

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 29/2021

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

**MINISTRO PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES
SECRETARIO: LUIS ALBERTO TREJO OSORNIO**

Visto bueno
Señor Ministro

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **treinta de junio de dos mil veintidós.**

VISTOS; Y RESULTANDO:

1. **PRIMERO. Presentación de la acción, autoridades emisora y promulgadora, y norma impugnada.** Por escrito depositado a través del buzón judicial el veintinueve de enero de dos mil veintiuno, y recibido el dos de febrero siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, María del Rosario Piedra Ibarra, quien se ostenta como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Nuevo León, planteando la invalidez del Decreto número 363, por el que “*se reformó el inciso e) de la fracción III del artículo 4, las fracciones XIII, XVI, XIX y XX del artículo 16 y los artículos 49, 50, 51, el primer párrafo del artículo 87 y las fracciones VII y VIII del artículo 93, se adicionan las fracciones XXI, XXII y XXIII del artículo 16 y la fracción IX del artículo 93, todos de la Ley de Educación del Estado de Nuevo León*” publicado en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad federativa el treinta de diciembre de dos mil veinte.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 29/2021

2. **SEGUNDO. Preceptos constitucionales que se estiman violados y conceptos de invalidez.** La accionante consideró vulnerados los artículos 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, y V de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, por estimar que las normas impugnadas vulneran los derechos a la consulta estrecha y participación activa de las personas con discapacidad.
3. Asimismo, en el apartado de concepto de invalidez, la Comisión accionante hizo valer los siguientes argumentos:
 - Sostiene que el Decreto por el que se reformaron diversas disposiciones de la Ley de Educación del Estado de Nuevo León **vulnera el derecho de las personas con discapacidad a ser consultadas** antes de adoptar cualquier medida legislativa que sea susceptible de afectarles.
 - En efecto, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos manifiesta que el Congreso del Estado de Nuevo León emitió un decreto de reformas a la Ley de Educación de esa entidad federativa, con el objeto de incorporar un capítulo de “*Educación especial*” en el que se establece el deber de las autoridades locales de detectar e identificar a las personas con discapacidad, para brindarles una educación especial.
 - Asimismo, sostiene que con las normas impugnadas se busca diseñar cursos y actividades de capacitación para el personal docente encargado de atender a personas con discapacidad, así como un programa integral educativo para ese colectivo.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 29/2021

- Siguiendo esta lógica, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que se trata de medidas legislativas que son susceptibles de incidir directamente en los derechos de las personas con discapacidad, de manera que era indispensable realizar una consulta a este colectivo social, asegurando que se les diera una participación adecuada.
- Sin embargo, concluye la Comisión accionante, del análisis del procedimiento legislativo por el que se emitió el decreto impugnado, se advierte que **no se realizó una consulta estrecha a las personas con discapacidad ni a las asociaciones que los representan. En consecuencia, solicita la invalidez del Decreto número 363 impugnado.**

4. **TERCERO. Admisión y trámite.** Por acuerdo de ocho de febrero de dos mil veintiuno, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad, a la que le correspondió el número 29/2021 y, por razón de turno, designó al Ministro Luis María Aguilar Morales como instructor del procedimiento.
5. Por diverso auto de nueve de febrero siguiente, el Ministro instructor **admitió** la acción de inconstitucionalidad, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Nuevo León, para que rindieran sus respectivos informes; dio vista a la Fiscalía General de la República para que formulara pedimento, así como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, para que manifestara lo que a su representación correspondiera.
6. **CUARTO. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León.** El Subsecretario de Asuntos Jurídicos y Atención Ciudadana de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Nuevo León rindió el informe a cargo del Poder Ejecutivo local, en el que reconoció que el treinta de diciembre de dos mil veinte —previa promulgación por parte

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 29/2021

del Gobernador del Estado de Nuevo León— se publicó el Decreto número 363 ahora impugnado.

7. En este sentido, el Poder Ejecutivo local manifiesta que la promulgación del decreto se hizo de conformidad con las atribuciones legales del Gobernador, cuya intervención se limitó a ese acto, de manera que no hizo alguna manifestación con relación a los conceptos de invalidez planteados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
8. **QUINTO. Informe del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León.** La Presidenta de la Mesa Directiva de la LXXV Legislatura del Congreso del Estado de Nuevo León rindió el informe a cargo del Poder Legislativo local y, con relación al concepto de invalidez planteado por la Comisión accionante, manifestó que sus argumentos son incongruentes, inoperantes e infundados.
9. En concreto, el Poder Legislativo local reconoce que no se llevó a cabo una consulta como tal, pero que desde dos mil catorce se ha estado trabajado con un grupo de padres de familia para adoptar las medidas legislativas para garantizar una educación especial.
10. Por tanto, considera que el decreto impugnado no vulnera el derecho de las personas con discapacidad a ser consultadas previamente a la emisión de un acto legislativo susceptible de afectarles directamente.
11. **SEXTO. Opinión de la Fiscalía General de la República y de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.** No formularon opinión en el presente asunto.
12. **SÉPTIMO. Cierre de la instrucción y remisión del expediente para formular proyecto de sentencia.** Agotado en sus términos el trámite respectivo, por acuerdo de catorce de abril de dos mil veintiuno se ordenó el cierre de instrucción, por lo que se recibió el expediente en la ponencia del Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 29/2021

CONSIDERANDO:

13. **PRIMERO. Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 10, fracción I, de la abrogada Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación –vigente al momento de la presentación y radicación de la demanda de acción de inconstitucionalidad–, así como en términos del punto segundo del Acuerdo General 5/2013, toda vez que se plantea la posible contradicción entre una norma de carácter estatal y la Constitución General.
14. **SEGUNDO. Oportunidad.** En primer lugar, se debe analizar si la acción de inconstitucionalidad fue presentada oportunamente.
15. En esta acción se impugna el Decreto número 363, por el que “*se reforma el inciso e) de la fracción III del artículo 4, las fracciones XIII, XVI, XIX y XX del artículo 16 y los artículos 49, 50, 51, el primer párrafo del artículo 87 y las fracciones VII y VIII del artículo 93, se adicionan las fracciones XXI, XXII y XXIII del artículo 16 y la fracción IX del artículo 93, todos de la Ley de Educación del Estado*”, que fue publicado el treinta de diciembre de dos mil veinte en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Nuevo León.
16. Así, de conformidad con el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹, el plazo para promover la acción de

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

En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles”.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 29/2021

inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe comenzar a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial, precisando que, como regla general, si el último día del plazo fuera inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

17. De esta forma, **el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad transcurrió del jueves treinta y uno de diciembre de dos mil veinte al viernes veintinueve de enero de dos mil veintiuno**, por lo que, si la demanda fue ingresada a través del buzón judicial el último día del plazo, precisamente, el viernes veintinueve de enero de dos mil veintiuno, su promoción **fue oportuna**.
18. **TERCERO. Legitimación.** Con fundamento en lo previsto en el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos², la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para promover la acción de inconstitucionalidad contra leyes de carácter estatal que vulneren los derechos humanos reconocidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales.
19. Por otra parte, el artículo 11, párrafo primero, en relación con el 59, ambos de la Ley Reglamentaria de la materia³, establece que las partes

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.

(...)

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 29/2021

deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

20. En el caso, el escrito inicial fue suscrito por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acreditó con copia del oficio emitido por el Presidente de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, por el que se le hace saber que en sesión celebrada el siete de noviembre de dos mil diecinueve fue aprobada su designación para ocupar tal cargo por el periodo dos mil diecinueve a dos mil veinticuatro.
21. Dicha funcionaria ostenta la representación de la Comisión, en términos de lo dispuesto por los artículos 15, fracción I, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁴ y 18 de su Reglamento Interno⁵; por lo que cuenta con la facultad expresa para promover acciones de inconstitucionalidad de acuerdo con el diverso 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁶.
22. Además, en el caso se plantea la inconstitucionalidad del Decreto número 363, por el que “*se reforma el inciso e) de la fracción III del*

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

⁴ **“Artículo 15 [Ley de la CNDH].** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

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

⁵ **“Artículo 18 [Reglamento interno].** La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal”.

⁶ **“Artículo 15 [Ley de la CNDH].** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

(...)

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 29/2021

artículo 4, las fracciones XIII, XVI, XIX y XX del artículo 16 y los artículos 49, 50, 51, el primer párrafo del artículo 87 y las fracciones VII y VIII del artículo 93, se adicionan las fracciones XXI, XXII y XXIII del artículo 16 y la fracción IX del artículo 93, todos de la Ley de Educación del Estado”, por estimar que no fue respetado el derecho a la consulta estrecha y participación activa de las personas con discapacidad.

