ciudadanía, asociaciones, comunidades indígenas y/o sus representantes, etcétera; de acuerdo a los instrumentos otorgados por dicha ley de educación estatal. Tampoco resultan ser normas que vulneren sus derechos o que les impacte significativamente. Incluso el diverso artículo 41 dispone que las autoridades educativas del estado de Jalisco deberán consultar de buena fe y de manera previa, libre e informada, de acuerdo con las disposiciones legales estatales nacionales e internacionales en la materia, cada vez que prevea medidas en materia educativa, relacionadas con los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, respetando su autodeterminación en los términos del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo que al efecto, también dispone el artículo 57 de la Ley General de Educación,

Por ello es que se puede afirmar que las normas impugnadas, no causan un impacto significativo en la vida o en el entorno de los grupos a que se refieren los capítulos, de los que la accionante, demanda su invalidez; no establecen obligaciones para esos grupos que incidan directamente en su esfera jurídica y no regula cuestiones directas a su cultura propia y a su identidad cultural, en el caso de indígenas; así como tampoco establece disposiciones específicas en cuanto a las necesidades especiales de personas con discapacidad.

Resulta de aplicación al presente argumento, el siguiente criterio: "PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EN SU DERECHO A SER CONSULTADOS, EL ESTÁN DAR DE IMPACTO SIGNIFICATIVO CONSTITUYE ELEMENTO ESENCIAL PARA QUE PROCEDA."

Por lo tanto, se solicita se ponderen los derechos que las normas impugnadas contienen en beneficio de las personas de las que tratan, de lo contrario significaría una ausencia en la ley estatal de lineamientos y acciones para que las autoridades educativas actúen en consecuencia frente a esos grupos vulnerable (sic).

9. SÉPTIMO. Informe de la Fiscalía General de la República. El Fiscal General de la República no emitió una opinión en el presente asunto.

10. OCTAVO. Alegatos y cierre de la instrucción. Mediante acuerdo de veintitrés de noviembre de dos mil veinte, el Ministro instructor señaló que la accionante sí formuló alegatos, no así los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Jalisco. Además, cerró instrucción del asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

C O N S I D E R A N D O:

11. 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 Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación⁴, toda vez que se plantea la posible infracción a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por parte de disposiciones de la Ley de Educación del

⁴ “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...”

“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;...”

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 178/2020

Estado Libre y Soberano de Jalisco, expedida mediante Decreto 27909/LXII/20 publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el quince de mayo de dos mil veinte.

12. **SEGUNDO. Oportunidad.** El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁵ establece que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente al que se publicó la norma impugnada.

13. Al respecto, debe destacarse que a través de los Acuerdos Generales 3/2020, 6/2020, 7/2020, 10/2020, 12/2020, 13/2020 y 14/2020, emitidos por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se declararon inhábiles los días comprendidos entre el dieciocho de marzo al quince de julio de dos mil veinte; cancelándose a su vez el periodo de receso y prorrogándose la suspensión de plazos entre el dieciséis de julio al dos de agosto de dos mil veinte.

14. Ahora bien, en los Acuerdos 10/2020 y 12/2020, en sus artículos Primero, Segundo, numerales 2 y 3, y Tercero se prorrogó la suspensión de plazos del primero de junio al treinta de junio y del primero de julio al quince de julio; permitiéndose promover electrónicamente los escritos iniciales de los asuntos de competencia de esta Suprema Corte y ordenándose proseguir, por vía electrónica, el trámite de las acciones

⁵ **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

“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.

de inconstitucionalidad, sin que en ninguno de estos acuerdos se exceptionara de estas declaratorias como días inhábiles el plazo impugnativo que corresponde al ejercicio inicial de ese medio impugnativo. Más bien, se permitió habilitar días y horas hábiles, pero sólo para acordar los escritos iniciales de las acciones que hubieren sido promovido por las partes. Decisiones plenarias que se complementaron con el Acuerdo General 8/2020, también emitido por el Pleno de esta Suprema Corte, mediante el cual se establecieron las reglas para regular la integración de los expedientes impreso y electrónico en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad; en concreto, se reguló el uso de la firma electrónica u otros medios para la promoción y consulta de los expedientes de acciones de inconstitucionalidad.

15. Atendiendo a lo anterior, si bien, en el caso, la norma impugnada fue publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Jalisco el quince de mayo de dos mil veinte, el plazo de treinta días naturales para la presentación transcurrió del tres de agosto al uno de septiembre de dos mil veinte.

16. En ese sentido, la demanda promovida se recibió en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el tres de agosto de dos mil veinte; por tanto, cabe concluir que su presentación resulta oportuna.

17. TERCERO. Legitimación y causal de improcedencia relacionada con el tema.

18. El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal, establece:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 178/2020

"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".

