

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

Promovente: María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Ciudad de México, a 09 de enero de 2023.

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra de la integridad del Decreto No. 194 mediante el cual se adicionaron y reformaron diversas disposiciones de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad el 10 de diciembre de 2022.

Señalo como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Boulevard Adolfo López Mateos número 1922, quinto piso, colonia Tlacopac, demarcación territorial Álvaro Obregón, C.P. 01049, Ciudad de México.

Designo como delegada y delegado, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Luciana Montaña Pomposo y Jesús Roberto Robles Maloof, con cédulas profesionales números 4602032 y 3184380, respectivamente, que la y lo acreditan como licenciada y licenciado en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4º de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Kenia Pérez González, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Juan de Dios Izquierdo Ortiz y Francisco Alan Díaz Cortes; así como a Beatriz Anel Romero Melo y Abraham Sánchez Trejo.

Índice

I.	Nombre y firma de la promovente.....	3
II.	Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron la norma general impugnada.....	3
III.	Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.....	3
IV.	Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.	3
V.	Derechos fundamentales que se estiman violados.....	3
VI.	Competencia.....	3
VII.	Oportunidad en la promoción.	4
VIII.	Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	5
IX.	Introducción.....	6
X.	Concepto de invalidez.....	6
	ÚNICO.....	6
	A. Parámetro en materia de consulta a las personas con discapacidad.....	7
	i. Requisitos mínimos en materia de consulta de las personas con discapacidad	13
	B. Análisis de la Ley impugnada por falta de consulta.....	17
	A N E X O S	27



A efecto de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 61 de la ley que regula este procedimiento manifiesto:

I. Nombre y firma de la promovente.

María del Rosario Piedra Ibarra, en mi calidad de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron la norma general impugnada.

A. Congreso del Estado Libre y Soberano de Zacatecas.

B. Gobernador Constitucional del Estado de Zacatecas.

III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.

Decreto No. 194 mediante el cual se adicionaron y reformaron diversas disposiciones de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas, publicado el 10 de diciembre del presente año, en el medio oficial de difusión de esa entidad federativa.

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.

- 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1º y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
- I, II y V de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho a la consulta previa, estrecha y activa de las personas con discapacidad.

VI. Competencia.

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de 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; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de la Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Zacatecas.

VII. Oportunidad en la promoción.

El artículo 105, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución General de la República, así como el diverso 60¹ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del precepto constitucional indicado, disponen que el plazo para la presentación de la demanda de acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

En el caso, el Decreto No. 194 mediante el cual se adicionaron y reformaron diversas disposiciones de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas fue publicado en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad el 10 de diciembre de 2022, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del domingo 11 del mismo mes, al lunes 09 de enero del año en curso. Por tanto, al promoverse el día de hoy ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción de inconstitucionalidad es oportuna.



¹ “**Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. (...).”

VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.

El artículo 105, fracción II, inciso g)², de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de legislaciones federales y de las entidades federativas.

Conforme a dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidenta de este Organismo Autónomo, en términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal. Dicha facultad de representación se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI³, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

² “**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; (...).”

³ “**Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: (...)

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

IX. Introducción.

Los problemas que actualmente enfrenta nuestro país requieren para su atención una transformación de sus instituciones públicas. Por ello, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) busca acercarse a quienes más lo necesitan y recuperar así la confianza de las personas.

La tarea de la CNDH es y siempre será velar por la defensa de los derechos humanos de todas las personas. En ese sentido, está comprometida a vigilar que se respeten los tratados internacionales, la Constitución y las leyes emanadas de la misma.

Nuestra Norma Fundamental dotó a esta Institución con la facultad para promover ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación acciones de inconstitucionalidad como garantía constitucional que sirve para velar por un marco jurídico que proteja los derechos humanos y evitar su vulneración por las leyes emitidas por los Congresos federal y/o locales.

El ejercicio de esta atribución no busca, en ningún caso, confrontar o atacar a las instituciones ni mucho menos debilitar nuestro sistema jurídico sino, por el contrario, su objetivo es consolidar y preservar nuestro Estado de Derecho, defendiendo la Constitución y los derechos humanos por ella reconocidos. De esta manera, la finalidad pretendida es generar un marco normativo que haga efectivo el respeto a los derechos y garantías fundamentales.

Así, la presente acción de inconstitucionalidad se encuadra en un contexto de colaboración institucional, previsto en la Norma Suprema con la finalidad de contribuir a que se cuente con un régimen normativo que sea compatible con el parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos.

X. Concepto de invalidez.

ÚNICO. El Decreto No. 194 mediante el cual se adicionaron y reformaron diversos preceptos de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas vulnera el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad que reconoce el derecho a la consulta estrecha y colaboración activa de dicho sector de la población.

Lo anterior, porque el Decreto cuestionado regula la educación inclusiva, respecto a los fines de ésta y las medidas para garantizar el acceso a la educación de las personas con discapacidad.

