

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 299/2020

PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

SECCIÓN DE TRÁMITE DE CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y DE ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

En la Ciudad de México, a veintiocho de noviembre de dos mil veinticinco, se da cuenta al **Ministro Hugo Aguilar Ortiz, Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**, con el estado procesal del expediente. Conste.

Ciudad de México, a veintiocho de noviembre de dos mil veinticinco.

Cumplimiento de la ejecutoria.

Visto el estado procesal, con fundamento en el artículo 46, 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 procede a resolver lo conducente respecto al cumplimiento de la ejecutoria dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Para tales efectos, es importante precisar que el diez de agosto de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dictó sentencia bajo los siguientes resolutivos:

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

SEGUNDO. Se declara la invalidez de los artículos 39, 40, 41 y del 44 al 48 de la Ley Número 464 de Educación del Estado Libre y Soberano de Guerrero, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de octubre de dos mil veinte, en los términos del apartado VI de esta decisión.

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 299/2020

En el referido fallo se indicaron los siguientes efectos:

"VII. EFECTOS"

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

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

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

133. Como se ha determinado en el caso concreto, una declaratoria de invalidez total generaría un vacío normativo con daños graves a la sociedad, mayores que los generados con la permanencia de los preceptos declarados inconstitucionales, porque dejaría al Estado sin Ley de Educación, impactando en los derechos de toda la sociedad del Estado de Guerrero.

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

135. Además, siguiendo los efectos fijados en la acción de inconstitucionalidad 212/2020 este Tribunal estima que, ante las serias dificultades y riesgos que implica celebrar los procesos de consulta durante la pandemia por el virus SARS-CoV-2 y el desarrollo de un número significativo de elecciones que se han celebrado o están por celebrarse en el país y que, consecuentemente, tendrán implicaciones en el relevo de las autoridades, debe postergarse por dieciocho meses el efecto de la resolución, con el

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 299/2020

objeto de que los artículos continúen vigentes en tanto el Congreso del Estado de Guerrero cumple con los efectos vinculatorios que se precisan a continuación.

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

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

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

De lo anterior, se desprende que la causa que generó la invalidez del Decreto combatido fue la falta de realización de consultas en materia indígena e inclusiva previa a la expedición de la Ley Número 464 de Educación del Estado de Guerrero, particularmente de los artículos 39, 40, 41 y del 44 al 48.

Así, de una lectura integral de la sentencia, sus consideraciones, efectos y resolutivos, es posible advertir que su debido cumplimiento depende que dentro del plazo de dieciocho meses siguientes a la notificación de los puntos resolutivos de la sentencia, el Congreso del Estado de Guerrero¹ cumpla dos lineamientos concretos:

¹ En la foja 990 del expediente en que se actúa se advierte que la notificación de los puntos resolutivos dictados en este expediente, contenidos en el oficio SGA/MOKM/267/2021, al Poder Legislativo del Estado de Guerrero, tuvo lugar el once de agosto de dos mil veintiuno, mediante el oficio 6076/2021 del índice de esta Suprema Corte.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 299/2020

- a) Desarrollar las respectivas consultas a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como a las personas con discapacidad; y
- b) Legislar en la materia de educación indígena e inclusiva.

Estudio.

Como quedó indicado, la sentencia vinculó al Congreso estatal a realizar la consulta a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad, reconocido en los artículos 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, y 4 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, para posteriormente legislar lo correspondiente, dentro del plazo señalado con anterioridad.

A) Realización de la consulta en materia indígena.

El Pleno refirió que los procesos de consulta de medidas legislativas susceptibles de afectar a pueblos y a comunidades indígenas y afromexicanas debían observar, como mínimo, las características y fases siguientes:

- a) **Fase preconsultiva** que permita la identificación de la medida legislativa que debe ser objeto de consulta, la identificación de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas a ser consultados, así como la determinación de la forma de llevar a cabo el proceso, la forma de intervención y la formalización de acuerdos, lo cual se deberá definir de común acuerdo entre autoridades gubernamentales y representantes de las comunidades indígenas.
- b) **Fase informativa** de entrega de información y difusión del proceso de consulta, con la finalidad de contar con información completa, previa y significativa sobre las medidas legislativas. Ello puede incluir, por ejemplo, la entrega por parte de las autoridades de un análisis y evaluación apropiada de las repercusiones de las medidas legislativas.
- c) **Fase de deliberación interna.** En esta etapa —que resulta fundamental— los pueblos y las comunidades indígenas y

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 299/2020

afromexicanas, a través del diálogo y acuerdos, evalúan internamente la medida que les afectaría directamente.

- d) **Fase de diálogo** entre representantes del Estado y representantes de los pueblos indígenas y afromexicanas con la finalidad de generar acuerdos.
- e) **Fase de decisión**, comunicación de resultados y entrega de dictamen.

Siguiendo con dicha doctrina, en la propia ejecutoria se estableció lo siguiente:

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

A. La consulta debe ser previa. Antes de adoptar y aplicar las medidas legislativas que les afecten, por lo que las comunidades afectadas deben ser involucradas lo antes posible en el proceso. Debe realizarse durante las primeras etapas del plan o proyecto de desarrollo o inversión o de la concesión extractiva y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad.