19. Esta disposición ha sido interpretada en la jurisprudencia P./J. 7/2007 de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. QUIÉNES SE ENCUENTRAN LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA ATENDIENDO AL ÁMBITO DE LA NORMA IMPUGNADA"⁶, conforme

⁶ Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo XXV. Mayo de 2007. Página mil quinientos trece, que dice:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. QUIÉNES SE ENCUENTRAN LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA ATENDIENDO AL ÁMBITO DE LA NORMA IMPUGNADA. La fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece de manera limitativa y expresa quiénes son los sujetos legitimados para promover una acción de inconstitucionalidad; sin embargo, no todos ellos pueden plantear ese medio de control constitucional contra cualquier ley, sino que su legitimación varía en función del ámbito de la norma que pretende impugnarse, es decir, si se trata de leyes federales, locales, del Distrito Federal o de tratados internacionales. Así, **tratándose de la impugnación de leyes federales**, están legitimados: 1. El 33% de los Diputados del Congreso de la Unión; 2. El 33% de los Senadores del Congreso de la Unión; 3. El Procurador General de la República; 4. Los partidos políticos con registro federal, si se trata de leyes de naturaleza electoral; y **5. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal.** Por su parte, contra leyes locales están legitimados: 1. El 33% de los Diputados de la Legislatura Local que corresponda; 2. El Procurador General de la República; 3. Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro en el Estado de que se trate, siempre y cuando se impugne una ley electoral; y 4. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los órganos estatales protectores de derechos humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal. Cuando la impugnación verse contra leyes del Distrito Federal, tendrán legitimación: 1. El 33% de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito

a la cual las acciones de inconstitucionalidad contra leyes federales pueden promoverse, entre otros, por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal.

20. En el caso, la demanda fue presentada por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos, 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.

21. Por tanto, si en el caso se plantea la inconstitucionalidad de los capítulos VI “De la Educación intercultural” –artículos 40 a 42– y VIII “De la Educación inclusiva” –artículos 45 al 49–, contenidos en el Título Segundo “Del Sistema Educativo Estatal” de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Jalisco, expedida mediante Decreto 27909/LXII/20 publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el quince de mayo de dos mil veinte, por considerarlos violatorios del derecho humano a la educación en relación con los diversos de igualdad y no discriminación, participación, consulta previa, legalidad y jerarquía normativa, previstos en los artículos 1, 2, 3, 4, 14 y 16 de la Constitución Federal, la Comisión Nacional de los Derechos

Federal; 2. El Procurador General de la República; 3. Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro ante el Instituto Electoral del Distrito Federal, siempre que se trate de la impugnación de una ley electoral; y 4. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, cuando se trate de leyes que vulneren los consagrados en la Constitución Federal. Finalmente, tratándose de tratados internacionales, pueden impugnarlos: 1. El 33% de los Senadores del Congreso de la Unión; 2. El Procurador General de la República; y 3. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de un tratado internacional que vulnere los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal”.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 178/2020

Humanos tiene legitimación para promover la acción de inconstitucionalidad.

22. Cabe precisar que el titular del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, al rendir su informe, a modo de causa de improcedencia, manifestó que la acción de inconstitucionalidad es improcedente porque considera que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos carece de legitimación para promover la presente acción de inconstitucionalidad, en virtud de que no se vulneró un derecho humano sustantivo con la expedición de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Jalisco, pues la propia Comisión actora reconoce que la reforma reclamada resulta positiva para los derechos humanos.

23. Al respecto, lo procedente es desestimar la causa de improcedencia mencionada, ya que, para efectos de tener por reconocida la legitimación a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, basta con que ésta alegue una violación a un derecho humano, como sucede en el presente caso, pues dicha Comisión considera que con la emisión de las porciones impugnadas se trasgreden el derecho humano a la educación en relación con los diversos de igualdad y no discriminación, participación, consulta previa, legalidad y jerarquía normativa.

24. Además, el análisis relativo a si las normas impugnadas violan o no los derechos humanos mencionados es una cuestión que deberá ventilarse al resolverse el fondo del asunto, siendo aplicable la tesis de jurisprudencia emitida por este Tribunal Pleno de rubro: ***“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE***

IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO DEBERÁ DESESTIMARSE.⁷

25. **CUARTO. Causales de improcedencia.** Dado que la causa planteada por el Poder Ejecutivo fue desestimada en el apartado anterior, y que este Tribunal Pleno no advierte alguna otra de oficio, diversa a la señalada, corresponde entrar al análisis de las normas impugnadas.