23. En consecuencia, al ser la Comisión Nacional de los Derechos Humanos un órgano legitimado para ejercer la acción de inconstitucionalidad en este supuesto y habiéndose promovido por quien cuenta con facultades para representar a dicho órgano, debe **reconocerse la legitimación activa** en este asunto.
24. **CUARTO. Causales de improcedencia.** Las partes no hicieron valer alguna causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento, ni este Alto Tribunal advierte de oficio que se haya actualizado alguna.
25. No obstante, este Tribunal Pleno advierte que, con posterioridad a la emisión del decreto impugnado, el veintiuno de mayo de dos mil veintiuno, el Congreso del Estado de Nuevo León emitió el decreto 484 con el que reformó diversas disposiciones de la Ley de Educación del Estado, entre ellas, el artículo 16, fracciones XXII y XXIII, que fueron impugnadas en esta acción.
26. Sin embargo, como se verá a continuación, **las reformas mencionadas no constituyen un nuevo acto legislativo que pudiera generar la cesación de efectos de las normas cuestionadas y el sobreseimiento** en la presente acción de inconstitucionalidad, pues únicamente fueron modificaciones de forma y puntuación que se realizaron para hacer coherente la redacción del texto con motivo de la adición de una fracción XXIV al final del artículo 16 de la Ley de Educación del Estado de Nuevo León.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 29/2021

27. Al respecto, debe recordarse que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estudiado la figura de “*nuevo acto legislativo*” desde dos dimensiones: **a)** Para constatar la oportunidad de la demanda; y **b)** Para constatar si una reforma legal posterior modifica el contenido normativo de un precepto y, por tanto, genera que la acción haya quedado sin materia.
28. En su primera dimensión, —desde la óptica de la oportunidad de la demanda—, la Suprema Corte ha analizado si una norma reformada fue modificada en su contenido normativo o si únicamente sufrió alguna modificación formal o de puntuación o numeración.
29. En esos casos, cuando esta Suprema Corte ha advertido la existencia de un nuevo acto legislativo —a partir de una modificación en el contenido normativo— se ha entendido que esos enunciados jurídicos pueden impugnarse en acción de inconstitucionalidad dentro de los treinta días siguientes a su publicación en el periódico oficial. Y, por el contrario, cuando se considere que el precepto reformado no constituye un nuevo acto legislativo, por no haberse modificado su contenido normativo, el Pleno ha entendido que los artículos reformados no pueden volver a impugnarse en la vía abstracta, pues su oportunidad de impugnación se surtió desde que las normas fueron publicadas originalmente —incluso en su redacción anterior—.
30. En su segunda dimensión —desde la óptica de cesación de efectos—, este Alto Tribunal ha estudiado los casos en los que una reforma legal que modifica el contenido de una norma jurídica impugnada en acción de inconstitucionalidad tiene como resultado la cesación de efectos y, por tanto, el sobreseimiento de la acción.
31. En esta acción de inconstitucionalidad nos encontramos ante el segundo supuesto, es decir, se debe analizar si los artículos de la Ley de Educación del Estado de Nuevo León que fueron impugnados —en su reforma que fue publicada el treinta de diciembre de dos mil veinte—

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 29/2021

continúan vigentes o si, por el contrario, han sufrido modificaciones en su contenido normativo que han dejado sin materia esta acción de inconstitucionalidad.

32. Este Tribunal Constitucional ha considerado, a partir de lo sustentado en la tesis jurisprudencial P./J. 25/2016 (10a.)⁷, que existe un nuevo acto legislativo que dejaría sin materia esta impugnación, cuando se actualicen los dos siguientes aspectos:
 33. a) Que se haya llevado a cabo un procedimiento legislativo (criterio formal); y,
 34. b) Que la modificación normativa sea sustantiva o material.
35. El primer aspecto se refiere a que la norma impugnada haya sido objeto del desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo, tales como: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación. Este último paso resulta relevante, pues es a partir de la publicación que puede ejercitarse la acción de inconstitucionalidad o controversia constitucional por medio de los entes legitimados.
36. El segundo requisito significa que la modificación a la norma debe ser sustantiva o material, es decir, que exista un cambio que modifique la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto. **Una modificación al sentido normativo será considerada un nuevo acto legislativo. Esto no acontece, como regla general, por ejemplo, cuando se reproduce un artículo exactamente con el mismo contenido que el reformado. Tampoco cuando solamente se varíen las fracciones o párrafos de un artículo y que por cuestiones de**

⁷ “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO”. Registro 2012808. [J]; 10a. Época; Pleno; Gaceta S.J.F.; Libro 35, Octubre de 2016; Tomo I; Pág. 65. P./J. 25/2016 (10a.).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 29/2021

técnica legislativa deban recorrerse, siempre y cuando las nuevas inserciones no impliquen una modificación en el sistema normativo al que fueron adheridas.

37. En este sentido, no basta con la sola publicación de la norma para que se considere un nuevo acto legislativo, ni que se reproduzca íntegramente, sino que **la modificación debe impactar el alcance de ésta con elementos novedosos que la hagan distinta a la que se encontraba regulada. Por tanto, la modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema.** El ajuste de la norma general debe producir un efecto normativo distinto en dicho sistema, aunque sea tenue.
38. Conforme a esta definición de nuevo acto legislativo, no cualquier modificación puede provocar el sobreseimiento de un asunto, por la cesación de efectos de la norma impugnada, sino que una vez agotadas las fases del procedimiento legislativo, **la modificación necesariamente debe producir un impacto en el mundo jurídico.** De esta forma, también quedarían excluidas aquellas reformas de tipo metodológico que derivan propiamente de la técnica legislativa, en la que por cuestiones formales deban ajustarse la ubicación de los textos o en su defecto los cambios de nombres de ciertos entes, dependencias y organismos.
39. Lo que este Tribunal Pleno busca con este entendimiento sobre el nuevo acto legislativo es controlar o verificar cambios normativos reales y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa, esto es, cambios que afecten la esencia de la institución jurídica que se regula, que deriven precisamente del producto del poder legislativo.
40. Ahora bien, han sido múltiples las reflexiones realizadas en torno al concepto de nuevo acto legislativo, en sus criterios formal y material, como consecuencia de diversos factores. Así, el criterio de este Alto

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 29/2021

Tribunal se ha venido matizando con el objeto de evidenciar con mayor claridad los casos en que se actualiza un nuevo acto legislativo.

41. **El criterio que actualmente rige** para este Tribunal Pleno consiste en que, para considerar que se está frente a un nuevo acto legislativo, **debe existir un cambio en el sentido normativo del enunciado jurídico impugnado.**
42. Es decir, es imperioso que existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o alcance del precepto de que se trata.
43. Ahora bien, como se adelantó, **las reformas al artículo 16, fracciones XXII y XXIII**, de la Ley de Educación del Estado de Nuevo León que fueron emitidas a través del decreto 484 publicado el veintiuno de mayo de dos mil veintiuno —con posterioridad a la publicación del decreto aquí impugnado— **únicamente versaron sobre cuestiones de puntuación y técnica legislativa** necesarias para dar corrección ortográfica a la redacción del artículo 16, con motivo de la adición de una fracción XXIV al final del precepto, de manera que a juicio de esta Suprema Corte, **no constituyen un acto legislativo nuevo que pudiera generar el sobreseimiento de esta acción.**
44. En efecto, la reforma del artículo 16, fracciones XXII y XXIII, únicamente tuvo como consecuencia lo siguiente:
 - En la **fracción XXII**, únicamente se suprimió la conjunción copulativa “y” que se encontraba al final de esta fracción, y que servía para anunciar que a continuación se encontraría la última fracción. En este supuesto, dado que se adicionó una fracción XXIV al final del artículo, era necesario suprimir la conjunción copulativa “y”.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 29/2021

- En la **fracción XXIII**, originalmente se terminaba el artículo 16, por lo que el texto concluía con un signo de punto “.” Que denotaba el fin del artículo. Sin embargo, dado que se adicionó una fracción XXIV al final del artículo, fue necesario cambiar el signo de punto “.” por un punto y coma “;” junto con la conjunción copulativa “y” para anunciar que se trata de la penúltima fracción, y que la última sería la fracción XXIV.

