

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 29/2021

PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

SECCIÓN DE TRÁMITE DE CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y DE ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

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

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

Estudio sobre el cumplimiento de la ejecutoria.

Visto el estado procesal del presente asunto, se provee lo conducente respecto del análisis del cumplimiento de la sentencia dictada en esta acción de inconstitucionalidad.

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

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

SEGUNDO. Se declara la invalidez 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. (...”

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 29/2021

En el referido fallo se indicaron los siguientes efectos:

“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 General, 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 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 tesis, 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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 29/2021

Ley de Educación para el Estado de Nuevo León que esté relacionado directamente con su condición de discapacidad.

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.”.*

De lo anterior, se desprende que la causa que generó la invalidez del Decreto combatido fue la falta de realización de una consulta en materia de discapacidad previa a la expedición del Decreto 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.

Así, de una lectura integral de la sentencia, sus consideraciones, efectos y resolutivos, es posible advertir que su debido cumplimiento depende de que el Congreso del Estado de Nuevo León¹ cumpla dos lineamientos concretos:

- a) Desarrollar la consulta a las personas con discapacidad; y
- b) Legislar en materia de educación inclusiva.

A) Realización de la consulta en materia de discapacidad.

Como quedó indicado, la sentencia vinculó al Congreso estatal a realizar la consulta a las personas con discapacidad, como lo manda la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, para posteriormente legislar lo correspondiente en la materia inclusiva con los ajustes que se estimen pertinentes, esto, dentro del plazo señalado con anterioridad.

¹ La notificación de los puntos resolutivos dictados en este expediente, contenidos en el oficio SGA/MOKM/233/2022, al Congreso del Estado de Nuevo León, tuvo lugar el uno de julio de dos mil veintidós, mediante el oficio 5409/2022 del índice de esta Suprema Corte.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 29/2021

Sobre dicho estándar, conviene realizar algunas precisiones.

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

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 29/2021

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.

Además, 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 esta como durante el proceso legislativo.

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

- **Informada.** A las personas con discapacidad o comunidades involucradas se les debe informar de manera amplia y precisa sobre la naturaleza y consecuencia de la decisión que se pretenden tomar.
- **Significativa.** Lo cual implica que en los referidos momentos del proceso legislativo se debata o se analicen las conclusiones obtenidas de la participación de las personas con discapacidad y los organismos que las representan.
- **Con participación efectiva.** Que abone a la participación eficaz de las personas con discapacidad, las organizaciones y autoridades que los representan, en donde realmente se tome en cuenta su opinión y se analice, con el propósito de que no se reduzca su intervención a hacerlos partícipes de una mera exposición, sino que enriquezcan con su visión la manera en que el Estado puede hacer real la eliminación de barreras sociales para lograr su pleno desarrollo en las mejores condiciones, principalmente porque son quienes se enfrentan y pueden hacer notar las barreras sociales con las que se encuentran, a efecto de que se puedan diseñar mejores políticas para

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 29/2021

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, entre otras.

- **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.

Actuaciones de cumplimiento.

El Congreso del Estado informó a este Tribunal sobre las acciones encaminadas a demostrar la observancia de la sentencia; en ese sentido, se destaca lo siguiente:

- a) En autos consta el expediente 15710/LXXVI, turnado a la Comisión de Educación, Cultura y Deporte².
- b) Acuerdo Administrativo número 509³ de la Comisión de Educación, Cultura y Deporte aprobado por el Pleno del Congreso estatal, mediante el cual se aprueban la realización de mesas de trabajo a través de la referida Comisión con la sociedad en general, con el objeto de analizar la iniciativa de ley, señalando como fechas de celebración los días veinte y veintisiete de enero de dos mil veintitrés, así como diversas convocatorias.
- c) Directorio de invitados a las Mesas de Trabajo-consulta, así como invitaciones a dichas mesas de trabajo-consulta en lenguaje claro y preciso.

² Fojas 760 a 772 del expediente en que se actúa.