26. **QUINTO. Estudio de fondo.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene –esencialmente– que debe declararse la invalidez de los capítulos VI “De la Educación intercultural” –artículos 40 a 42– y VIII “De la Educación inclusiva” –artículos 45 al 49–, contenidos en el Título Segundo “Del Sistema Educativo Estatal” de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Jalisco, expedida mediante Decreto 27909/LXII/20, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el quince de mayo de dos mil veinte, porque vulneran el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y 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

⁷ ***“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.*** La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una acción de inconstitucionalidad se hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia estudiar los conceptos de invalidez.” Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIX, Junio de 2004, pág. 865. Registro: 181395.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 178/2020

que están estrechamente vinculadas con los derechos de las personas con discapacidad, al regular cuestiones relativas a la educación indígena e inclusiva.

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

28. En relación con el derecho a la consulta, 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 los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas de una entidad federativa puedan resultar benéficas para esos grupos no es justificación para omitir consultarles previamente a la toma de decisiones.

29. 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.

30. Al resolver la **controversia constitucional 32/2012**⁸ se sostuvo que los artículos 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos

⁸ Fallada en sesión de veintinueve de mayo de dos mil catorce, 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 canto a la finalidad de la consulta, Pardo Rebolledo con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Pérez Dayán con salvedades en cuanto a la aplicación de la jurisprudencia ante la existencia de un municipio indígena, y Presidente Silva Meza con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo. El Ministro Franco González Salas votó en contra.

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.

31. 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 los artículos 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.

32. 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.

33. 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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 178/2020

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.

34. Por su parte, en la **acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015**⁹, 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.

35. Posteriormente, en la **acción de inconstitucionalidad 31/2014**¹⁰ 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.

36. Asimismo, en la **acción de inconstitucionalidad 84/2016**¹¹ se consideró que existía posibilidad de afectación directa en el sentido del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, en virtud de

⁹ Resueltas en sesión de 19 de octubre de 2015, por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del estudio de fondo del proyecto. La señora Ministra Luna Ramos anunció voto concurrente. Los señores Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Medina Mora I. reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

¹⁰ 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.

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 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.

que las leyes analizadas regulaban instituciones destinadas a atender las necesidades de educación superior de los pueblos y comunidades indígenas.

37. 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.

38. 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.

39. En la **acción de inconstitucionalidad 151/2017**¹² 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. Asimismo, en la **acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019**¹³ se declaró la invalidez de

¹² 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.

¹³ 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.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 178/2020

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.

40. Por su parte, en la **acción de inconstitucionalidad 81/2018**¹⁴ se invalidaron también por consulta deficiente, diversas disposiciones cuyo objetivo explícito era elevar la calidad de vida de los pueblos indígenas y las comunidades afroamericanas del Estado de Guerrero.

41. 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

¹⁴ 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.

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:

42. 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.

43. 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.

44. 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.

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

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 178/2020

47. 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 legislador¹⁵, 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 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.

48. Lo anterior se reiteró en la **acción de inconstitucionalidad 136/2020**¹⁶, así como en la diversa **212/2020**¹⁷, esta última resuelta el uno de marzo de dos mil veintiuno.

49. En ese sentido, con base en los precedentes resueltos por este Alto Tribunal se concluye que la consulta indígena se instituye como un contenido constitucional que se erige como parámetro de control constitucional en dos vertientes, como derecho sustantivo, cuya

¹⁵ Criterio sostenido en las acciones de inconstitucionalidad 151/2017, 116/2019 y su acumulada, y 81/2018.

¹⁶ En este asunto se 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.

¹⁷ En el tema de trato 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 Zaldívar Lelo de Larrea.

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.

50. 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 Discapacidad¹⁸, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que también forma parte de las formalidades esenciales del procedimiento.

51. Al resolver la **acción de inconstitucionalidad 33/2015**¹⁹ el Pleno determinó que la consulta previa en materia de derechos de personas

¹⁸ 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.

¹⁹ 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 señores 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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 178/2020

con discapacidad es una formalidad esencial del procedimiento legislativo cuya exigencia se actualiza cuando las acciones estatales objeto de la propuesta incidan en los intereses y/o derechos esos grupos.

52. En dicho asunto, se sostuvo que la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad involucra 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.

53. Por su parte, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018**²⁰, 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

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.

²⁰ 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.

Derechos de las Personas con Discapacidad, relativa a que las personas con discapacidad sean consultadas, su participación debe ser:

54. • **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.

55. • **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.

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 178/2020

parlamentarios también deben ser accesibles a las personas con discapacidad.

57. 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 en ésta como durante el proceso legislativo.

58. 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.

59. • **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 pretende tomar.

60. • **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.

61. • **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.

62. • **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.

63. 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.

64. De manera más reciente, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 109/2016**²¹, 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; consideraciones que

²¹ Fallada en sesión celebrada el veinte de octubre de dos mil veinte, por unanimidad de once votos.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 178/2020

fueron reiteradas al resolver la diversa **acción de inconstitucionalidad 212/2020**²², antes citada, resuelta el uno de marzo de dos mil veintiuno.

65. 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.