45. Como se puede advertir, se trata únicamente de modificaciones de forma y puntuación propias de la técnica legislativa, ya que las modificaciones de las normas impugnadas sólo consistieron en la supresión y adición de signos de puntuación y de una conjunción copulativa “y”, como se puede apreciar gráficamente en la siguiente tabla comparativa:

Decreto número 363, publicado en el Periódico Oficial de la Entidad federativa el treinta de diciembre de dos mil veinte.	Decreto número 484, publicado en el Periódico Oficial de la Entidad federativa el veintiuno de mayo de dos mil veintiuno.
NORMAS IMPUGNADAS	
<p>Artículo 16.- (...) (...) XXII.- La Secretaría, con el apoyo de la Secretaría de Salud del Estado, de acuerdo a sus competencias y sujetándose a los lineamientos establecidos por la autoridad educativa federal realizarán, un protocolo de detección y atención temprana de educación especial que incluya la orientación de los padres o tutores, así como la capacitación a los maestros y personal de escuelas de educación básica, media superior regulares y especiales, para los alumnos con discapacidad, con aptitudes sobresalientes, personas superdotadas o con talento extraordinario; y</p>	<p>Artículo 16.- (...) (...) XXII.- La Secretaría, con el apoyo de la Secretaría de Salud del Estado, de acuerdo a sus competencias y sujetándose a los lineamientos establecidos por la autoridad educativa federal realizarán, un protocolo de detección y atención temprana de educación especial que incluya la orientación de los padres o tutores, así como la capacitación a los maestros y personal de escuelas de educación básica, media superior regulares y especiales, para los alumnos con discapacidad, con aptitudes sobresalientes, personas superdotadas o con talento extraordinario;</p>

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 29/2021

<p>XXIII.- Desarrollarán programas integrales de educación física que fomente en los educandos la importancia de practicar el ejercicio como herramienta para cuidar la salud y el estado físico. ...</p>	<p>XXIII.- Desarrollarán programas integrales de educación física que fomente en los educandos la importancia de practicar el ejercicio como herramienta para cuidar la salud y el estado físico; y</p> <p>XXIV.- <u>Promoverán la formación y capacitación de las maestras y maestros, para que desarrollen las habilidades necesarias en el uso de las tecnologías de la información, comunicación, conocimiento y aprendizaje digital que permita favorecer el proceso educativo.</u></p>
--	---

46. Asimismo, tampoco pasa inadvertido para este Tribunal Pleno que, con posterioridad a la presentación de la demanda se han hecho diversas modificaciones a la Ley de Educación del Estado de Nuevo León; sin embargo, ninguno de los decretos de reformas y adiciones ha tenido un impacto en las normas impugnadas en esta acción de inconstitucionalidad, pues en todos los casos se trató de modificaciones a otros preceptos que no se cuestionan en esta vía.
47. En ese orden de ideas, las fracciones materia de impugnación **no sufrieron modificaciones en su contenido normativo que lleven a su sobreseimiento por existir un nuevo acto legislativo,** por lo que debe seguirse con el estudio del fondo de esta acción de inconstitucionalidad.
48. **QUINTO. Estudio de fondo.** Como se adelantó en páginas anteriores, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnó el Decreto número 363, por el que “*se reforma el inciso e) de la fracción III del artículo 4, las fracciones XIII, XVI, XIX y XX del artículo 16 y los artículos 49, 50, 51, el primer párrafo del artículo 87 y las fracciones VII y VIII del artículo 93, se adicionan las fracciones XXI, XXII y XXIII del artículo 16*

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 29/2021

y la fracción IX del artículo 93, todos de la Ley de Educación del Estado”, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Nuevo León el treinta de diciembre de dos mil veinte.

49. La Comisión accionante sostiene que el Decreto impugnado es inconstitucional porque regula aspectos de la educación especial para personas con discapacidad, de manera que era necesario consultarle a este colectivo, en los términos que se disponen en el artículo 4.3. de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (en adelante la Convención) y, por tanto, al no haberse realizado la consulta correspondiente, debe declararse la invalidez de los preceptos que contiene ese decreto.
50. El decreto impugnado es del tenor siguiente:

“DECRETO NÚMERO 363

ARTÍCULO ÚNICO.- Se reforma se reforma el inciso e) de la fracción III del artículo 4, las fracciones XIII, XVI, XIX y XX del artículo 16 y los artículos 49, 50, 51, el primer párrafo del artículo 87 y las fracciones VII y VIII del artículo 93, se adicionan las fracciones XXI, XXII y XXIII del artículo 16 y la fracción IX del artículo 93, todos de la Ley de Educación del Estado, para quedar como sigue:

Artículo 4...

I a II.- ...

III.- ...

a) a d) ...

e) Educación especial: Está destinada a personas con discapacidad, transitoria o definitiva; con aptitudes sobresalientes, personas superdotadas o con talento extraordinario.

Para los efectos de este inciso se define como:

Persona con Aptitudes Sobresalientes: aquella que sin ser superdotado o sin ser de talento extraordinario son capaces de destacar significativamente del grupo social y educativo al que pertenecen en uno o más de los siguientes campos del quehacer humano: científico-tecnológico, humanístico, sociocultural, artístico o acción motriz.

Persona Superdotada: a quien cuente con un coeficiente intelectual superior a 130 y que por sus características requiere una educación diferenciada.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 29/2021

Talento Extraordinario: Es la cualidad de toda persona que muestre un desempeño extraordinario en una determinada área o tema dentro del ámbito educativo que necesita de programa educativo especial para que alcance y favorezca su máximo su (sic) desarrollo profesional.

f) a h) ...

IV a VII.-...

Artículo 16.- ...

I a XII.- ...

XIII.- Implementarán acciones encaminadas a la detección e identificación temprana del alumnado con discapacidad, transitoria o definitiva; con aptitudes sobresalientes, superdotadas y talento extraordinario;

XIV a XV.- ...

XVI.- Fortalecerán la educación especial y la educación inicial, incluyendo a las personas con discapacidad, transitoria o definitiva; con aptitudes sobresalientes, superdotadas y talento extraordinario;

XVII a XVIII.- ...

XIX.- Aplicar los programas compensatorios implementados por la autoridad educativa federal, a través de los recursos específicos asignados, considerando preferentemente las regiones con mayores rezagos educativos, previa celebración de convenios en los que se establezcan las proporciones de financiamiento y las acciones específicas que la autoridad educativa estatal deba realizar para reducir y superar dichos rezagos;

XX.- Apoyarán y desarrollarán programas, cursos y actividades que fortalezcan la capacitación hacia los maestros y personal de escuelas de educación básica, media superior regulares y especiales en la atención a las niñas, niños y adolescentes con discapacidad, transitoria o definitiva; con aptitudes sobresalientes, superdotadas y talento extraordinario;

XXI.- Desarrollarán un programa integral educativo para personas con discapacidad, transitoria o definitiva; así como uno para quienes poseen aptitudes sobresalientes, superdotadas y talento extraordinario, así mismo se desarrollarán cursos y actividades que potencialicen sus habilidades;

XXII.- La Secretaría, con el apoyo de la Secretaría de Salud del Estado, de acuerdo a sus competencias y sujetándose a los lineamientos establecidos por la autoridad educativa federal realizarán, un protocolo de detección y atención temprana de educación especial que incluya la orientación de los padres o tutores, así como la capacitación a los maestros y personal de escuelas de educación básica, media superior regulares y especiales, para los alumnos con discapacidad, con aptitudes sobresalientes, personas superdotadas o con talento extraordinario; y

XXIII.- Desarrollarán programas integrales de educación física que fomente en los educandos la importancia de practicar el ejercicio como herramienta para cuidar la salud y el estado físico.

...

Artículo 49. La educación especial está destinada a personas con discapacidad, transitoria o definitiva; con aptitudes sobresalientes, superdotadas o con talento extraordinario, atendiendo a los educandos

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 29/2021

de manera adecuada a sus propias condiciones, estilos y ritmos de aprendizaje en un contexto educativo incluyente, basándose en los principios de respeto, equidad, no discriminación, igualdad sustantiva y perspectiva de género.

Tratándose de niñas, niños y adolescentes con discapacidad propiciarán su integración a los planteles de educación básica regular, mediante la aplicación de métodos, técnicas y materiales específicos; para quienes no logren esa integración, esta educación procurará la satisfacción de necesidades básicas de aprendizaje para la autónoma convivencia social y productiva, para lo cual se elaborarán programas y materiales de apoyo didácticos necesarios. Las instituciones educativas del Estado promoverán y facilitarán la continuidad de sus estudios en los niveles de educación media superior y superior.

Para la identificación y atención educativa de las personas con aptitudes sobresalientes, superdotadas o con talento extraordinario, de las instituciones que integran el sistema educativo estatal, contarán con un protocolo que se sujetará a los lineamientos establecidos por la autoridad educativa federal, así mismo establecerán los lineamientos para la evaluación diagnóstica, los modelos pedagógicos y los mecanismos de acreditación y certificación necesarios en los tipos de educación básica, media superior y superior, con base en sus facultades y a la disponibilidad presupuestal.

Las instituciones de educación superior autónomas por ley podrán establecer convenios con la autoridad educativa estatal a fin de homologar criterios para la atención, evaluación, acreditación y certificación, dirigidos a educandos con aptitudes sobresalientes, superdotadas y de talento extraordinario.