En consecuencia, se trata de una regulación que, además de estar dirigida a las personas con discapacidad, incide directamente en el ejercicio de sus derechos, particularmente el de educación; por lo tanto, es inconcuso que la autoridad legislativa se encontraba obligada a llevar a cabo consulta estrecha y colaboración activa con ese sector de la población, a través de las organizaciones que las representan.

Sin embargo, del análisis del procedimiento legislativo que le dio origen al ordenamiento en mención, se advierte que no se llevó a cabo la consulta que cumpliera con los parámetros referidos.

En el presente concepto de invalidez, se desarrollarán los argumentos por los cuales el Decreto No. 194 mediante el cual se modificó la Ley de Educación del Estado de Zacatecas, publicado en el medio oficial de la entidad el 10 de diciembre del 2022- debe ser declarado inconstitucional, porque previo a su expedición no se consultó a las personas que viven con discapacidad en términos de los estándares nacionales e internacionales aplicables.

Para sostener esa afirmación, en primere lugar, se expondrá *grosso modo* el parámetro de regularidad de la consulta previa a las personas con discapacidad; enseguida, se analizará la Ley impugnada a la luz de dicho estándar; finalmente, se demostrará que, a pesar de tratarse de una medida legislativa que incide en los derechos de las personas con discapacidad, el Congreso local no llevó a cabo el proceso consultivo mandado por el artículo 4.3 de la Convención multicitada, en términos del parámetro de regularidad constitucional lo que trae como consecuencia la invalidez total del ordenamiento impugnado.

A. Parámetro en materia de consulta a las personas con discapacidad

La obligación de consultar a las personas con discapacidad deriva del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (en adelante “Convención”) que establece lo siguiente:

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

Para desentrañar los alcances de la obligación de consultar, es relevante atender al contexto en el cual surge y su importancia en el reconocimiento progresivo de los derechos de personas con discapacidad.

Conviene mencionar que las personas con discapacidad son un sector de la sociedad históricamente excluido y marginado, que las ha colocado en una situación de vulnerabilidad, en detrimento del ejercicio pleno de sus derechos fundamentales.

Ante tal escenario de desventaja, los Estados firmantes reconocieron la necesidad de promover y proteger los derechos humanos de todas las personas con discapacidad, incluidas aquellas que necesitan un apoyo más intenso⁴, motivo por el cual se comprometieron a cumplir diversas obligaciones contenidas en la Convención.

Bajo ese contexto, el Estado mexicano fue uno de los primeros países en ratificar y comprometerse con el cumplimiento de dicho instrumento internacional y su Protocolo facultativo, mismos que entraron en vigor el 3 de mayo de 2008.

Derivado de lo anterior, el Estado Mexicano adquirió, entre otros, el compromiso de *“adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole (...)”*⁵ para hacer efectivos los derechos humanos de las personas con discapacidad reconocidos en la Convención, como es el derecho a ser consultadas en la elaboración y aplicación de la legislación y políticas que les impacten.

En efecto, el artículo 4.3 de la Convención multicitada⁶ establece la ineludible obligación de los Estados de celebrar consultas previas, estrechas y de colaboración

⁴ Preámbulo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

⁵ **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:

a) Adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos en la presente Convención;

(...).

⁶ **Artículo 4 Obligaciones generales**

(...)

activa con las personas con discapacidad, incluidos las niñas y los niños, para la elaboración de legislación sobre cuestiones relacionadas con ellas.

Esta disposición refleja la importancia de una participación activa de las personas con discapacidad para la defensa y reconocimiento de sus derechos, lo que materializa su plena intervención e inclusión en todas las medidas que les atañen.

En ese sentido, el inciso o) del preámbulo de dicha Convención⁷ señala que las personas con discapacidad deben tener la oportunidad de participar activamente en los procesos de adopción de decisiones sobre las políticas y programas, incluidos los que les afecten directamente. Esto significa que para la expedición o adopción de cualquier norma legislativa y política en materia de discapacidad deben celebrarse consultas estrechas, públicas y adecuadas, garantizando la plena participación e inclusión efectiva de las mismas.

Por lo que, en virtud de que el artículo 4.3 de la Convención en cita forma parte del parámetro de control de regularidad constitucional⁸ del orden jurídico mexicano, por mandato establecido en el artículo 1° de la Constitución Federal,⁹ en relación con el diverso 133,¹⁰ la omisión de cumplir con dicha obligación se traduce en la

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.

⁷ Los Estados Partes en la presente Convención,

(...)

o) Considerando que las personas con discapacidad deben tener la oportunidad de participar activamente en los procesos de adopción de decisiones sobre políticas y programas, incluidos los que les afectan directamente, (...)

⁸Tesis de jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.) del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, p. 202 *"DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL."*

⁹ **Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte**, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

(...)

¹⁰ **Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión.** Los jueces de

incompatibilidad de las disposiciones legislativas para cuya elaboración no se haya consultado previamente a las personas con discapacidad.