B. Libre. Busca asegurar condiciones de seguridad y transparencia durante la realización de los procesos de consulta. Ello implica llevarse a cabo sin coerción, intimidación ni manipulación.

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

D. Culturalmente adecuada. El deber estatal de consultar a los pueblos indígenas debe cumplirse de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, a través de procedimientos culturalmente adecuados y teniendo en cuenta sus métodos tradicionales para la toma de decisiones. Lo anterior, exige que la representación de los pueblos sea definida de conformidad con sus propias tradiciones.

E. De buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo. Se debe garantizar, a través de procedimientos claros de consulta, que se obtenga su consentimiento previo, libre e informado para la consecución de dichos proyectos. La obligación del Estado es asegurar que todo proyecto en área indígena o que afecte su hábitat o cultura, sea tratado y

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 299/2020

decidido con participación y en consulta con los pueblos interesados con vistas a obtener su consentimiento y eventual participación en los beneficios.”.

B) Realización de la consulta en materia de discapacidad.

El Pleno retomando la doctrina internacional existente sobre la materia, ha sostenido que los procesos de consulta a personas con discapacidad como mínimo su participación debe ser:

- **Previa, pública, abierta y regular.** El órgano legislativo debe establecer reglas, plazos razonables y procedimientos en una convocatoria, en la que se informe de manera amplia, accesible y por distintos medios, la manera en que las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan podrán participar tanto en el proyecto de iniciativa, como en el proceso legislativo, dentro del cual se debe garantizar su participación, de manera previa al dictamen y ante el Pleno del órgano deliberativo, durante la discusión, por lo cual deben especificarse en las convocatorias los momentos de participación.
- **Estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad.** Las personas con discapacidad no deben ser representadas, sino que, en todo caso, deben contar con la asesoría necesaria para participar sin que se sustituya su voluntad, es decir, que puedan hacerlo tanto de forma individual, como por conducto de las organizaciones de personas con discapacidad, además de que también se tome en cuenta a las niñas y niños con discapacidad, así como a las organizaciones que representan a las personas con discapacidad.
- **Accesible.** Las convocatorias deben realizarse con lenguaje comprensible, en formato de lectura fácil y lenguaje claro, así como adaptadas para ser entendible de acuerdo con las necesidades por el tipo de discapacidad, por distintos medios, incluidos los sitios web de los órganos legislativos, mediante formatos digitales accesibles y ajustes razonables cuando se requiera, como, por ejemplo, los macrotipos, la interpretación en lengua de señas, el braille y la comunicación táctil. Además de que las instalaciones de los órganos parlamentarios también deben ser accesibles a las personas con discapacidad.

Aunado a ello, el órgano legislativo debe garantizar que la iniciativa, los dictámenes correspondientes y los debates ante el Pleno del órgano legislativo se realicen con este mismo formato, a efecto de que se posibilite que las personas con discapacidad comprendan el contenido de

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 299/2020

la iniciativa y se tome en cuenta su opinión, dando la posibilidad de proponer cambios tanto a ésta como durante el proceso legislativo.

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

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

Actuaciones de cumplimiento.

Del estudio integral de la documentación remitida por el Congreso del Estado de Guerrero—incluyendo informes, anexos, copias certificadas, avisos de privacidad, listados de sedes, opiniones, etapas metodológicas, sistematización documental, fotografías— se advierten diversas actuaciones orientadas al cumplimiento de lo ordenado en la sentencia en relación con las consultas a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como a personas con discapacidad.

1. Consulta a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

1.1. Diseño metodológico y etapas formales del proceso.

Consta la realización de diversas reuniones de trabajo con el objetivo de establecer las bases a partir de las cuales se realizaría la consulta, entre los que se destacan, la identificación de su objeto, los pueblos y comunidades indígenas que participarían, las lenguas indígenas existentes, las autoridades que integran dichas comunidades, sus formas de diálogo y comunicación, así como los mecanismos que se tienen para la toma de decisiones.

El Congreso local remite el Protocolo de Consulta, en el que se definieron etapas: etapa preparatoria; etapa de consulta, actos y acuerdos previos; etapa informativa; etapa deliberativa; etapa consultiva, y etapa de seguimiento de acuerdos, detallando la coordinación interinstitucional, las sedes, horarios, los materiales informativos y las actividades realizadas en cada fase².

1.2. Detalle de las asambleas y mesas de trabajo.

Las asambleas regionales incluyeron registros de autoridades tradicionales por sede, actas de asistencia y opiniones.

1.3. Principales manifestaciones recabadas.

Entre las principales propuestas destacan las siguientes: la aprobación de las leyes respectivas con la finalidad de que las comunidades cuenten con educación indígena e inclusiva.

² Fojas 1320 a 1350 del expediente en que se actúa.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 299/2020

1.4. Sistematización documental.

Se elaboraron archivos físicos que concentran la documentación generada en cada etapa de la consulta, esto es, fotografías, opiniones, listas de asistencia, acuerdos y sistematización temática de las propuestas.