Cuando las instituciones de educación básica, media superior y superior detecten casos de estudiantes con aptitudes sobresalientes, superdotadas o talento extraordinario, deberán informar a la autoridad educativa responsable, a fin de que la educación de estos estudiantes sea impartida de acuerdo con los lineamientos establecidos por la autoridad educativa federal para su atención.

La educación especial incluirá la capacitación y orientación a los padres o tutores, así como también a los maestros y personal de escuelas de educación básica, media superior regulares y especiales, que integren a los alumnos con necesidades especiales de educación.

Los profesores de educación preescolar y primaria deberán estar capacitados para poder detectar oportunamente a los alumnos con necesidades educativas especiales como lo son las personas con discapacidad, transitoria o definitiva, con aptitudes sobresalientes, superdotadas o con talento extraordinario.

La capacitación promoverá la educación inclusiva de personas con discapacidad y desarrollara las competencias necesarias para su adecuada atención la cual estará a cargo de la autoridad educativa estatal en base a su disponibilidad presupuestal, acorde a las disposiciones legales que resulten aplicables.

En los casos de educación para personas con aptitudes sobresalientes, superdotadas y de talento extraordinario, se capacitará a los maestros en razón a las necesidades y condiciones que estos requieran. Misma que estará a cargo de la autoridad educativa estatal en base a su

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 29/2021

disponibilidad presupuestal, acorde a las disposiciones legales que resulten aplicables.

Los planteles educativos, en donde se imparta la educación especial para personas con discapacidad, deberán ser accesibles y contar al menos con un titular y un suplente facultados para la atención de las niñas, niños y adolescentes con alguna discapacidad, en los planteles educativos en se imparta educación especial para personas con aptitudes sobresalientes, superdotadas o con talento extraordinario, se deberá facilitar al máximo el proceso de flexibilización y/o adelanto de cursos, como se encuentra establecido en los lineamientos emitidos por las autoridades educativas federales.

Con el fin de atender y proteger el derecho a la educación de las personas con aptitudes sobresalientes, superdotadas y talento extraordinario y en el ámbito de sus atribuciones la Secretaria deberá facilitar la creación de centros especiales para su educación, con base en la disponibilidad presupuestal del Estado.

La educación especial proporcionará orientación a los padres, madres de familia o tutores, maestros y personal de escuelas de educación básica y media superior regulares que integren a los alumnos con necesidades especiales de educación.

Para apoyar el desarrollo pleno de los alumnos con necesidades educativas especiales deberán establecerse programas educativos adecuados a su edad, madurez y potencial cognoscitivo, encaminados a aprovechar toda su capacidad, proporcionando el Estado los medios materiales, técnicos y económicos necesarios para su máximo desarrollo personal y profesional, ampliando las oportunidades para su formación integral, evitando cualquier acto de discriminación que impida su desarrollo, de conformidad con los conocimientos interdisciplinarios más avanzados que se hayan desarrollado a este respecto.

En el caso de personas con discapacidad, la educación deberá atender lo dispuesto en la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Artículo 50. *Para cumplir con los fines de la educación especial, la autoridad educativa estatal deberá ampliar gradualmente este servicio a todos los niveles de educación básica, asignando a cada escuela donde exista la necesidad, un equipo interdisciplinario conformado entre otros por maestros y maestras especialistas, psicólogos y psicólogas, así como, trabajadores y trabajadoras sociales que apoyen el proceso de integración escolar, así como la identificación y atención de los alumnos y alumnas con necesidades educativas especiales.*

Artículo 51. *Los niños, niñas y adolescentes con necesidades educativas especiales deberán ser atendidos de manera adecuada a sus propias condiciones con equidad social incluyente y con perspectiva de género con el fin de promover la satisfacción de sus necesidades de aprendizaje. Además, se establecerán mecanismos que favorezcan su movilidad escolar con base en los lineamientos para la evaluación diagnóstica, los modelos pedagógicos y los mecanismos de acreditación y certificación necesarios en los niveles de educación básica, educación normal, así como media superior y superior en el ámbito de su competencia.*

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 29/2021

Artículo 87. *En días escolares, las horas de labor escolar se dedicarán a la práctica docente y a las actividades educativas y de educación física con los educandos, conforme a lo previsto en los planes y programas de estudio aplicables.*

...
...
...

Artículo 93. ...

I a VI.- ...

VII.- *Asistir a las juntas de información convocadas por la escuela, así como participar en los programas encaminados a la mejor atención y apoyo a los educandos;*

VIII.- *Abstenerse, por cualquier medio, de interrumpir o impedir el servicio educativo en los planteles; y*

IX.- *Fomentar en sus hijas, hijos, pupilas o pupilos la cultura física, la práctica del deporte y la buena alimentación.*

TRANSITORIOS

PRIMERO.- *El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el periódico Oficial del Estado.*

SEGUNDO.- *La Secretaría de Educación del Estado, previo al inicio del ciclo escolar 2021-2022, deberá de contar con el programa integral educativo, señalado en la fracción XXI del artículo 16 del presente Decreto.*

TERCERO.- *La Secretaría de Educación del Estado dispondrá de un plazo de hasta 180 días hábiles contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, para realizar el protocolo de detección y atención temprana de educación especial que establece la fracción XXUU del artículo 16 del Presente Decreto.*

Por tanto, envíese al Ejecutivo del Estado, para su promulgación y publicación en el Periódico Oficial del Estado”.

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 29/2021

del Estado de Nuevo León llevó a cabo el procedimiento de consulta previa.

A. La consulta a personas con discapacidad.

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

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

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

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 29/2021

53. El derecho de consulta previa a este grupo vulnerable no se encuentra previsto en forma expresa en la Constitución ni en una ley o reglamento específico, sin embargo, atendiendo al criterio actual de este Pleno¹¹ y con base en el artículo 1º constitucional, que reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea parte, es que el derecho de consulta en favor de las personas con discapacidad, reconocido en el artículo 4.3 de la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad, forma parte del parámetro de regularidad constitucional, por lo que es deber de la Suprema Corte de Justicia de la Nación vigilar que sea respetado por los poderes legislativos.
54. Ahora bien, para comprender a cabalidad la obligación de consulta a personas con discapacidad prevista en la Convención resulta pertinente destacar algunas cuestiones del contexto en el que aquélla surge, así como su importancia en la lucha del movimiento de personas con discapacidad por exigir sus derechos.
55. En primer lugar, la razón que subyace a esta exigencia consiste en que se supere un modelo rehabilitador de la discapacidad —donde las personas con estas condiciones son sujetos pasivos de la ayuda que se les brinda— y, en cambio, se favorezca un *modelo social* en el que la causa de la discapacidad es el contexto que la genera, es decir, las deficiencias de la sociedad en la que estas personas se encuentran para generar servicios adecuados una vez consideradas las necesidades particulares de las personas con esta condición. Dicho de otro modo, **una ausencia de consulta en cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad significaría no considerarlas en la**

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 29/2021

definición de sus propias necesidades, volviendo de alguna manera a un modelo rehabilitador o asistencialista.

56. En segundo lugar, el derecho a la consulta de las personas con discapacidad se encuentra estrechamente relacionado con los principios generales de autonomía e independencia que rigen la Convención [artículo 3, inciso a)], con su derecho de igualdad ante la ley [artículo 12] y a la participación [artículos 3, inciso c), y 29] que se plasmó en el lema del movimiento de personas con discapacidad: “*Nada de nosotros sin nosotros*”.
57. Finalmente, el derecho a la consulta es uno de los pilares de la Convención, debido a que el proceso de creación de ese tratado internacional fue justamente uno de participación genuina y efectiva, colaboración y consulta estrecha con las personas con discapacidad. La Convención fue el resultado de todas las opiniones ahí vertidas, por lo que se aseguró la calidad de la Convención y su pertinencia para las personas con discapacidad.
58. En esta tesitura, el derecho a la consulta de las personas con discapacidad en la legislación y políticas públicas nacionales es un requisito ineludible para asegurar la pertinencia y calidad de todas las acciones encaminadas a asegurar el pleno goce de los derechos de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con las demás. Dicho de otro modo, **la consulta es lo que asegura que las medidas dirigidas a las personas con discapacidad sean una respuesta a sus necesidades reales.**
59. Ahora bien, este Tribunal Pleno sostuvo al resolver la acción de inconstitucionalidad 33/2015¹², que la consulta previa en materia de

¹² Acción de inconstitucionalidad 33/2015, resuelta el 18 de febrero de 2016, por mayoría de 8 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz por la invalidez de la totalidad de la ley, Franco González Salas obligado por la mayoría, Zaldívar Lelo de Larrea obligado por la mayoría, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del estudio de fondo de diversas normas de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 29/2021

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

60. En dicho asunto, se sostuvo que la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad involucra a la sociedad civil y, más concretamente, a las organizaciones representativas de las personas con discapacidad, en las acciones estatales que incidan en esos grupos, ya que éstas tienen un impacto directo en la realidad, al reunir información concreta sobre presuntas violaciones de los derechos humanos de personas con discapacidad, y colaboran para que la discapacidad sea vista como un tema fundamental de derechos humanos.
61. Por su parte, al resolver la acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018¹³ —criterio que ha sido reiterado entre múltiples precedentes, entre los que se encuentran las acciones de inconstitucionalidad 212/2020¹⁴ y 18/2021¹⁵, por ejemplo—, el Pleno de

Espectro Autista. Las Ministras Luna Ramos y Piña Hernández, así como el Ministro Presidente Aguilar Morales votaron en contra. El Ministro Cossío Díaz anunció voto concurrente. Los Ministros Franco González Salas, Zaldivar Lelo de Larrea y Pardo Rebolledo reservaron su derecho de formular votos concurrentes.