Ahora bien, en lo referente a dicho proceso participativo, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad al emitir la Observación General Número 7¹¹, señaló el alcance del artículo 4 de la Convención, indicando que los Estados deben considerar a las consultas y la integración de las personas con discapacidad como medida obligatoria antes de aprobar leyes, reglamentos y políticas, normas de carácter general o de otra índole, siempre y cuando sean cuestiones relativas a la discapacidad.

Asimismo, estableció lo que debe entenderse con la expresión “*cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad*” contemplada en el mismo numeral 4.3 de la Convención aludida, dándole la interpretación más amplia al indicar que abarca toda la gama de medidas legislativas, administrativas y de otra índole que pueda afectar de forma directa o indirecta a las personas con discapacidad.¹²

En cuanto a lo que debe entenderse por “*organizaciones que representan a las personas con discapacidad*”, el Comité ha considerado que solo pueden ser aquellas dirigidas, administradas y gobernadas por personas con discapacidad y la mayoría de sus miembros han de ser personas con esta condición.¹³

En este sentido, se señaló que los Estados deben contactar, consultar y colaborar de forma oportuna con las organizaciones de personas con discapacidad, por lo que deben garantizar el acceso a toda la información pertinente, mediante formatos digitales accesibles y ajustes razonables cuando se requiera, como la interpretación de lengua de señas, textos en lectura fácil y lenguaje claro.¹⁴

Además, reafirmó que el artículo 4.3 de la Convención que nos ocupa también reconoce que se debe “*incluir a los niños y las niñas con discapacidad*” de forma

cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas.

¹¹ Naciones Unidas. *Observación General Número 7(2018) sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la Convención*, página 5, párrafo 15. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 9 de noviembre de 2018.

¹² *Ibidem*, página 6, párrafo 18.

¹³ *Ibidem*, página 3, párrafo 11.

¹⁴ *Ibidem*, página 6, párrafo 22.

sistemática en la elaboración y aplicación de la legislación y políticas, a través de las organizaciones de niños con discapacidad o que apoyan a los mismos.

En esta línea, el Comité señaló que los Estados deben garantizar la consulta estrecha y la integración de las organizaciones de personas con discapacidad que representen a las mismas, incluidas las mujeres personas adultas mayores, niñas y niños, personas que requieren un nivel elevado de apoyo, migrantes, refugiados, solicitantes de asilo, desplazados internos, apátridas, personas con deficiencia psicosocial real o percibida, personas con discapacidad intelectual, personas neurodiversas, con diversidades funcionales visuales, auditivas y personas que viven con el VIH/sida.¹⁵

Así, el Comité hizo patente que la celebración de consultas estrechas y la colaboración activa con las personas con discapacidad es una obligación dimanante del derecho internacional de los derechos humanos que exige el reconocimiento de la capacidad jurídica de todas las personas para participar en los procesos de adopción de decisiones sobre la base de su autonomía personal y libre determinación. De ahí que la consulta y colaboración en los procesos de adopción de decisiones para aplicar la Convención deben incluir a todas las personas con discapacidad y, cuando sea necesario, regímenes de apoyo para la adopción de decisiones.

Sin embargo, para garantizar su efectividad, se requiere acceso a toda la información pertinente, incluidos los sitios web de los órganos públicos, mediante formatos accesibles y ajustes razonables cuando se requiera. Así, las consultas abiertas dan a las personas con discapacidad acceso a todos los espacios de adopción de decisiones en el ámbito público en igualdad de condiciones con las demás.

Además, las autoridades públicas deben considerar, con la debida atención y prioridad, las opiniones y perspectivas de las organizaciones de personas con discapacidad cuando examinen cuestiones relacionadas directamente con esas personas.¹⁶

Por su parte, esa Suprema Corte de Justicia al resolver la acción de inconstitucionalidad 68/2018, sostuvo que la razón que subyace a esta exigencia

¹⁵ *Ibidem*, página 11, párrafo 50.

¹⁶ *Ibidem*, páginas 6-7, párrafos 21-23.

consiste en superar un modelo rehabilitador de la discapacidad –donde las personas con estas condiciones son sujetos pasivos a la ayuda que se les brinda– favoreciendo un “modelo social” en el cual la causa de la discapacidad es el contexto, es decir, las deficiencias de la sociedad en la que estas personas se encuentran para generar servicios adecuados una vez consideradas las necesidades particulares de las personas con esta condición. Dicho de otro modo, una ausencia de consulta en cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad significaría no considerarlas en la definición de sus propias necesidades, volviendo de alguna manera a un modelo rehabilitador o asistencialista.¹⁷

Con todo lo anterior se puede colegir que el derecho a la consulta de las personas con discapacidad está estrechamente relacionado con los principios generales de autonomía e independencia que rigen la Convención (artículo 3.a), su derecho de igualdad ante la ley (artículo 12 de la misma Convención) y su derecho a la participación (artículos 3.c y 29)¹⁸, además de ser uno de los pilares de la Convención, puesto que el proceso de creación de dicho tratado fue justamente de participación genuina y efectiva, así como de colaboración y consulta estrecha con las personas con discapacidad, es decir, la Convención fue resultado de todas las opiniones ahí vertidas, lo que aseguró la calidad de la Convención y su pertinencia para esas personas.