66. Ahora, en el presente asunto la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna diversas disposiciones del Decreto 27909/LXII/20 publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el quince de mayo de dos mil veinte, por medio del cual se expidió la Ley de Educación para el Estado de Jalisco, específicamente, los capítulos VI “De la Educación intercultural” –artículos 40 a 42– y VIII “De la Educación inclusiva” –artículos 45 al 49–, contenidos en el Título Segundo “Del Sistema Educativo Estatal”, 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.

67. Las disposiciones impugnadas, textualmente establecen:

“Capítulo VI

De la educación intercultural

Objeto de la educación intercultural

²² En el tema de trato 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 Zaldívar Lelo de Larrea.

Artículo 40. *En el estado de Jalisco 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 de la entidad como medio de comunicación, de enseñanza, objeto y fuente de conocimiento.*

La educación intercultural 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.

Consulta de buena fe y de manera previa, libre e informada a pueblos y comunidades indígenas

Artículo 41. *Las autoridades educativas del estado de Jalisco deberán consultar de buena fe y de manera previa, libre e informada, de acuerdo con las disposiciones legales estatales nacionales e internacionales en la materia, cada vez que prevea medidas en materia educativa, relacionadas con los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, respetando su autodeterminación en los términos del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

Acciones en materia de educación intercultural

Artículo 42. *En materia de educación intercultural, las autoridades educativas estatal y municipales podrán realizar lo siguiente, entre otras acciones:*

I. Fortalecer las escuelas de educación intercultural, 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 y 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, en las diversas lenguas de la entidad;

IV. Fortalecer las instituciones públicas de formación docente, la adscripción de los docentes en las localidades y regiones lingüísticas a las que pertenecen, así como impulsar programas de formación y

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 178/2020

actualización de maestras y maestros en las lenguas de las regiones correspondientes;

V. Tomar en consideración, los sistemas de conocimientos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, en las opiniones que emita la autoridad educativa estatal para la elaboración de los planes y programas de estudio con el fin favorecer la recuperación cotidiana de las diferentes expresiones y prácticas culturales de cada pueblo en la vida escolar;

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

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

(...)

Capítulo VIII

De la educación inclusiva

Educación inclusiva

Artículo 45. *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.

Finalidad de la educación inclusiva

Artículo 46. *La educación inclusiva tiene como finalidad favorecer el aprendizaje de todos los educandos en los tipos y niveles educativos, con énfasis en los que están excluidos, marginados o en riesgo de estarlo. Para tal efecto, las acciones de la autoridad educativa en la materia buscarán:*

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, en su educación y facilitar la continuidad de sus estudios en la educación básica;

IV. Instrumentar acciones para que ninguna persona quede excluida del Sistema Educativo Estatal por motivos de origen étnico o nacional, creencias religiosas, convicciones éticas o de conciencia, sexo, orientación sexual o de género, así como por sus características, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje, entre otras;

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

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

Derecho a la educación inclusiva

Artículo 47. *En la aplicación de esta Ley, se garantizará el derecho a la educación a los educandos con condiciones especiales, aptitudes sobresalientes o que enfrenten barreras para el aprendizaje y la participación.*

Las autoridades educativas, 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;

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 178/2020

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.

Medidas para garantizar la educación inclusiva

Artículo 48. *Para garantizar la educación inclusiva, la autoridad educativa, en el ámbito de su competencia, ofrecerán (sic) 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.

Disposiciones de accesibilidad en el Sistema Educativo Estatal

Artículo 49. *En el Sistema Educativo Estatal se atenderán las disposiciones en materia de accesibilidad señaladas en la presente*

Ley, la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y en las demás normas aplicables.”

68. De la transcripción anterior se advierte que las disposiciones impugnadas regulan aspectos dirigidos a garantizar el derecho a la educación, cuyo ejercicio es necesario para alcanzar el bienestar de los habitantes del Estado de Jalisco, disposiciones que incluyen regulaciones específicas sobre educación indígena e inclusiva²³.

69. De conformidad con el Capítulo VI de la Ley de Educación para el Estado de Jalisco, se advierte que regula los aspectos relacionados con la educación intercultural entendida como aquella que 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, en términos del artículo 40 de la ley impugnada.

70. Por su parte, en el artículo 42 de la ley referida se prevén las medidas que deben tomar en consideración las autoridades educativas para garantizar el derecho a la educación de las comunidades y pueblos indígenas del Estado de Jalisco, a saber: fortalecer las escuelas de educación intercultural, los centros educativos integrales y albergues escolares indígenas, en especial en lo concerniente a la infraestructura

²³ **Ley de Educación para el Estado de Jalisco.**

Artículo 1. La presente Ley garantiza el derecho a la educación reconocido en el Artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte y en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Jalisco, cuyo ejercicio es necesario para alcanzar el bienestar de todas las personas. Sus disposiciones son de orden público, interés social y de observancia general en todo el estado de Jalisco.