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

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

¹⁵ Acción de inconstitucionalidad 18/2021, resuelta el 12 de agosto de 2021, por unanimidad de 11 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 29/2021

esta Suprema Corte señaló que, como elementos mínimos para cumplir con la obligación de consultar a personas con discapacidad, establecida en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, su participación debe ser:

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

correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea quien anunció voto concurrente.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 29/2021

formatos digitales accesibles y ajustes razonables cuando se requiera, como, por ejemplo, los macrotipos, la interpretación en lengua de señas, el braille y la comunicación táctil. Además de que las instalaciones de los órganos parlamentarios también deben ser accesibles a las personas con discapacidad.

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

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

- **Informada.** A las personas con discapacidad o comunidades involucradas se les debe informar de manera amplia y precisa sobre la naturaleza y consecuencia de la decisión que se pretenden tomar.
- **Significativa.** Lo cual implica que en los referidos momentos del procedimiento legislativo se debata o se analicen las conclusiones obtenidas de la participación de las personas con discapacidad y los organismos que las representan.
- **Con participación efectiva.** Que abone a la participación eficaz de las personas con discapacidad, las organizaciones y autoridades que las representan, en donde realmente se tome en cuenta su opinión y se analice, con el propósito de que no se reduzca su intervención a hacerlos partícipes de una mera

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 29/2021

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.

62. Además, en los precedentes señalados se puntualizó que esta obligación no es oponible únicamente ante los órganos formalmente legislativos, sino a todo órgano del Estado Mexicano que intervenga en la creación, reforma, o derogación de normas generales que incidan directamente en las personas con discapacidad.
63. Por su parte, al resolver la acción de inconstitucionalidad 109/2016¹⁶, este Tribunal Pleno declaró la invalidez de los artículos 367, fracción III, párrafo segundo y 368 Bis del Código Civil del Estado de Chihuahua, por la falta de consulta a personas con discapacidad.

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 29/2021

64. De manera más reciente, bajo las mismas consideraciones, el Pleno de este Tribunal resolvió la acción de inconstitucionalidad 176/2020¹⁷, en la que ante la falta de consulta previa a las personas con discapacidad, declaró la invalidez del Decreto Número 27815/LXII/20, por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley para la Inclusión y Desarrollo Integral de las Personas con Discapacidad del Estado de Jalisco, publicado el veintisiete de febrero de dos mil veinte, en el Periódico Oficial de la referida entidad federativa.

65. Por su parte, al resolver las diversas acciones de inconstitucionalidad 212/2020¹⁸, 193/2020¹⁹, 179/2020²⁰, 214/2020²¹, 131/2020 y su acumulada 186/2020²², así como 18/2021²³, el Pleno de este Tribunal

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

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

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

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

²¹ Acción de inconstitucionalidad 214/2020, resuelta el 24 de mayo de 2021, en la que, por unanimidad de 11 votos, se declaró la invalidez de los artículos 51, 52, 53 y del 56 al 59 de la Ley Número 163 de Educación del Estado de Sonora, publicada en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el 15 de mayo de 2020.

²² Acción de inconstitucionalidad 131/2020 y acumulada 186/2020, resueltas el 25 de mayo de 2021, en la que, por unanimidad de 11 votos, se declaró la invalidez de los artículos 46, 47, 48 y del 51 al 56 de la Ley de Educación del Estado de Puebla, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el 18 de mayo de 2020.

²³ Acción de inconstitucionalidad 18/2021, resuelta el 12 de agosto de 2021, por unanimidad de 11 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 29/2021

Constitucional, por falta de consulta a las personas con discapacidad, declaró la invalidez de diversos preceptos de las leyes de educación de los Estados de Tlaxcala, Zacatecas, San Luis Potosí, Sonora, Puebla y Baja California, respectivamente.

66. Específicamente, al resolver la acción de inconstitucionalidad 121/2019²⁴, declaró la invalidez de los artículos 61 a 68 de la Ley General de Educación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el pasado treinta de septiembre de dos mil diecinueve.
67. En suma, se puede considerar que la consulta previa a personas con discapacidad es una formalidad esencial del procedimiento legislativo cuando se actualizan los estándares precisados.
68. Este criterio ha venido evolucionando, de manera que a partir de la acción de inconstitucionalidad 212/2020, reiterada, por ejemplo en las diversas acciones de inconstitucionalidad 193/2020, 179/2020, 214/2020, 131/2020 y su acumulada 186/2020, 121/2019, así como 18/2021, **este Tribunal Pleno ha sostenido que en los casos de leyes que no son exclusivas o específicas en regular los intereses y/o derechos de personas con discapacidad o pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, la falta de consulta previa no implicaba la invalidez de todo el procedimiento legislativo, sino únicamente de los preceptos que debían ser consultados y respecto de los cuales el legislador fue omiso en llevar a cabo la consulta previa conforme a los estándares adoptados por esta Suprema Corte.**

Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea quien anunció voto concurrente.

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 29/2021

69. A partir de la acción de inconstitucionalidad 212/2020, este Tribunal Pleno ha sostenido que la determinación de si el vicio de ausencia de consulta tiene el potencial de invalidar toda la ley o solamente determinados preceptos legales, dependerá de si las normas que regulan a las comunidades indígenas y personas con discapacidad tienen un impacto en el ordenamiento en su integridad, que permitan considerar que la ley tiene como objeto específico su regulación.
70. Así, el Pleno de este Tribunal Constitucional determinó que en el supuesto de que una norma o un ordenamiento general no esté específicamente relacionado con los grupos vulnerables que deben ser privilegiados con una consulta, esto es, que no se refieran única y exclusivamente a ellos, sino que, en el contexto general estén inmiscuidos, **las normas por invalidar son precisamente las que les afecten, pero sin alcanzar a invalidar toda la norma.**
71. Por el contrario, **cuando los decretos o cuerpos normativos se dirijan específicamente y en forma integral a estos grupos vulnerables, la falta de consulta invalida todo ese ordenamiento.**

B. Caso concreto.

72. Precisado el estándar de constitucionalidad del apartado anterior, ahora se debe analizar si en el procedimiento legislativo que dio origen al Decreto número 363, por el que “*se reforma el inciso e) de la fracción III del artículo 4, las fracciones XIII, XVI, XIX y XX del artículo 16 y los artículos 49, 50, 51, el primer párrafo del artículo 87 y las fracciones VII y VIII del artículo 93, se adicionan las fracciones XXI, XXII y XXIII del artículo 16 y la fracción IX del artículo 93, todos de la Ley de Educación del Estado*”, se respetó el derecho a la consulta de personas con discapacidad, para lo cual debe determinarse: **B.1.** Si las medidas legislativas son susceptibles de afectar directamente a las personas con

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 29/2021

discapacidad de la entidad; y **B.2.** En caso de acreditarse esa susceptibilidad de afectación, estudiar si se realizó una consulta.