Por lo tanto, el derecho a la consulta de las personas con discapacidad en la legislación y políticas públicas nacionales es un requisito ineludible para asegurar la pertinencia y calidad de todas las acciones encaminadas a asegurar el pleno goce de los derechos de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con los demás. Dicho de otro modo, la consulta es lo que asegura que las medidas dirigidas a las personas con discapacidad sean una respuesta a sus necesidades reales.

En suma, existen colmados argumentos para sostener que el derecho a la consulta de las personas con discapacidad se tendrá por satisfecho al garantizarse que, durante el procedimiento legislativo, se tome en cuenta la opinión de este sector por medio de sus representantes, aceptando esas propuestas y sugerencias e incluyéndolas en la norma correspondiente, toda vez que sólo de esa forma se podría

¹⁷ Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 68/2018, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión pública de veintisiete de agosto de dos mil diecinueve, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, página. 10.

¹⁸ *Ibidem*, página 11.

considerar suficientemente motivada la norma en beneficio del grupo al que está dirigido.

i. Requisitos mínimos en materia de consulta de las personas con discapacidad

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 de manera previa 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.

Bajo esa línea argumentativa 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 quinto denominado “La Legislación Nacional y la Convención”, establece lo siguiente:

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

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 parlamentos 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.”¹⁹

Ahora bien, ese Tribunal Constitucional ha desarrollado una sólida doctrina jurisprudencial sobre los elementos mínimos para cumplir con la obligación establecida en el artículo 4.3 de la Convención, además de que en una multiplicidad de resoluciones ha evidenciado la necesidad e importancia de garantizar el derecho a que se consulte a ese sector de la población ante cualquier medida legislativa o administrativa que afecte su esfera jurídica.

El desarrollo acerca de los lineamientos mínimos que deben preverse en la celebración de ese tipo de consultas tuvo un significativo impulso tras la resolución de las acciones de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018, fallada en sesión del 21 de abril del 2020, 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 contar, por lo menos, con las características siguientes: a) previa, pública, abierta y regular; b) estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad, c) accesible, d) informada, e) significativa, f) con participación efectiva y, g) transparente.

El Pleno de ese Tribunal Supremo sostuvo que para que se cumpla el primero de los requisitos citados, es decir, que la **consulta sea previa, pública, abierta y regular**, es necesario que el órgano legislativo establezca 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.

En cuanto al segundo requisito referente a que la **consulta debe ser estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad**, ese Alto

¹⁹ 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.

Tribunal destacó que las personas con discapacidad no deben ser obligatoriamente representadas, sino que, en todo caso, es indispensable garantizar que 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 las niñas y niños que forman parte de este grupo, así como a las organizaciones que representan a las personas con esta condición.

Por otro lado, la consulta debe ser **accesible**, lo que significa que las convocatorias se realizarán con lenguaje comprensible, en formato de lectura fácil y lenguaje claro, así como adaptadas para ser entendibles de acuerdo con las necesidades por el tipo de discapacidad, por distintos medios, incluidos los sitios web de los órganos legislativos, mediante formatos digitales accesibles y ajustes razonables cuando se requiera, como, por ejemplo, los macrotipos, la interpretación en lengua de señas, el Braille y la comunicación táctil. Además de que las instalaciones de los órganos parlamentarios también deben ser accesibles a las personas con discapacidad.

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

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

Por otro lado, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que las consultas son **informadas** cuando a las personas con discapacidad o comunidades involucradas se les informa de manera amplia y precisa sobre la naturaleza y consecuencia de la decisión que se pretende tomar.

Por su parte, el requisito de **participación efectiva** se colma cuando abona 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.

Finalmente, la consulta debe ser **transparente**, pues 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.

El Tribunal Pleno puntualizó que esta obligación de consultar 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.

Sentadas esas bases, es dable afirmar que la consulta debe suponer un ajuste en los procesos democráticos y representativos corrientes, los cuales no suelen bastar para atender a las preocupaciones particulares de las personas con discapacidad, que por lo general están marginados en la esfera política, por lo que es necesario que el órgano legislativo establezca previamente la manera en la que dará cauce a esa participación, lo cual ha sido reiterado en diversos precedentes por ese Máximo Tribunal.²⁰

Es por todo lo anterior como se colige que la consulta a las personas con discapacidad constituye un requisito procedimental de rango constitucional, lo cual implica que su omisión se configura como un vicio formal con carácter invalidante del procedimiento parlamentario y, consecuentemente, del producto legislativo.

²⁰ Por ejemplo, véanse las acciones de inconstitucionalidad 121/2019, 176/2020, 177/2020, 178/2020, 179/2020, 193/2020, 201/2020, 204/2020, 207/2020, 212/2020, 214/2020, 239/2020, 240/2020, 244/2020, 255/2020, 274/2020, 291/2020, 292/2020, 295/2020, 297/2020, 299/2020, 18/2021, 29/2021, 48/2021, **81/2021**, 84/2021, 109/2021 y **168/2021**, entre otras.