Su objeto es regular la educación impartida en el estado de Jalisco por parte de las autoridades educativas locales, sus organismos descentralizados, los municipios y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, la cual se considera un servicio público y estará sujeta a la rectoría del Estado en términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 178/2020

escolar, los servicios básicos y la conectividad; desarrollar programas educativos que reconozcan la herencia cultural de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, y promover la valoración de distintas formas de producir, interpretar y transmitir el conocimiento, las culturas, saberes, lenguajes y tecnologías; elaborar, editar, mantener actualizados, distribuir y utilizar materiales educativos, en las diversas lenguas de la entidad; fortalecer las instituciones públicas de formación docente, la adscripción de los docentes en las localidades y regiones lingüísticas a las que pertenecen, así como impulsar programas de formación y actualización de maestras y maestros en las lenguas de las regiones correspondientes; tomar en consideración los sistemas de conocimientos de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, en las opiniones que emita la autoridad educativa estatal para la elaboración de los planes y programas de estudio con el fin favorecer la recuperación cotidiana de las diferentes expresiones y prácticas culturales de cada pueblo en la vida escolar; crear mecanismos y estrategias para incentivar el acceso, permanencia, tránsito, formación y desarrollo de los educandos con un enfoque intercultural y plurilingüe, y 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 los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, en un marco de inclusión y enriquecimiento de las diferentes culturas.

71. Por su parte, en el Capítulo VIII se reguló lo relativo a la educación inclusiva entendida como el conjunto de acciones dirigidas a identificar, prevenir y reducir las barreras que aminoran el acceso, permanencia, participación y aprendizaje de todos los estudiantes, para eliminar

prácticas de discriminación, exclusión y segregación, en términos de lo previsto en el artículo 45 de la legislación combatida.

72. Asimismo, en los artículos 46, 47, 48 y 49 de la Ley de Educación para el Estado de Jalisco se prevén las acciones que deben llevar a cabo las autoridades educativas a fin de asegurar la educación inclusiva y favorecer el aprendizaje de todos los estudiantes que se encuentran excluidos, marginados o en riesgo de estarlo por su condición de discapacidad; asimismo, se prevén las acciones que debe realizar la autoridad educativa para atender de manera adecuada a los educandos con capacidades, circunstancias, necesidades, estilos y ritmo de aprendizaje diversos en un contexto educativo incluyente.

73. En ese sentido, este Tribunal Pleno considera que el legislador del Estado de Jalisco estaba obligado a realizar las dos consultas identificadas, previamente a aprobar la Ley de Educación para el Estado de Jalisco, 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.

74. Además, porque se relacionan 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, y que contribuya a preservar su cultura, conocimientos y tradiciones.

75. Asimismo, atañen a las personas con discapacidad al contener normas encaminadas a garantizar que la educación sea inclusiva, con

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 178/2020

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.

76. 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.

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

78. * Mara Nadiezhda Robles Villaseñor, María Patricia Meza Núñez, Priscilla Franco Barba, Ana Lidia Sandoval García y Carlos Eduardo Sánchez Carrillo, en su carácter de diputados de la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso del Estado de Jalisco, integrantes de la Comisión de Educación, Cultura y Deporte, presentaron la iniciativa con proyecto de decreto que abroga la Ley de Educación del Estado de Jalisco y expide la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Jalisco.

79. * La iniciativa presentada por la diputada fue turnada para su dictamen a la Comisión de Educación, Cultura y Deporte, así como a la

de Estudios Legislativos de la LXIII Legislatura del Congreso del Estado de Jalisco, y en sesión celebrada el catorce de mayo de dos mil veinte, se aprobó el dictamen de mérito.

80. * En sesión extraordinaria a distancia celebrada el propio catorce de mayo de dos mil veinte, la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Jalisco, previa lectura del dictamen con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Educación para el Estado de Jalisco y una vez efectuada la segunda lectura, aprobó en lo general y en lo particular el dictamen referido, ordenándose su envío al Ejecutivo del Estado para la sanción y publicación correspondiente.

81. * El quince de mayo de dos mil veinte se publicó en el Periódico Oficial Extraordinario el Decreto no. 27909/LXII/20, por el que se expidió la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Jalisco.

82. De lo anterior se advierte que en las fases del proceso legislativo no se introdujeron las consultas exigidas constitucionalmente. Por tanto, debe considerarse que dichas violaciones son suficientes por sí mismas para generar la invalidez de los artículos 40 a 42 y del 45 al 49 de la Ley de Educación para el Estado de Jalisco.