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

73. Este Tribunal Pleno considera que **el decreto impugnado es susceptible de afectar los derechos de las personas con discapacidad del Estado de Nuevo León, por lo que el legislador se encontraba obligado a consultarles**, como a continuación se explica.
74. En primer lugar, es necesario precisar que en esta acción de inconstitucionalidad se impugna un decreto de reformas a la Ley de Educación del Estado de Nuevo León, y no la Ley en su integridad ni un decreto que hubiera tenido como efecto la expedición de toda la Ley.
75. Esta precisión es importante, porque este Alto Tribunal ha sustentado en la acción de inconstitucionalidad 212/2020, y reiterada en las diversas acciones de inconstitucionalidad 193/2020, 179/2020, 214/2020, 131/2020 y su acumulada 186/2020, 121/2019, así como 18/2021, **que en los casos de leyes que no son exclusivas o específicas en regular los intereses y/o derechos de personas con discapacidad o pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, la falta de consulta previa no implicaba la invalidez de todo el procedimiento legislativo, sino únicamente de los preceptos que debían ser consultados y respecto de los cuales el legislador fue omiso en llevar a cabo la consulta previa conforme a los estándares adoptados por esta Suprema Corte.**
76. Sin embargo, en este caso sucede justo lo contrario, pues el decreto impugnado está dirigido a reformar únicamente algunos preceptos de la Ley de Educación del Estado de Nuevo León que, en términos generales, regulan distintos aspectos de la educación especial que está

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 29/2021

destinada a personas con discapacidad y a personas superdotadas y con talentos especiales.

77. En este caso, cobra vigencia el criterio que habitualmente ha sostenido este Tribunal Pleno sobre el derecho a la consulta previa a personas con discapacidad, de manera que debe entenderse que **cuando se impugna un decreto de reformas o adiciones a una Ley que se encuentra dirigida a regular de forma central los aspectos vinculados con personas con discapacidad o pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, se debía consultarles previamente a través de procedimientos adecuados**, conforme a los precedentes de este Alto Tribunal.
78. Este entendimiento del derecho a la consulta previa no desconoce, por supuesto, el criterio sentado a partir de la acción de inconstitucionalidad 212/2020; sino que se trata de una línea jurisprudencial complementaria que puede desdoblarse la exigencia y efectos del derecho a la consulta previa en dos supuestos básicos (sin perjuicio de otros supuestos posibles):
79. **a)** Cuando se impugna un decreto de reformas o adiciones a una ley, y ese decreto se dirige principalmente a regular o incidir en los derechos de personas con discapacidad o de pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, **es exigible la consulta previa a estos colectivos y, en caso de no haberse llevado a cabo en forma adecuada, el resultado será la invalidez de todo el decreto.**
80. **b)** Cuando se impugna un decreto por el que se expide una ley en su totalidad o cuando se trata de un decreto de reformas que, **mayoritariamente no se dirigen a regular aspectos que incidan en los derechos de personas con discapacidad o pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas**, **es exigible la consulta previa a estos colectivos exclusivamente respecto de las**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 29/2021

normas que pueden incidir en sus derechos y, en caso de no haberse llevado en forma adecuada, el resultado será la invalidez únicamente de los preceptos que debían ser consultados.

81. En este caso, **nos encontramos frente al primer supuesto**, debido a que el Decreto número 363 por el que se reformaron y adicionaron diversos preceptos de la Ley de Educación del Estado de Nuevo León no tuvo como efecto la emisión de una nueva ley ni se trata de modificaciones ajenas a los derechos de las personas con discapacidad. Por el contrario, **el decreto de reformas y adiciones a la Ley de Educación tiene como punto central la regulación de la educación especial destinada a personas con discapacidad, con aptitudes sobresalientes y superdotadas, por lo que el legislador se encontraba obligado a consultarles previamente.**
82. A partir de una lectura de los **artículos 4, fracción III, inciso e); 16, fracciones XIII, XVI, XX, XXI y XXII; 49; 50 y 51, de la Ley de Educación del Estado, se advierte que las modificaciones y adiciones realizadas en el Decreto 363 impactan directamente en los derechos de las personas con discapacidad,** debido a que las normas reformadas disponen lo siguiente:
 83. **a)** Se menciona que la educación especial está destinada a personas con discapacidad, transitorio o definitiva, con aptitudes sobresalientes, personas superdotadas o con talento extraordinario.
 84. Asimismo, se da una definición sobre qué debe entenderse por persona con aptitudes sobresalientes, persona superdotada y talento extraordinario [artículo 4, fracción III, inciso e)].
 85. Se establecen como obligaciones de las autoridades educativas:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 29/2021

86. - La detección e identificación temprana del alumnado con discapacidad transitoria o definitiva, con aptitudes sobresalientes, personas superdotadas o con talento extraordinario (artículo 16, fracción XIII).
87. - El fortalecimiento de la educación especial y la educación inicial (artículo 16, fracción XVI).
88. - El apoyo y desarrollo de programas, cursos y actividades que fortalezcan la capacitación hacia los maestros y personal de escuelas de educación básica, media superior regulares y especiales en la atención a las niñas, niños y adolescentes con discapacidad transitoria o definitiva, con aptitudes sobresalientes, superdotadas y talento extraordinario (artículo 16, fracción XX).
89. - El desarrollo de un programa intelectual educativo para personas con discapacidad transitoria o definitiva, con aptitudes sobresalientes, superdotadas y talento extraordinario (artículo 16, fracción XXI).
90. - Que la Secretaría, con el apoyo de la Secretaría de Salud realizará un protocolo de detección y atención temprana de educación especial (artículo 16, fracción XXII).
91. **b)** Se garantiza el derecho a la educación especial dirigida a las personas con discapacidad transitoria o definitiva, con aptitudes sobresalientes, superdotadas y talento extraordinario. Asimismo, se prevé que la educación atenderá a las condiciones, estilos y ritmos de aprendizaje en un contexto incluyente, basándose en los principios de respeto, equidad, no discriminación, igualdad sustantiva y perspectiva de género (artículo 49).
92. En este precepto se contempla, además, que tratándose de niñas, niños y adolescentes con discapacidad, se deberá propiciar su

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 29/2021

integración a los planteles de educación básica regular, mediante la aplicación de métodos, técnicas y materiales específicos; y para quienes no logren esa integración, la educación deberá procurar la satisfacción de necesidades básicas de aprendizaje para la autónoma convivencia social y productiva.

93. En el mismo sentido, se especifica que para la identificación y atención educativa de personas con aptitudes sobresalientes, superdotadas o con talento extraordinario, las instituciones del sistema educativo estatal contarán con un protocolo que se sujetará a los lineamientos de las autoridades federales y, cuando las instituciones locales detecten casos de estudiantes con aptitudes sobresalientes, superdotadas o de talento extraordinario, deberán informar a la autoridad federal a fin de que la educación les sea impartida conforme a los lineamientos federales.
94. Se establece que la capacitación del profesorado deberá promover la educación inclusiva de personas con discapacidad y desarrollará las competencias necesarias para su adecuada atención, lo cual estará a cargo de la autoridad estatal con base a su disponibilidad presupuestal.
95. También se dispone que los planteles educativos donde se imparta educación especial para personas con discapacidad deberán ser accesibles y contar con al menos un titular y un suplente facultados para la atención. Y que en los casos de educación especial para personas con aptitudes sobresalientes, superdotadas o con talento extraordinario, se deberá facilitar al máximo el proceso de flexibilización y/o adelanto de cursos, además de fomentar la creación de centros especiales de educación.
96. **c)** Se prevé que la autoridad educativa, para cumplir con los fines de la educación especial, deberá ampliar gradualmente este servicio a todos los niveles de educación básica, asignando a cada

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 29/2021

escuela donde exista la necesidad, un equipo interdisciplinario, así como trabajadores sociales que apoyen el proceso de integración escolar (artículo 50).

97. **d)** Se regula que los niños, niñas y adolescentes con necesidades educativas especiales deberán ser atendidos de manera adecuada a sus propias condiciones, con equidad social incluyente y con perspectiva de género (artículo 51).
98. Como se puede apreciar, las normas impugnadas contienen una regulación sobre la forma en la que se implementará el derecho a la educación especial de las personas con discapacidad y con aptitudes sobresalientes. Esta regulación incide directamente en los derechos de este colectivo, pues **su objeto es evidentemente sentar las bases para la educación de las personas con discapacidad** y delimitar la forma en la que se impartirá esa educación en aras de identificar, prevenir y eliminar las barreras que limitan el aprendizaje de las personas que tienen alguna discapacidad.
99. Además, establecen obligaciones a las autoridades educativas con el fin de implementar acciones para la detección temprana del alumnado con discapacidad, transitoria o definitiva, así como fortalecer la educación especial, crear programas para capacitar a los maestros y personal que interactúa con los educandos con discapacidad, así como el desarrollo de programas integrales para este sector social.
100. Como se advierte, las normas anteriores impactan directamente en las personas con discapacidad, de manera que **era exigible consultar a este colectivo para tomar en cuenta sus necesidades reales y su visión particular sobre la educación**, pues de lo contrario, si no se lleva a cabo una consulta previa, significaría que el Estado adopta una postura unilateral sobre la educación que se impartirá a las personas con alguna discapacidad, sin considerarlos en forma alguna.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 29/2021