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima relevante enfatizar que 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.

De esta manera, el derecho humano de las personas con discapacidad a ser consultadas sobre las medidas legislativas que sean susceptibles de afectarles supone un ajuste en los procesos democráticos regulares, en virtud de que los mismos no bastan para atender las particularidades de las personas con algún tipo de discapacidad, siendo necesario que de manera previa a la adopción de tales medidas se les dé participación durante su elaboración.

Particularmente, ese Tribunal Constitucional al resolver las acciones de inconstitucionalidad 81/2021 y 168/2021²¹, determinó que, todas las personas usuarias del sistema de salud mental deben ser consideradas personas con discapacidad psicosocial para efectos de la aplicación del marco de derechos humanos, de tal manera que es dable afirmar que las normas previstas en las leyes de salud mental inciden directamente en la esfera de derechos de ese colectivo y, con lo cual se actualiza la obligación de llevar a cabo la consulta previa a su expedición.

B. Análisis de la Ley impugnada por falta de consulta

Precisado el parámetro de control de la regularidad constitucional que a juicio de esta Comisión Nacional resulta aplicable, así como las características mínimas que ese Tribunal Constitucional ha determinado para la elaboración de consultas a las personas con discapacidad, ahora corresponde analizar, primero, si la Ley de Educación del Estado de Zacatecas incide en la esfera jurídica de ese colectivo y, segundo, si el proceso legislativo que dio origen a la Ley en estudio respetó o no dicha garantía de participación a favor de ese sector.

Para estar en condiciones de evidenciar cómo la norma controvertida incide en la esfera jurídica de las personas que viven con alguna discapacidad, resulta necesario

²¹ Falladas en la sesión pública del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación del pasado martes 7 de junio del año en curso.

precisar su contenido e impacto en el ejercicio de los derechos a la educación, a recibir información y a la cultura de indicado colectivo.

En ese sentido, a continuación, se transcribe el contenido normativo de las normas contenidas en el Decreto No. 194, las cuales prevén:

“Educación inclusiva

Artículo 44. (...)

*La educación inclusiva se basa en la valoración de la diversidad, **estableciendo las condiciones para que el sistema responda 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 45. (...)

I. – IV. (...)

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

*VI. Proporcionar en todos los educandos, con énfasis en los que se encuentran en situación de discapacidad, la posibilidad de aprender y desarrollar habilidades para la vida que favorezcan su inclusión **social y laboral**, a fin de propiciar su participación plena, **autónoma y en igualdad de condiciones tanto en la educación como en la sociedad, y***

VII. Promover que el currículo esté diseñado universalmente, considerando la singularidad de cada alumno, con el objetivo de lograr la calidad educativa de los educandos a partir de asumir la diversidad en el aula.”

“Educación especial

Artículo 46. (...)

Las barreras para el aprendizaje y la participación son aquellas que impiden a las personas el acceso, la permanencia, el tránsito, la conclusión o la construcción de aprendizajes relevantes dentro del sistema educativo, pueden ser estructurales, normativas y didácticas.

(...)

I. – V. (...)

*VI. Garantizar el **máximo potencial** 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 **culturas, 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 47. (...)

*I. Facilitar **material adecuado para el aprendizaje de la Lengua de Señas Mexicana y 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, **para el desarrollo de habilidades, actitudes y conocimiento comunicativos de los educandos para propiciar su interacción y fortalecer sus relaciones sociales;***

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

además, promoverá que todos los educandos reciban nociones básicas de ambos sistemas, para propiciar y garantizar la inclusión;

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.

Para tales efectos, se promoverá el uso de los avances tecnológicos que fomenten la creatividad y faciliten la comunicación y el aprendizaje de los educandos;

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

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

VI. Crear un programa específico de becas para alumnos con discapacidad, de conformidad con los recursos presupuestales disponibles, con la finalidad de garantizar su ingreso, permanencia y egreso en el sistema educativo estatal;

VII. Establecer señalamientos para la accesibilidad en escuelas públicas y privadas, dependencias oficiales y empresas privadas;

VIII. Capacitar a los docentes de educación básica en el conocimiento de la Lengua de Señas Mexicana y el sistema Braille, para propiciar un mejor aprendizaje de los educandos, y

IX. Promover que los docentes de educación básica implementen nuevos enfoques de enseñanza y aprendizaje, a partir de las necesidades, canales, ritmos y estilos de aprendizaje de los alumnos."