83. No constituye obstáculo alguno a la determinación de este Tribunal Constitucional que del dictamen del proyecto de decreto de la Ley de Educación del Estado de Jalisco se desprende que la Comisión de Educación precisó lo siguiente:

“Emitidas las Leyes Secundarias, a efecto de coordinar los trabajos de armonización que las entidades federativas deben realizar, se estableció por parte de la Federación el desahogo de diversos Foros Regionales a nivel nacional, hecho que se cita en la exposición de

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 178/2020

motivos, iniciando de manera formal en el estado de Jalisco el día 27 de enero de 2020 con la celebración del primer foro regional denominado "Armonización Legislativa Estatal del Acuerdo Educativo Nacional", asistiendo de manera concurrente los representantes de los estados de Jalisco, Nayarit, Sinaloa y Durango.

En dicho evento, el Secretario de Educación Pública presentó una Propuesta de Ley Marco de Educación para las Entidades Federativas de cara al Acuerdo Educativo Nacional, hecho que redundó en atención a los principios de la participación ciudadana, en que el H. Congreso de Jalisco promoviera y sostuviera abierto con actores relevantes del ámbito educativo para la construcción de una propuesta de iniciativa de reforma a la Ley de Educación del Estado. A ese efecto, fue emitido el acuerdo interno 15/LXII/2020 en que se formaliza la realización de diversos foros de participación ciudadana en el marco del Diálogo Participativo para la Reforma a la Ley Estatal de Educación, atendiendo al llamado la Universidad de Guadalajara, el Colegio de Jalisco, el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, la Universidad del Valle de Atemajac, el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, el campus Guadalajara tanto del Tecnológico de Monterrey como de la Universidad Panamericana y la Universidad Pedagógica Nacional, la Universidad Tecnológica de Guadalajara, las escuelas Normales, y las organizaciones de la sociedad civil reunidas en Jalisco Educado, Mexicanos Primero Jalisco y Coparmex Jalisco, entre otras, además de diversos especialistas que son integrantes de instancias de representación y defensa de los derechos de los pueblos originarios presentes en el estado (Red CEIWYNA, jóvenes wixaritari de la Zona Metropolitana de Guadalajara, entre otros), de la colectividad de personas que viven con una discapacidad y de las agendas de género y diversidad sexual, encabezadas por mesa SEIS, así como de la agenda ambiental, participaciones que fueron enriquecedoras en la elaboración del documento de estudio. Destaca, también la Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología que contribuyó aportando el énfasis en la ahora evidente necesidad de tránsito hacia un modelo educativo y pedagógico mixto, virtual y presencial, con un mayor aprovechamiento de las tecnologías de la información y comunicación, y desde luego la Secretaría de Educación de Jalisco, quien realizó una amplísima consulta para generar su programa denominado RECREA, del que, entre otros, retomamos el papel central de las Comunidades de Aprendizaje en y para la vida. Si bien es cierto, como se nos describe, que los trabajos desahogados en dichos foros tuvieron una limitante en su fase final por causa de la emergencia sanitaria nacional, es posible concluir

que, de dichos trabajos, en conjunto con las observaciones y propuestas vertidas, logra desprenderse un objetivo prioritario, que constituye el espíritu mismo de la Ley: aspirar al derecho a la educación como derecho efectivo al aprendizaje, postulado como un proceso que se da a todo lo largo de la vida, resultado de enseñanzas específicas pertinentes que tienen en la escuela su aliado estratégico y su morada primera y principal (pero no única). Ese aprendizaje debe partir de planes y programas de estudio que garanticen la calidad de la educación, es decir su adecuación a las diversas realidades que coexisten en Jalisco -los contextos regionales, locales y situacionales- a fin de permitir el desarrollo saludable, responsable, sustentable y disfrutable las y los jaliscienses, así como su participación política, económica y sociocultural.”

84. Como se ve, dentro del procedimiento legislativo se realizaron foros en los que se convocó a agrupaciones de la sociedad civil, representantes de dependencias estatales, maestros y autoridades en diversos planteles de educación básica, media superior y superior. Sin embargo, la realización de este tipo de estos ejercicios no es suficiente por sí para acreditar el requisito de consulta previa y estrecha a las personas con condición de discapacidad.

85. Ciertamente, el objetivo que busca la consulta previa es que el órgano respectivo tome en cuenta su voz en los procesos legislativos y de otra índole que les afectan, a efecto de favorecer un modelo social que genere servicios adecuados una vez consideradas las necesidades particulares de las personas con discapacidad. De esta manera, los legisladores pueden tomar en cuenta sus manifestaciones, opiniones e ideas y estar en mejor disposición de adaptar la ley a las respectivas necesidades.

86. Sin embargo, ni de las constancias que obran en el expediente ni de los hechos que resultan notorios para este Tribunal Pleno se desprende que el ejercicio de análisis en foros de discusión satisfaga los requisitos de la consulta estrecha a las personas con discapacidad

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 178/2020

y grupos indígenas y afroamericanas, habida cuenta de que no constituyen por sí una convocatoria abierta, pública, incluyente y accesible que sería necesaria para procurar la participación de los integrantes de esos grupos.

