

ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL JUEVES 28 DE ENERO DE 2016

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
33//2015	ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. (BAJO LA PONENCIA DE DEL SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN)	3 A 40 EN LISTA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL PLENO

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL
JUEVES 28 DE ENERO DE 2016**

ASISTENCIA:

PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:

LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

SEÑORES MINISTROS:

**ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA
JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ
MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS
JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS
ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO
NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ
EDUARDO MEDINA MORA I.
JAVIER LAYNEZ POTISEK
ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 11:55 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se abre la sesión. Señor secretario por favor denos cuenta.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente. Se someten a su consideración los proyectos de actas de la sesión pública conjunta solemne 2 y 10 ordinaria, celebradas el martes veintiséis de enero del año en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señoras Ministras, señores Ministros, ¿en votación económica se aprueban las actas al no haber observaciones? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

APROBADAS LAS ACTAS.

Continuamos por favor señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto relativo a la

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
33/2015, PROMOVIDA POR LA
COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS.**

Bajo la ponencia del señor Ministro Pérez Dayán y conforme a los puntos resolutivos que proponen:

PRIMERO. ES PROCEDENTE Y PARCIALMENTE FUNDADA LA PRESENTE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.

SEGUNDO. SE RECONOCE LA VALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 3, FRACCIÓN IX, 6, FRACCIÓN VII, 10, FRACCIÓN XIX, Y 16, FRACCIÓN IV –CON LA SALVEDAD INDICADA EN EL PUNTO RESOLUTIVO SIGUIENTE–, DE LA LEY GENERAL PARA LA ATENCIÓN Y PROTECCIÓN A PERSONAS CON LA CONDICIÓN DEL ESPECTRO AUTISTA, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL TREINTA DE ABRIL DE DOS MIL QUINCE.

TERCERO. SE DECLARA LA INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 3, FRACCIÓN III, 10, FRACCIÓN IV –ÚNICAMENTE EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE SEÑALA: “AL IGUAL QUE DE LOS CERTIFICADOS DE HABILITACIÓN DE SU CONDICIÓN”–, 16, FRACCIÓN VI –SÓLO EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE INDICA: “LOS CERTIFICADOS DE HABILITACIÓN”–, Y 17, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY GENERAL PARA LA ATENCIÓN Y PROTECCIÓN A PERSONAS CON LA CONDICIÓN DEL ESPECTRO AUTISTA, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL TREINTA DE ABRIL DE DOS MIL QUINCE.

CUARTO. LAS DECLARACIONES DE INVALIDEZ DECRETADAS EN ESTE FALLO SURTIRÁN SUS EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE LOS PUNTOS RESOLUTIVOS DE ESTA SENTENCIA AL CONGRESO DE LA UNIÓN.

QUINTO. PUBLÍQUESE ESTA SENTENCIA EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA, ASÍ COMO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.

NOTIFÍQUESE; “...”

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor secretario. Señoras Ministras, señores Ministros, pongo a su consideración los primeros cuatro considerandos de la propuesta que nos hace el señor Ministro Pérez Dayán, relativos a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia, respectivamente. ¿Alguna observación respecto de estos cuatro considerandos? Si no hay, ¿en votación económica se aprueban? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

QUEDAN ENTONCES APROBADOS.

Por favor señor Ministro Pérez Dayán, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias señor Ministro Presidente. Señoras Ministras, señores Ministros, el presente proyecto deriva de la acción de inconstitucionalidad presentada por el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de los artículos 3, fracciones III y IX, 6, fracción VII, 10, fracciones VI y XIX, 16, fracciones IV y VI, así como 17, fracción VIII, de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista.

Como ya ha sido mencionado y aceptado por este Tribunal, los primeros cuatro considerandos tocan aspectos de carácter adjetivo.

En el quinto considerando —como una cuestión preliminar y meramente informativa al examen de los planteamientos de invalidez— se establece lo relativo al marco general de la

condición del espectro autista, así como el contenido que dio origen a la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista.

En cuanto al fondo del asunto, el proyecto –que se pone a consideración de ustedes– establece en el considerando sexto los puntos jurídicos que deben dilucidarse en la presente acción, tres en lo específico.