La regulación transcrita contiene disposiciones que regulan la educación inclusiva, lo que sin lugar a duda atañe a las personas con discapacidad, mediante tres ejes, a saber:

1. La educación inclusiva:
 - Establecerá las condiciones para que el sistema responda con equidad a las diversidades de las y los educandos.
 - Garantizará el derecho a la educación a las y los educandos que enfrenten barreras para el aprendizaje y la participación asociada a una discapacidad.
 - Garantizar el máximo potencial de aprendizaje del estudiantado.
2. Finalidad de la educación inclusiva:
 - Proporcionar en todos los educandos, con énfasis en los que se encuentran en situación de discapacidad, la posibilidad de aprender y desarrollar habilidades para la vida que favorezcan su inclusión social y laboral.
 - Promover un currículo universal, considerando la singularidad de cada alumno, con el objetivo de lograr la calidad educativa de la comunidad estudiantil a partir de asumir la diversidad en el aula.
3. Medidas para garantizar la educación inclusiva:

- Facilitar material adecuado para aprendizaje de la Lengua de Señas Mexicano.
- Proporcionar material para el desarrollo de habilidades, actitudes y conocimiento comunicativos de las y los educandos para propiciar su interacción y fortalecer sus relaciones sociales.
- Promover la enseñanza y/o nociones básicas de los sistemas de Lengua de Señas Mexicana y Braille a las y los educandos.
- Creación de un programa específico de becas para el alumnado con alguna discapacidad.
- Establecimiento de señalamientos para la accesibilidad en todos los planteles educativos.
- Capacitación de las y los docentes de la educación básica en conocimientos de la Lengua de Señas Mexicana y el sistema Braille.
- Promover entre la plantilla docente de educación básica la implementación de nuevos enfoques de enseñanza y aprendizaje.

De conformidad con lo expuesto, es manifiesto que el Congreso zacatecano estableció en el Decreto No. 194 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 obstaculicen el ejercicio de ese derecho de forma plena e incluyente, así como para eliminar las prácticas de discriminación o exclusión motivadas por esa condición.

Así, 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.

Es decir, la medida legislativa adoptada por el Congreso de Zacatecas incorpora disposiciones que aseguran a las personas con discapacidad la satisfacción de su derecho humano a la educación, por lo tanto, dicha medida legislativa incide en el ejercicio de aludida prerrogativa fundamental.

Asimismo, las normas cuestionadas se encuentran estrechamente vinculadas con el principio convencional de accesibilidad toda vez que, permiten que las personas que viven con alguna discapacidad puedan integrarse a la vida social, particularmente mediante su inclusión en el ámbito educativo, al generar medidas que eliminan obstáculos y barreras en dicho ámbito.

Así, de conformidad con lo expuesto, es manifiesto que la legislatura local estableció normas encaminadas específicamente a garantizar el ejercicio pleno del derecho a la educación de personas con discapacidad, mediante una serie de facultades otorgadas a la Secretaría de Educación estatal.

Por todo lo argumentado, es inconcuso que resultaba necesario e indispensable que el Congreso de Zacatecas realizara la consulta a las personas con discapacidad para conocer sus inquietudes particulares, y de esta forma, hacerles partícipes en la creación de las medidas legislativas en cuestión y así garantizar el respeto de todos y cada uno de sus derechos.

Toda vez que ha quedado plenamente acreditado que la expedición del Decreto No. 194 por el cual se adicionaron y reformaron diversas disposiciones de la Ley de Educación zacatecana, en su integridad, sí afecta a las personas que viven con alguna discapacidad y que, por ende, ameritaba la realización de una consulta en la materia, ahora corresponde corroborar si en efecto el Congreso de la entidad cumplió con esa obligación.

Tal como se ha insistido, el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad establece la obligación de los Estados Partes de que, ante cualquier medida que incida directa o indirectamente en el ejercicio de los derechos de ese colectivo, les consulten directamente a fin de conocer sus necesidades y puntos de vista, lo cual, en el presente asunto no aconteció conforme a los estándares nacionales e internacionales.

De ahí que los argumentos aquí establecidos están encaminados a demostrar que el Congreso del estado de Zacatecas no llevó a cabo dicho proceso participativo en términos de la Convención y conforme a los parámetros mínimos acotados por ese Tribunal Constitucional.

Cabe destacar que, a la luz del parámetro de regularidad constitucional aplicable, para que las normas sean válidas no basta con que las disposiciones prevean, en apariencia, cuestiones en beneficio de las personas con discapacidad, sino que es necesario analizar si durante las fases que componen el proceso legislativo se llevó a cabo un ejercicio participativo que cumpla con los requisitos mínimos sustentados por ese Tribunal Constitucional en una vastedad de precedentes, que ya fueron explicados en un apartado anterior.

En ese sentido, este Ombudsperson Nacional no soslaya la noble labor emprendida por el Poder Legislativo zacatecano para expedir el Decreto No. 194 mediante el cual se adicionaron y reformaron diversas disposiciones de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas, en la cual pretendió dar cumplimiento a la sentencia dictada por ese Máximo Tribunal Constitucional en la acción de inconstitucionalidad 193/2020²², al realizar diversas acciones que involucraran la participación de las personas con discapacidad.