2. Consulta a personas con discapacidad.

2.1. Convocatoria y mecanismos de difusión

Se emitió la convocatoria pública dirigida a personas con discapacidad, asociaciones u organizaciones para las personas con discapacidad, la cual se difundió por distintos medios, principalmente basada en entrega de diversas invitaciones.

2.2. Modalidades de participación

El proceso se llevó a cabo de forma presencial —por conducto de envío de escritos y formularios compartidos por los participantes, haciendo efectiva sus opiniones, consideraciones y/o propuestas—.

2.3. Observaciones y propuestas recabadas.

Entre las propuestas más relevantes se encuentran: garantizar la facilidad de comunicación inclusiva, accesibilidad a un intérprete, reforzamiento de educación inclusiva; incorporar docentes de apoyo y material didáctico especializado, así como contar con documentos en sistema de escritura Braille.

2.4. Sistematización y archivo.

El Congreso elaboró archivos físicos y digitales consistentes en actas escaneadas, avisos de privacidad y fotografías de participación.

En esa tesitura, es importante destacar que no corresponde a este pronunciamiento verificar si la consulta es válida desde el punto de vista sustantivo, ya que no fue materia de análisis en la presente ejecutoria, toda vez que el vicio de constitucionalidad que se buscó subsanar fue la omisión absoluta de consulta.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 299/2020

Finalmente, no se advierte que el plazo en el que se realizó dicha consulta haya resultado excesivo o irrazonable atendiendo a la complejidad del proceso mismo, pues en función de las diversas etapas, así como del cúmulo de actos que cada una de éstas encierra, el tiempo empleado se encuentra justificado.

C) Emisión de la legislación correspondiente.

Con base en los resultados de dicho proceso, el Congreso del Estado aprobó el Decreto número 805 por el que se adiciona el capítulo VIII denominado Educación Inclusiva, conformado por los artículos 44, 45, 46, 47 y 48 de la Ley Número 464 de Educación del Estado Libre y Soberano de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el catorce de junio de dos mil veinticuatro.

Lo anterior quedó acordado de conformidad en proveído de diez de septiembre de dos mil veinticinco.

Determinación.

De lo anterior y del análisis integral de las constancias, se concluye que el Congreso del Estado de Guerrero **dio debido cumplimiento a la ejecutoria de mérito**, al:

a) Llevar a cabo un proceso de consulta; y

b) Emitir y publicar el Decreto número 805, que sustituyó al decreto invalidado, con observancia al mandato constitucional y convencionales correspondientes.

En consecuencia, con fundamento en los artículos 44, 46, párrafo primero, y 50 de la citada Ley Reglamentaria, **se declara cumplida la sentencia dictada en el presente asunto**.

Maxime que las consultas realizadas y las normas que surgieron de las mismas, debieron ser materia de un nuevo medio de control constitucional; lo anterior por que si bien la Presidencia de este Tribunal está facultada para

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 299/2020

realizar un análisis sobre si se cumplió la sentencia, cierto es que corresponde al Pleno la determinación si una norma es inconstitucional, lo cual se haría por extensión en el supuesto que se concluya que las consultas no cumplieron con los parámetros fijados.

Archivo.

Toda vez que obran todas las notificaciones relativas a la sentencia y votos formulados en relación con dicho fallo³, aunado a que resulta un hecho notorio que dicha resolución y votos se publicaron en el Diario Oficial de la Federación,⁴ en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero,⁵ así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,⁶ una vez que cause estado el presente auto, **se ordena el archivo definitivo del expediente como asunto concluido.**

Formas de notificación.

Notifíquese por lista, por oficio a las partes, en su residencia a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Guerrero y mediante diverso electrónico a la Fiscalía General de la República.

En virtud que las referidas autoridades estatales tienen su residencia fuera de esta ciudad, vía **MINTERSCJN** gírese el **despacho 1381/2025** al Juzgado de Distrito en el Estado de Guerrero, con residencia en Chilpancingo, por conducto de la Oficina de Correspondencia Común, para que en el plazo de tres días realice la notificación respectiva.

³ Constancias que obran a fojas 1047, 1050, 1051 y 1087 del expediente.

⁴ Constancias que obran a fojas 1138 a 1154 del expediente

⁵ Constancias que obran a fojas 1191 a 1218 del expediente.

⁶ Consultar las publicaciones en las siguientes ligas:

<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/ejecutoria/30877>

<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/voto/44863>

<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/voto/44864>

<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/voto/44865>

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 299/2020

Con la precisión al órgano jurisdiccional que al devolver el despacho únicamente debe remitir la constancia de notificación y la razón actuarial correspondiente.

Cúmplase.

Lo proveyó el **Ministro Hugo Aguilar Ortiz, Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**, quien actúa con **Fermín Santiago Santiago**, Secretario de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad.

Esta hoja corresponde al acuerdo de veintiocho de noviembre de dos mil veinticinco, dictado por el **Ministro Hugo Aguilar Ortiz, Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**, en la **acción de inconstitucionalidad 299/2020**, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. **Conste.**
CAGV/RAHCH

AC de la Suprema Corte de Justicia de la Nación