1. Si los certificados de habilitación previstos por los artículos 3, fracción III, 10, fracción IV, 16, fracción VI, y 17, fracción VIII, de la ley combatida, constituyen una forma de discriminación contra las personas que cuentan con la citada condición y si imponen una limitación injustificada al derecho humano de un trabajo digno y socialmente útil, así como la libertad de profesión y oficio.

2. Si los artículos 6, fracción VII, y 10, fracción XIX, de la ley ya referida, contemplan un modelo de “sustitución en la toma de decisiones” en detrimento del reconocimiento, goce o ejercicio del derecho a la personalidad y capacidad jurídica de las personas con la condición del espectro autista.

Y finalmente,

3. Sobre si los artículos 3, fracción IX, y 16, fracción IV, de la ley impugnada, al prever que la habilitación terapéutica “es un proceso de duración limitada” y que se “exceptúa el servicio de hospitalización” de los servicios médicos que tienen derecho a recibir las personas con la condición del espectro autista, imponen una restricción injustificada al derecho humano a la salud.

Para facilitar el orden de discusión, hago referencia al primer punto a dilucidar, en el que el proyecto sostiene —sustancialmente— que los certificados de habilitación se traducen en una medida legislativa discriminatoria, en tanto que, ni de la exposición de motivos ni de los informes presentados por las autoridades demandadas respecto de la ley cuestionada se desprenden las razones por las cuales, a diferencia de las personas que cuentan con alguna otra discapacidad, sea menester que las personas con espectro autista requieran de un documento médico que certifique que “se encuentran aptas para el desempeño de actividades laborales” y que, además, de su obtención dependa —en muchos casos— la protección y prohibición legal de negarles su contratación por razones de su condición del espectro autista.

De ahí que, —concluye el proyecto— los artículos 3, fracción III, 10, fracción IV, 16, fracción VI, y 17, fracción VIII, de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista, resultan contrarios al derecho humano de igualdad y, por ende, se propone declarar su invalidez. Es cuanto señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Está a su consideración. Señor Ministro Cossío por favor.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Ministro Presidente. Entiendo que el punto quinto es informativo —como lo acaba de señalar el señor Ministro Pérez Dayán— no tengo respecto del mismo ningún comentario que hacer.

Antes de entrar a analizar las cuestiones particulares, sin embargo, tengo una consideración previa respecto a las características del proceso legislativo que se llevó a cabo con

motivo de esta Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista. Para abreviar, me permitiré leer una breve nota que he preparado al respecto.

El primer aspecto a destacar respecto de este ordenamiento impugnado es —me parece— la ausencia en el proceso legislativo de la consulta, la colaboración con las personas con discapacidad a través de las organizaciones que las representan. Esta obligación —me parece— está claramente prevista en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que establece: “Artículo 4. Obligaciones Generales. 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”.

La participación de las personas —como lo denomina la Convención— con discapacidad y las organizaciones que los representan ha sido enfatizada por parte del Comité de las Naciones Unidas para personas con discapacidad como medio indispensable para la correcta implementación de la Convención, así como de la política y la legislación.

La pregunta que me surge con relación a este tema, es: ¿este Tribunal debe invalidar el resultado de un proceso legislativo relativo a personas con discapacidad por falta de dicha consulta?

Esto me llevaría, en su modalidad de suplencia de concepto, posible en la vía de acción de inconstitucionalidad, previsto en los

artículos 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución, a declarar inconstitucional la ley en su totalidad.

Las fallas y ausencias que provoca el que no se haya realizado o que no se refleje la consulta en el proceso legislativo, es lo que me lleva a estar de acuerdo con las calificaciones de invalidez propuestas por el proyecto, pero –reitero– me parece que la invalidez debería extenderse a la totalidad de la ley y no sólo a las porciones normativas impugnadas; sin embargo, me gustaría escuchar lo que pudiera determinarse en este delicado asunto.

Es claro que este Tribunal tiene la responsabilidad constitucional de evaluar las normas emitidas por el legislador utilizando mecanismos de escrutinio y examen que dependen del tipo de derechos e intereses constitucionalmente protegidos; sin embargo, no puede pretenderse que el Tribunal reconstruya la voluntad legislativa para justificar su quehacer.