101. A partir de lo referido, se considera que **los preceptos cuestionados impactan directamente a las personas con discapacidad** debido a que contienen las directrices atinentes a la impartición del servicio educativo especial en el Estado de Nuevo León. Esto es, al implementarse acciones para el desarrollo de la “*Educación Especial*” se genera un impacto específico en las personas con discapacidad ya que se regula el tipo, la forma y el modo en que los entes públicos correspondientes atenderán las distintas necesidades de estas personas en materia educativa. Por tanto, en este caso, el **desahogo de una consulta a personas con discapacidad era indispensable**.
102. Lo anterior sin que sea necesario evaluar de fondo los méritos de esta impugnación, porque basta comprobar que las medidas contenidas en la ley actualizan los estándares jurisprudenciales de este Tribunal Pleno para tornar exigible la consulta a personas con discapacidad, lo que debe tenerse como colmado en grado suficiente, ya que la ley combatida reglamenta las condiciones en que este colectivo accede a la educación especial en la entidad federativa, de ahí que es claro que resultaba necesario consultarlos previamente a tomar una decisión.
103. En este sentido, al tratarse de normas que regulan cuestiones relacionadas con la educación de personas con discapacidad, el legislador local estaba obligado a practicar las consultas, previamente a su emisión, con independencia de que ello haya sido en cumplimiento a un mandato de armonización ordenado por el legislador federal.
104. La necesidad de que en este tipo de medidas sean consultadas directamente y conforme a los procedimientos de consulta que ha reconocido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en distintos precedentes, radica en que las personas con discapacidad constituyen un grupo que históricamente ha sido discriminado e ignorado, por lo que es necesario consultarles para conocer si las medidas legislativas constituyen, real y efectivamente, una medida que les beneficie, pero

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 29/2021

sobre todo para escuchar las aportaciones y opiniones que el legislador no tuvo en cuenta para emitir las normas ahora impugnadas.

105. En consecuencia, este Tribunal Pleno no puede acoger la pretensión de los poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Nuevo León de validar la adopción de un cambio legislativo que incide en los derechos humanos de las personas con discapacidad, producto de un procedimiento que representó una vulneración al derecho a la consulta previa.
106. Tampoco pasa inadvertido para este Tribunal Pleno el hecho de que las normas antes señaladas contemplan dos tipos distintos de educación especial: la que se imparte a las personas con algún grado de discapacidad (transitoria o permanente) y la que se imparte a personas con aptitudes sobresalientes, superdotadas y con talento extraordinario.
107. En efecto, se trata de dos modelos distintos de educación especial, que tienen orígenes y efectos diferenciados. Sin embargo, ambos sistemas de educación forman parte integral del mismo decreto de reformas y adiciones y no es posible dividir su estudio en este caso.
108. **La regulación sobre educación especial que ahora se impugna involucra, en forma inescindible, tanto los derechos y educación de las personas con discapacidad como de las personas con aptitudes sobresalientes, superdotadas y con talento extraordinario**, de manera que no es posible segmentar el estudio y distinguir porciones que se refieran exclusivamente a regular aspectos de personas con discapacidad transitoria o definitiva de aquellas porciones que se refieran a regular cuestiones de personas con aptitudes sobresalientes, superdotadas y con talento extraordinario.
109. Por lo anterior, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que **los artículos 4, fracción III, inciso e); 16, fracciones XIII, XVI, XX, XXI**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 29/2021

y XXII; 49; 50 y 51, de la Ley de Educación del Estado, son susceptibles de impactar en los derechos de las personas con discapacidad, por lo que era exigible que se consultara a este sector de la sociedad en forma previa.

110. Tampoco pasa inadvertido para este Tribunal Pleno que el resto de normas modificadas por virtud del Decreto impugnado (artículos 16, fracciones XIX y XXIII; 87, párrafo primero, y 93, fracciones VII, VIII y IX, de la Ley de Educación del Estado) no regulan cuestiones referentes a derechos de personas con discapacidad ni de pueblos y comunidades indígenas, pues únicamente tienen como objeto establecer en la Ley de Educación local, la obligación de las autoridades educativas para establecer de manera prioritaria la cultura física y el deporte.
111. En este sentido, este segundo bloque de artículos no son susceptibles de afectar directamente a personas con discapacidad ni a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas. Sin embargo, como se razonó líneas arriba, en este caso, dado que el decreto impugnado no tuvo como objeto la creación de una nueva Ley de amplio alcance, sino que se trata de un decreto de reformas que tuvo como objeto principal regular derechos de personas con discapacidad, por lo que atendiendo al principio de unidad de los actos que integran el procedimiento legislativo²⁵, en este caso, una eventual sentencia estimatoria tendría como efecto la invalidez de todo el decreto impugnado, pues no podría quedar subsistente o insubsistente porciones aisladas.
112. Por lo anterior, este Tribunal Constitucional estima que el Decreto número 363, por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley de Educación del Estado de Nuevo León, en su

²⁵ “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS ACTOS QUE INTEGRAN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO SÓLO PUEDEN IMPUGNARSE A PARTIR DE QUE ES PUBLICADA LA NORMA GENERAL”. Registro 181396. [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XIX, Junio de 2004; Pág. 864. P./J. 35/2004.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 29/2021

conjunto, es susceptible de afectar los derechos de las personas con discapacidad, por lo que era necesario realizar una consulta previa a este colectivo, de acuerdo con los estándares señalados en el “*apartado A*” de esta sentencia.

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

113. Ahora, en este segundo sub-apartado (y una vez que se dejó claro en el anterior que el decreto impugnado es susceptible de afectar los derechos de las personas con discapacidad) es necesario analizar si se llevó a cabo una consulta estrecha a personas con discapacidad en forma previa a la emisión de las normas impugnadas, de acuerdo con los estándares señalados en páginas anteriores.
114. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene que del análisis del procedimiento legislativo que dio origen al Decreto 363, por el que se reformó la Ley de Educación del Estado, se advierte que no existió consulta estrecha y participación de las personas con discapacidad, a través de sus representantes o con las asociaciones que fungen para tal efecto, por lo que debe declararse su invalidez.
115. Al respecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el concepto de invalidez planteado por la parte accionante **es fundado**, debido a que el legislador local estaba obligado a realizar una consulta a las personas con discapacidad y, sin embargo, **no llevó a cabo el ejercicio consultivo correspondiente**, como se explica a continuación.
116. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación debe revisar el procedimiento legislativo por el que se emitió la Ley de Educación del Estado de Nuevo León, de lo cual se advierte lo siguiente:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 29/2021

- El doce de mayo de dos mil veinte se recibió en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Nuevo León, la iniciativa con proyecto de decreto de los diputados Álvaro Ibarra Hinojosa, Zeferino Juárez Mata, Francisco Cienfuegos Martínez, Alejandra García Ortiz, Adrián de la Garza Tijerina, Esperanza Alicia Rodríguez López, Jorge de León Fernández, Alejandra Lara Maíz, Nancy Aracely Holguín Díaz y María Guadalupe Rodríguez Martínez, por el que se propuso la “(...) *modificación de un inciso e del Artículo 4, fracción XIII, XVI, XX, XXI y XXII del artículo 16, artículo 49, 50 y 51 de la Ley de Educación del Estado*”.
- El doce de agosto de dos mil veinte los diputados Carlos Alberto de la Fuente Flores, Claudia Caballero Chávez, Juan Carlos Ruíz García, Félix Rocha Esquivel, Itzel Castillo Almanza, Jesús Nava Rivera, Eduardo Leal Buenfil, Leticia Marlene Benvenutti Villarreal, Lidia Estrada Flores, Luis Alberto Susarrey Flores, Mercedes García Mancillas, Myrna Grimaldo Iracheta, Nancy Olguín Díaz, Rosa Castro Flores, Samuel Villa Velázquez, Isabel Margarita Guerra Villarreal y Ernesto Alonso Robledo Leal, integrantes del Grupo legislativo del Partido Acción Nacional de la LXXV Legislatura presentaron iniciativa con el fin de modificar los artículos 16, fracciones XIX y XX; 87, párrafo primero; y 93, fracciones VII y VIII, de la Ley de Educación del Estado, así como añadir a los precitados artículos 16 y 93 una fracción XXI y IX, respectivamente.
- Las iniciativas se radicaron y turnaron, respectivamente, en la Comisión de Educación, Cultura y Deporte del Congreso local, con la finalidad de que emitiera su dictamen en forma conjunta. El veinticuatro de septiembre de dos mil veinte, la Comisión de Educación, Cultura y Deporte emitió el dictamen correspondiente a las dos iniciativas.
- En sesión ordinaria de treinta de septiembre siguiente, el Pleno del Congreso aprobó por unanimidad de treinta y un votos el dictamen

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 29/2021

de que contiene la iniciativa de reforma de diversos artículos de la Ley de Educación del Estado, por lo que se ordenó la remisión del decreto al Ejecutivo del Estado para su publicación.