87. Así, se aprecia que, en realidad, los ejercicios referidos, realizados durante el procedimiento legislativo correspondiente, no se pueden considerar una consulta a las personas con discapacidad ni a grupos indígenas, sino un mero ejercicio parlamentario tendiente a recibir propuestas, sugerencias, opiniones y recomendaciones para la construcción de la reforma educativa en general, a modo de un debate público para que el Congreso local se allegara de la información que considerara suficiente para elaborar la Ley de Educación de Jalisco, máxime que en la propia acta se destaca que los trabajos realizados sobre el tema no pudieron ser concluidos con motivo de la contingencia sanitaria nacional.

88. Así, de acuerdo con las constancias del expediente, no existió una convocatoria suficientemente pública, accesible e incluyente para procurar que las personas con discapacidad y grupos indígenas, así como a sus organizaciones, manifestaran su opinión sobre la Ley de Educación de Jalisco, específicamente en los capítulos que regulan esos aspectos, ni que estructurara la forma como el ejercicio consultivo se llevaría a cabo; sobre todo si se tiene en cuenta que este Tribunal Pleno ya ha definido los elementos mínimos sobre cómo se debe formular una consulta a personas indígenas así como a personas con discapacidad, que fueron previamente definidos en esta ejecutoria, a saber: que la consulta sea informada, significativa, con participación efectiva y transparente.

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

90. En consecuencia, tampoco es obstáculo a la determinación de este Tribunal el hecho de que la falta de conclusión de los foros tendentes a permitir la participación de los grupos en mención haya sido resultado del contexto actual en el que se encuentra el mundo vinculado con la pandemia ocasionada por el virus SARS-CoV2. Lo anterior, toda vez que las medidas de emergencia sanitaria no pueden ser empleadas como una excusa para adoptar decisiones sin implementar un procedimiento de consulta en forma previa, eludiendo la obligación de realizar la consulta exigida por la Constitución Federal.

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

“57. Abstenerse de promover iniciativas legislativas y/o avances en la implementación de proyectos productivos y/o extractivos en los territorios de los pueblos indígenas durante el tiempo en que dure la pandemia, en virtud de la imposibilidad de llevar adelante los procesos de consulta previa, libre e informada (debido a la

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 178/2020

recomendación de la OMS de adoptar medidas de distanciamiento social) dispuestos en el Convenio 169 de la OIT y otros instrumentos internacionales y nacionales relevantes en la materia”.

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

93. En ese sentido, se observa que derivado de la emergencia sanitaria, el Poder Legislativo del Estado de Jalisco debió abstenerse de emitir disposiciones susceptibles de afectar a los pueblos y comunidades indígenas de dicha entidad federativa, así como a las personas con discapacidad, si no existían las condiciones necesarias para llevar a cabo un procedimiento de consulta previa en el que se hubiera garantizado el derecho de protección a la salud y la propia vida de dichos sectores de la población²⁴.

94. 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, a efecto de no generar un vacío legislativo, se **declara la invalidez parcial** de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Jalisco, esto es, de los capítulos VI “De la Educación intercultural” –artículos 40 a 42– y VIII “De la Educación

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

inclusiva” –artículos 45 al 49–, contenidos en el Título Segundo “Del Sistema Educativo Estatal” del referido ordenamiento, expedido mediante Decreto 27909/LXII/20 publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el quince de mayo de dos mil veinte.

95. **SEXTO. EFECTOS.** En términos de los artículos 41, fracción IV, 45, párrafo primero, y 73 de la de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal²⁵, 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 invalidar por extensión todas aquellas normas cuya validez dependa de la norma invalidada.

96. a) **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

²⁵ **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.

²⁵ 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.

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.”**²⁶

97. 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).

98. 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

²⁶ 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.

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.

99. Cabe puntualizar que, si bien en diversos precedentes²⁷ 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 como se determinó en las acciones de inconstitucionalidad 84/2016²⁸, 81/2018 y 201/2020²⁹ e, incluso, de ciento ochenta días naturales para el

²⁷ 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.

²⁸ 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 Rebolledo, 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.

²⁹ 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 Rebolledo, 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 resolutivos 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*

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 178/2020

surtimiento de efectos de la declaración de invalidez de actos legislativos respecto de los cuales se omitió la consulta previa a las personas con discapacidad³⁰, lo cierto es que, tomando en consideración las serias dificultades y riesgos que implicaría celebrar las consultas respectivas durante la pandemia por el virus SARS-COV2; 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 la declaración de invalidez de los artículos 40 a 42 y del 45 al 49 de la Ley de Educación para el Estado de Jalisco, relativos a sus capítulos *VI De la Educación Indígena* y *VIII De la Educación Inclusiva*, debe postergarse por dieciocho meses con el objeto de que la regulación respectiva continúe vigente en tanto el Congreso del Estado de Jalisco cumple con los efectos vinculatorios precisados en el siguiente apartado de este considerando, lo que permitirá, incluso, la eficacia de los derechos humanos a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, así como a la de las personas con discapacidad; determinación que es acorde con lo resuelto por este Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 212/2020³¹, el uno de marzo de dos mil veintiuno.