Particularmente, resulta de mayor relevancia –en el caso en concreto– que el Congreso local asuma la obligación de celebrar una consulta previa, estrecha y activa de las personas con discapacidad de forma plena y en los términos de lo dictado en la resolutoria constitucional recaída en la acción de inconstitucionalidad 193/2020, en la que el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación condenó al Congreso zacatecano para que realice la consulta a mencionado sector de la población, como lo mandata la Constitución y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, y que legisle lo correspondiente con los ajustes que se estimen pertinentes²³.

Sin embargo, a juicio de esta Comisión Nacional, de la revisión del procedimiento legislativo que originó la expedición del Decreto No. 194 mediante el cual se adicionaron y reformaron diversas disposiciones de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad el día 10 de diciembre de 2022, se desprende que **no se llevó a cabo la consulta previa a las personas con discapacidad de conformidad con los estándares nacionales e internacionales en la materia, a pesar de que se tenía la obligación de realizarla** en términos del parámetro de regularidad constitucional, lo que constituye una vulneración a los derechos de mencionado sector de la población.

Este Organismo Autónomo advierte que en el Dictamen con proyecto de Decreto por el cual se modificó la Ley de Educación del Estado de Zacatecas²⁴ se hace una referencia “*al proceso de consulta*” en donde las y los legisladores reconocen que el

²² Véase la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 81/2018, dictada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del 17 de mayo de 2021, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

²³ Véase los efectos de la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 81/2018, *Óp. Cit.*, párr. 92-94.

²⁴ Disponible en el siguiente enlace:

<http://periodico.zacatecas.gob.mx/visualizar/a69b93bd-def2-45b4-95aa-35808c9fe535;1.2>

derecho a la consulta es obligatorio para México, señalando diversos parámetros que deben respetarse con el fin de practicarlas, y de la importancia de que ellas se celebren con las personas con discapacidad antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten.

Partiendo de ello, en el mencionado dictamen se hace referencia a dicho derecho, así como a las diversas actuaciones que el Congreso zacatecano asumió y denominó como “*proceso de la consulta*”, del cual se observaron las siguientes acciones:

- A efecto de dar cumplimiento a la resolutoria recaída a la acción de inconstitucionalidad 193/2020, dictada por el Pleno de ese Alto Tribunal, la Sexagésima Tercera Legislatura local realizó:
 - El 14 de septiembre de 2022 las y los legisladores que presentaron la iniciativa de reforma a la Ley educativa local, también presentaron un acuerdo por el que se convoca a la sociedad zacatecana a participar en la consulta pública respecto a reformas y adiciones a la Ley de Educación del Estado de Zacatecas.
- Fases del proceso de consulta:
 - El 28 de septiembre de 2022, se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Zacatecas el Acuerdo No. 146 por el cual la LXIV Legislatura del estado, mediante el cual se expide la Convocatoria a participar en la Consulta Pública respecto a reformas y adiciones a la Ley de Educación del Estado de Zacatecas, en materia de educación indígena, afroamericana y educación inclusiva²⁵.
 - En fecha 18 de octubre de 2022 se efectuó la mesa temática, en la que participaron diversas organizaciones de personas con discapacidad.

Del proceso legislativo descrito, a consideración de esta Comisión Nacional, las acciones emprendidas por el Congreso local no pueden considerarse como una

²⁵ Disponible en el siguiente enlace electrónico:

<http://periodico.zacatecas.gob.mx/visualizar/75109f09-e226-481a-87b8-2d13c5ebaa54;1.2>
(consultado el 03/01/2023)

consulta previa, estrecha y activa de las personas con discapacidad en términos del parámetro de regularidad constitucional expuesto.

En citados trabajos legislativos participaron diversas asociaciones de personas con discapacidad, así como la presencia de distintas autoridades estatales, propios integrantes del Congreso de Zacatecas, por lo que se estima que la celebración no colma el alcance de la consulta que debía celebrarse con motivo de la publicación de la ley combatida por las razones que en seguida se enunciarán.

Primeramente, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos advirtió –del dictamen que originó Decreto No. 194– refiere que con dicha medida legislativa se pretende dar cumplimiento a la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 193/2020, dictada por el Pleno de ese Alto Tribunal Constitucional.

Dentro de las actuaciones emprendidas por la legislatura local, identificadas como proceso de consulta, este Organismo Constitucional Autónomo advirtió una primera irregularidad, la cual consta en la convocatoria publicada, específicamente por cuanto hace a la base segunda, la cual expresamente determina:

“SEGUNDA. PARTICIPANTES. En el proceso de consulta pública podrán participar:

- *Las personas, pueblos y comunidades indígenas del Estado de Zacatecas.*
- *Los grupos organizados de la sociedad civil, instituciones públicas y cualquier otra organización cuyo objeto sea la defensa y protección de los derechos de las personas con discapacidad.*
- *Las ciudadanas y ciudadanos zacatecanos, en pleno goce y uso de sus derechos políticos.*
- *Las instituciones de educación superior del estado.”*

De la mencionada transcripción se estima que, el Congreso local no convocó a la participación activa de las personas con discapacidad, en contravención del parámetro que ese Máximo Tribunal Constitucional estableció en el fallo constitucional en la acción de inconstitucionalidad 193/2020, en el cual puntualizó la siguiente característica de la consulta:

“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”.*²⁶

En otras palabras, la legislatura local no convocó a las personas con discapacidad en la celebración de una consulta para el establecimiento de medidas que inciden en su derecho a la educación, pues el Congreso local llamó a dicho proceso participativo a un sin número de participantes, pero no así a dicho sector, que es el involucrado con la medida legislativa a observar.