³ Fojas 838 a 910 del expediente en que se actúa.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 29/2021

- d) Solicitud a la Oficialía Mayor del Congreso estatal, para llevar a cabo las mesas de trabajo-consulta.
- e) Invitaciones de mesas de trabajo de la Comisión de Educación, Cultura y Deporte de la Septuagésima Sexta Legislatura Estatal, celebradas el veinte y veintisiete de enero de dos mil veintitrés, así como el registro de invitados de las dos mesas.
- f) Convocatorias publicadas en los diarios de mayor circulación en el Estado de Nuevo León y difusión en diversos medios.

Se advierte que la consulta se llevó a cabo en dos mesas de trabajo en distintas fechas, en el recinto oficial del Congreso del Estado y por medio de la página del citado Congreso local, a través de la Comisión de Educación, Cultura y Deporte del Congreso de la entidad, al respecto remite el registro de participantes, así como evidencia fotográfica.

Posteriormente, se presentó una iniciativa⁴ con proyecto de decreto por el que se reforma el inciso e) de la fracción III del artículo 4, las fracciones XIII, XVI, XIX, XX, XXI, XXII y XXIII 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 la fracción IX del artículo 93, todos de la Ley de Educación del Estado de Nuevo León.

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

B) Emisión de la legislación correspondiente.

Con base en los resultados de dicho proceso, el referido Congreso aprobó el Decreto 401 por el que se reforma el inciso e) de la fracción III del artículo 4, las fracciones XIII, XVI, XIX, XX, XXI, XXII y XXIII del artículo 16 y los

⁴ Fojas 983 a 1004 del expediente en que se actúa.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 29/2021

artículos 49, 50, 51, el primer párrafo del artículo 87 y las fracciones VII y VIII del artículo 93, y se adicionan la fracción IX del artículo 93, todos de la Ley de Educación del Estado de Nuevo León, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veintitrés de junio de dos mil veintitrés.⁵

Lo anterior quedó acordado de conformidad en proveído de ocho de febrero de dos mil veinticuatro.

Determinación.

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

- a) Llevar a cabo un proceso de consulta conforme a los lineamientos establecidos por la Suprema Corte; y
- b) Emitir y publicar el Decreto de referencia, que sustituyó al diverso invalidado, con observancia al mandato convencional correspondiente.

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

Maxime que la consulta realizada y la norma que surgió de la misma, debieron ser materia de un nuevo medio de control constitucional; lo anterior por que si bien la Presidencia de este Tribunal está facultado para realizar un análisis sobre si se cumplió la sentencia, cierto es que corresponde al Pleno la determinación si una norma es inconstitucional, lo cual se haría por extensión en el supuesto que se concluya que la consulta no cumplió con los parámetros fijados.

⁵ Fojas 1327 a 1337 del expediente.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 29/2021

Archivo.

Toda vez que obran todas las notificaciones relativas a la sentencia y voto formulado en relación con dicho fallo⁶, aunado a que resulta un hecho notorio que dicha resolución y voto se publicaron en el Diario Oficial de la Federación,⁷ en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León,⁸ así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,⁹ una vez que cause efecto el presente auto, **se ordena el archivo definitivo del expediente como asunto concluido.**

Formas de notificación.

Notifíquese por lista, por oficio a las partes y mediante diverso electrónico a la Fiscalía General de la República.

Cumplase.

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

Esta hoja corresponde al acuerdo de veinticinco de noviembre de dos mil veinticinco, dictado por el **Ministro Hugo Aguilar Ortiz, Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**, en la **acción de inconstitucionalidad 29/2021**, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. **Conste.**

CAGV/RAHCH

⁶ Constancias que obran a fojas 671, 672 y 675 a 678 del expediente.

⁷ Constancias que obran a fojas 683 a 694 del expediente.

⁸ Constancias que obran a fojas 698 a 729 del expediente.

⁹ Consultar las publicaciones en las siguientes ligas:
<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/ejecutoria/30956>
<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/voto/45071>