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.”

³⁰ Por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017, así como 41/2018 y su acumulada 42/2018, resueltas el veinte y veintiuno de abril de dos mil veinte.

³¹ En el tema de trato por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales,

100. **b) EFECTOS VINCULANTES PARA EL CONGRESO DEL ESTADO DE JALISCO.** Tomando en cuenta que el Congreso del Estado de Jalisco, en ejercicio de su libertad de configuración y considerando lo establecido en los artículos 1, 4 y del 56 al 58, así como del 61 al 68 de la Ley General de Educación, determinó regular en los artículos 40 a 42 y del 45 al 49 de la Ley de Educación para el Estado de Jalisco 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, ha de traducirse en una consecuencia acorde con 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.

101. Por lo expuesto, se vincula al Congreso del Estado de Jalisco³² para que, dentro de los dieciocho meses siguientes a la notificación que se le haga de los puntos resolutive de esta resolución,

Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea.

³² En términos similares se pronunció este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 63/2017 y sus acumuladas 65/2017, 66/2017, 67/2017, 68/2017, 70/2017, 71/2017, 72/2017, 74/2017 y 75/2017, el veintiuno de septiembre de dos mil diecisiete, así como en la referida acción de Inconstitucionalidad 212/2020, el uno de marzo de dos mil veintiuno.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 178/2020

fecha en que surtirá efectos la declaración de invalidez decretada, lleve a cabo, conforme a los parámetros fijados en el considerando quinto de esta decisión, la consulta a los pueblos y comunidades indígenas, así como la de las personas con discapacidad y, posteriormente, emita la regulación correspondiente en materia de educación indígena y de educación inclusiva.

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

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

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 40, 41, 42 y del 45 al 49 de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de

Jalisco, expedida mediante el Decreto Número 27909/LXII/20, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el quince de mayo de dos mil veinte, en términos de lo señalado en el considerando quinto de esta decisión.

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

CUARTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco, 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 resolutiveo primero:

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 178/2020

competencia, a la oportunidad, a la legitimación y causal de improcedencia relacionada con el tema y a las causales de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek 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 40, 41, 42 y del 45 al 49 de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Jalisco, expedida mediante el Decreto Número 27909/LXII/20, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el quince de mayo de dos mil veinte. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto aclaratorio. La señora Ministra y los señores Ministros Piña Hernández, Pardo Rebolledo y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo tercero:

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

González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Piña Hernández votaron en contra.

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

En relación con el punto resolutivo cuarto:

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

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

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 178/2020

MINISTRO PRESIDENTE

ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

MINISTRO PONENTE

LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

RAFAEL COELLO CETINA

ESTA FOJA CORRESPONDE A LA **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONAL 178/2020**. ACTOR: COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. FALLADA EL **VEINTIUNO DE OCTUBRE DE DOS MIL VEINTIUNO**, EN EL SENTIDO SIGUIENTE: **PRIMERO**. ES PROCEDENTE Y FUNDADA LA PRESENTE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. **SEGUNDO**. SE DECLARA LA INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 40, 41, 42 Y DEL 45 AL 49 DE LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE JALISCO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 27909/LXII/20, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL QUINCE DE MAYO DE DOS MIL VEINTE, EN TÉRMINOS DE LO SEÑALADO EN EL CONSIDERANDO QUINTO DE ESTA DECISIÓN. **TERCERO**. LA DECLARATORIA DE INVALIDEZ DECRETADA SURTIRÁ SUS EFECTOS A LOS DIECIOCHO MESES SIGUIENTES A LA NOTIFICACIÓN DE ESTOS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO DEL ESTADO DE JALISCO, EN LA INTELIGENCIA DE QUE, DENTRO DEL REFERIDO PLAZO, PREVIO DESARROLLO DE LAS RESPECTIVAS CONSULTAS A LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS, ASÍ COMO A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, ESE CONGRESO DEBERÁ LEGISLAR EN LAS MATERIAS DE EDUCACIÓN INDÍGENA Y DE EDUCACIÓN INCLUSIVA, EN LOS TÉRMINOS PRECISADOS EN EL CONSIDERANDO SEXTO DE ESTA DETERMINACIÓN. **CUARTO**. PUBLÍQUESE ESTA RESOLUCIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE JALISCO, ASÍ COMO EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA. **CONSTE**.