- Finalmente, el treinta de diciembre de dos mil veinte fue publicado en el Periódico Oficial de la entidad federativa el Decreto número 363, por el que *“se reforma el inciso e) de la fracción III del artículo 4, las fracciones XIII, XVI, XIX y XX del artículo 16 y los artículos 49, 50, 51, el primer párrafo del artículo 87 y las fracciones VII y VIII del artículo 93, se adicionan las fracciones XXI, XXII y XXIII del artículo 16 y la fracción IX del artículo 93, todos de la Ley de Educación del Estado”*.
117. De lo relatado se corrobora que durante el procedimiento legislativo de reforma de la Ley de Educación del Estado de Nuevo León **no se llevó a cabo consulta alguna a personas con discapacidad** en forma previa a la emisión del decreto impugnado.
118. Incluso, este Tribunal Pleno advierte que **el Poder Legislativo afirma que durante el procedimiento legislativo que dio origen al Decreto ahora impugnado no se llevó a cabo una consulta previa a personas con discapacidad** de la entidad²⁶.
119. De lo anterior, se puede advertir que además de la mención de la autoridad emisora de las normas impugnadas, **no hay alguna evidencia que permita a esta Suprema Corte apreciar la formulación de una consulta a las personas con discapacidad.**
120. No pasa inadvertido que el Poder Legislativo local informó que desde el año dos mil catorce se venía trabajando con un grupo de padres de familia sobre la necesidad de reformar la legislación en materia

²⁶ Como se puede advertir en la página 18 del Informe correspondiente.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 29/2021

educativa, cuando inició operaciones el Centro de Alto Rendimiento Académico; sin embargo, ese ejercicio participativo **no tiene el alcance de sustituir a la consulta a las personas con discapacidad**, pues no fue practicado con integrantes o representantes de este sector social vulnerable, ni mucho menos cumple con los estándares adoptados por este Máximo Tribunal.

121. Por lo anterior, este Tribunal Pleno estima que las reformas y adiciones anteriores **vulneraron en forma directa el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad**.
122. En este caso, como se ha mencionado en páginas anteriores, cobra vigencia el criterio que habitualmente ha sostenido este Tribunal Pleno sobre el derecho a la consulta previa a personas con discapacidad, de manera que debe entenderse que **cuando se impugna un decreto de reformas o adiciones a una Ley que se encuentra dirigida a regular de forma central los aspectos vinculados con personas con discapacidad o pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, se debía consultarles previamente a través de procedimientos adecuados**, conforme a los precedentes de este Alto Tribunal.
123. Lo anterior, sin desconocer el criterio sentado a partir de la acción de inconstitucionalidad 212/2020, pues en este caso, el decreto impugnado no tuvo como resultado la expedición de una Ley nueva que estuviera dirigida a regular diversos aspectos. Por el contrario, **el decreto de reformas y adiciones a la Ley de Educación del Estado de Nuevo León tiene como punto central la regulación de la educación especial destinada a personas con discapacidad, por lo que la falta de consulta previa a este colectivo tiene como efecto la invalidez de todo el Decreto, y no únicamente alguna porción normativa**.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 29/2021

124. En consecuencia, se declara la **invalidez total del Decreto número 363**, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Nuevo León el treinta de diciembre de dos mil veinte.
125. **SEXTO. Efectos.** Conforme a lo dispuesto en los artículos 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General²⁷, 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.
126. Como se ha precisado en páginas previas, este Tribunal Pleno **declaró la invalidez total del Decreto número 363**, por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley de Educación del Estado de Nuevo León, publicado el treinta de diciembre de dos mil veinte en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional de dicha entidad federativa, por falta de consulta a personas con discapacidad.
127. Conforme a las facultades que la Constitución General confiere a este Tribunal Pleno para modular los efectos de sus sentencias de acción de inconstitucionalidad, es necesario tener en cuenta que la justicia

²⁷ “**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”.

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

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 29/2021

constitucional busca generar una circunstancia mejor de la que había antes de la sentencia de acción de inconstitucionalidad, y no una peor, ya que la finalidad de este sistema de control constitucional es proteger y garantizar los derechos, y en este caso los de las personas con discapacidad.

128. En esta tesitura, es claro que, si las reformas en materia de educación especial (y educación física) fueran declaradas inválidas sin más, se correría el riesgo de ocasionar el mal funcionamiento del sistema educativo en la entidad federativa.
129. Así, tomando en consideración las serias dificultades y riesgos que implicaría celebrar las consultas respectivas durante la pandemia por el virus SARS-COV2 esta Suprema Corte determina que **los efectos de invalidez deben postergarse por doce meses** con el objeto de que la regulación respectiva continúe vigente en tanto el Congreso del Estado de Nuevo León cumple con los efectos vinculatorios precisados a continuación.
130. En este sentido, se vincula al Congreso del Estado de Nuevo León para que **dentro de los doce meses siguientes a la notificación que se le haga de los puntos resolutivos de esta resolución, fecha en que surtirá efectos la declaración de invalidez decretada, lleve a cabo, conforme a los parámetros fijados en esta decisión**, la consulta a las personas con discapacidad y, posteriormente, emita la regulación correspondiente en materia de educación inclusiva.
131. 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 de Nuevo León que esté relacionado directamente con su condición de discapacidad.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 29/2021

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

133. Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

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

SEGUNDO. Se declara la invalidez del DECRETO NÚM. 363, por el que se reformó el inciso e) de la fracción III del artículo 4, las fracciones XIII, XVI, XIX y XX del artículo 16 y los artículos 49, 50, 51, el primer párrafo del artículo 87 y las fracciones VII y VIII del artículo 93, y se adicionan las fracciones XXI, XXII y XXIII del artículo 16 y la fracción IX del artículo 93 de la Ley de Educación del Estado de Nuevo León, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta de diciembre de dos mil veinte, de conformidad con lo establecido en el considerando quinto de esta decisión.

TERCERO. La declaratoria de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a los doce meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Nuevo León, en la inteligencia de que, dentro del referido plazo, previo desarrollo de la consulta a las personas con discapacidad, ese Congreso deberá legislar

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 29/2021

en la materia 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 Nuevo León, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

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

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

En relación con el punto resolutivo 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, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación.

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativos a las causales de improcedencia, consistente en considerar que no constituye un nuevo acto legislativo el DECRETO NÚM. 484, que modificó las fracciones XII y XIII del artículo 16 del ordenamiento impugnado. La señora Ministra Esquivel Mossa, el señor Ministro Pardo Rebolledo y la señora Ministra Piña Hernández votaron en contra.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 29/2021

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, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del DECRETO NÚM. 363, por el que se reformó el inciso e) de la fracción III del artículo 4, las fracciones XIII, XVI, XIX y XX del artículo 16 y los artículos 49, 50, 51, el primer párrafo del artículo 87 y las fracciones VII y VIII del artículo 93, y se adicionan las fracciones XXI, XXII y XXIII del artículo 16 y la fracción IX del artículo 93 de la Ley de Educación del Estado de Nuevo León, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el treinta de diciembre de dos mil veinte. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

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, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta efectos a los doce meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Nuevo León. 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, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 29/2021

Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que, dentro del referido plazo, previo desarrollo de la respectiva consulta a las personas con discapacidad, ese Congreso deberá legislar conforme a los parámetros fijados en esta sentencia.

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, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

La señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat no asistió a la sesión de treinta de junio de dos mil veintidós previo aviso a la Presidencia.

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

Firman los señores Ministros Presidente y el Ponente con el Secretario General de Acuerdos quien da fe.

PRESIDENTE

MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 29/2021

PONENTE

MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA

*Esta hoja corresponde a la acción de inconstitucionalidad 29/2021, resuelta el treinta de junio de dos mil veintidós en el sentido siguiente: “**PRIMERO.** Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad. **SEGUNDO.** Se declara la invalidez del DECRETO NÚM. 363, por el que se reformó el inciso e) de la fracción III del artículo 4, las fracciones XIII, XVI, XIX y XX del artículo 16 y los artículos 49, 50, 51, el primer párrafo del artículo 87 y las fracciones VII y VIII del artículo 93, y se adicionan las fracciones XXI, XXII y XXIII del artículo 16 y la fracción IX del artículo 93 de la Ley de Educación del Estado de Nuevo León, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta de diciembre de dos mil veinte, de conformidad con lo establecido en el considerando quinto de esta decisión. **TERCERO.** La declaratoria de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a los doce meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Nuevo León, en la inteligencia de que, dentro del referido plazo, previo desarrollo de la consulta a las personas con discapacidad, ese Congreso deberá legislar en la materia 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 Nuevo León, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”.- **Conste.***

LATO