Por otra parte, si bien es cierto la señalada convocatoria contiene la iniciativa, también lo es que, a pesar de que en las mesas participativas se adoptaron diversas medidas, como lo fue el Lenguaje de Señas Mexicanas, también lo es que no se observaron otros ajustes razonables con el fin de llegar a la diversidad que conllevan las personas con discapacidad.

En otro orden, no se advierte que el proceso participativo llevado a cabo por el Congreso local haya sido significativo, pues no es posible advertir que verdaderamente haya existido un ejercicio de diálogo, en el que tuviera lugar el debate o análisis de las conclusiones obtenidas de la participación de las personas con discapacidad y los organismos que las representan.

En ese sentido, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que el proceso participativo efectuado por el Congreso del estado de Zacatecas no satisface los elementos mínimos para cumplir con la obligación convencional sobre consulta a personas con discapacidad.

Por tanto, de la revisión del procedimiento legislativo que dio origen al Decreto No. 194 mediante el cual se adicionaron y reformaron diversas disposiciones de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas, el Congreso zacatecano incumplió con su obligación de garantizar ese derecho, toda vez que no llevó a cabo una consulta a las personas con discapacidad conforme a los estándares mínimos definidos por la jurisprudencia nacional e internacional, pese a que tenía el deber de efectuarla, ya que la expedición del Decreto controvertido constituía un acto estatal susceptible de afectarles directamente.

²⁶ Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 193/2020, *Óp. Cit.*, párr. 56.

En esa tesitura, se reafirma que el legislador local inobservó el parámetro de regularidad constitucional antes desarrollado, el cual le obligaba a llevar a cabo una consulta previa, estrecha y activa de las personas con discapacidad antes de expedir el Decreto cuestionado, dado que concernía de forma especial a mencionado sector de la población, al tratarse de una medida que efectivamente impacta en sus derechos, vida y entorno, lo que significa que su participación resultaba necesaria.

Por lo tanto, se expidió el Decreto impugnado sin efectuarse una consulta que permitiera conocer sus intereses, preocupaciones y propuestas de las personas con discapacidad en torno a la Ley educativa zacatecana, como lo exigen los más altos estándares jurisprudenciales en la materia.

En conclusión, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que el Decreto No. 194 mediante el cual se adicionaron y reformaron diversas disposiciones de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas debe ser declarado inválido por falta de consulta a las personas con discapacidad, pues su participación resultaba de suma trascendencia para conocer sus necesidades y puntos de vista en cuanto a la satisfacción de su derecho a la educación, de lo contrario, se continua reproduciendo el modelo paternalista y asistencialista en perjuicio de ese sector de la población al decidir por ellas y ellos.



XI. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sustentan la inconstitucionalidad del Decreto No. 194 mediante el cual se adicionaron y reformaron diversas disposiciones de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas, por lo que se solicita atentamente que de ser tildada de inconstitucional, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A N E X O S

1. Copia certificada del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa a María del Rosario Piedra Ibarra como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

Desde este momento, con fundamento en el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1º de la Ley Reglamentaria de la materia, se invoca como hecho notorio que la suscrita tiene el carácter de Presidenta de esta Comisión Nacional, dado que es un dato de dominio público conocido por todos en la sociedad mexicana, respecto del cual no hay duda ni discusión alguna. En todo caso, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11 de la ley citada, se debe presumir que me encuentro investida de la representación legal de la accionante, salvo prueba en contrario.

2. Copia simple del Decreto No. 194 mediante el cual se adicionaron y reformaron diversas disposiciones de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas, publicado el 10 de diciembre del presente año en el Periódico Oficial del Gobierno de la entidad (Anexo dos).

3. Disco compacto que contiene la versión electrónica del presente escrito (Anexo tres).

Por lo antes expuesto y fundado, a ustedes, Ministras y Ministros integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atentamente pido:

PRIMERO. Tener por presentada la acción de inconstitucionalidad que promuevo como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

SEGUNDO. Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.

TERCERO. Tener por designadas como delegadas y autorizadas a los profesionistas y personas indicadas al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que los personas a las que se hace referencia, puedan tomar registro fotográfico u obtener copias simples de las actuaciones que se generen en el trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundado el concepto de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de la Ley impugnada.

SEXTO. En su caso, se solicita a ese Alto Tribunal, que al dictar sentencia corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados, así como del concepto de invalidez planteado en la demanda.

PROTESTO LO NECESARIO

**MTRA. MARÍA DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS.**



LMP