Si bien este Tribunal puede tomar la opción de consultar y generar la información científica relevante, en este caso concreto, cuando haya una exigencia específica y previa establecida en un instrumento internacional y el legislador pretende establecer una legislación que trata con temas altamente delicados en materia de igualdad, discriminación y salud; el mismo no puede abdicar de su responsabilidad constitucional y convencional de motivar –de manera robusta y adecuada– cada uno de los puntos, regulaciones y herramientas contenidos en esa legislación, pasando –desde luego– por la referida consulta.

El tema de las consultas, tanto en procesos legislativos como en otros actos de autoridad no es nuevo para esta Suprema Corte. Resolvimos sobre la violación al proceso de reforma

constitucional local por falta de consulta al municipio indígena de Cherán, en la controversia constitucional 32/2012. En ese, –la señora Ministra Sánchez Cordero y yo, lo recuerdo a partir de un buen dictamen de su secretario Alejandro Cruz– en voto de minoría señalamos que tal ausencia debía generar la invalidez del resultado del proceso legislativo y no sólo efectos relativos para el municipio que impugnó la reforma.

Asimismo, en la acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015, resueltas el diecinueve de octubre de dos mil quince, este Tribunal Pleno por unanimidad de diez votos declaró la invalidez de la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca por falta de consulta previa e informada por parte del Congreso local a los pueblos indígenas.

Cito los casos anteriores, pues ilustra la importancia que le hemos dado como Tribunal Constitucional a la participación de ciertos grupos sociales en la creación de normas y políticas públicas que afectan a sus intereses.

No pretendo –desde luego– trazar una equivalencia entre los derechos de los pueblos y comunidades indígenas a ser consultados, y la necesidad de incluir a las personas con discapacidad en los procesos de creación de normas y políticas públicas que los afectan; sin embargo, quiero destacar el elemento común: que no es disponible para el Estado hacer efectiva la participación en los niveles de decisión estatal.

El Comité de las Naciones Unidas para personas con discapacidad no ha desarrollado los términos en que debe realizarse la consulta, como sí se encuentran desarrollados –de manera específica– en el artículo 6.2 del Convenio 169 de la

Organización Internacional del Trabajo. Sin embargo, el texto de la Convención es muy claro en establecer que, en la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacerlas efectivas, el Estado debe celebrar una consulta estrecha y colaborar activamente con las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan. Este artículo, por tanto, exige que la motivación legislativa deba reflejar la participación activa de estas personas a través de las organizaciones que las representa. Esta participación cobra relevancia tratándose de personas con discapacidad, ya que en buena medida la defensa de sus derechos descansa en la existencia de estas organizaciones y en su capacidad de influir en la legislación y políticas públicas que los afectan.

La consulta, en este sentido, no es una mera formalidad, sino que se erige como garantía primaria de defensa de sus derechos. Este Tribunal considera que si la Convención justamente tiene como finalidad la inclusión de un grupo social que ha sido históricamente excluido y marginado, resultaría sin sentido que no sean considerados en la elaboración de leyes que los afectan, y que esta participación no sea previa, estrecha y relevante en el mismo proceso legislativo y/o de elaboración de normas y políticas.

Hay que destacar que el procedimiento legislativo –entendido en su forma tradicional– no se adapta –desde luego– a este modelo de participación y colaboración en la elaboración de las leyes, no se encuentra reflejado –desde luego– en el artículo 72 de nuestra Constitución, ni en la Ley Orgánica, ni en los reglamentos del Congreso de la Unión o de los Congresos locales, a lo mucho, la participación en el proceso legislativo –y me refiero al Congreso de la Unión– se reduce a la solicitud de información por parte de las Comisiones ordinarias.

El sentido de transformación de la adopción de los derechos humanos y la incorporación de instrumentos como la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su posición jurídica a partir de la reforma de junio de dos mil once, nos debe llevar a una nueva lectura de nuestros procesos de creación normativa, incluidos, –desde luego– los legislativos.

Creo que es de la mayor importancia entender que en un mundo de derechos humanos como el que el legislador constitucional ha construido, y desde ahí nos impone a todos los operadores jurídicos, incluida esta Suprema Corte de Justicia, se generan autorrestricciones y mandatos específicos que no son disponibles para los órganos ordinarios del Estado, por democráticos y representativos que estos sean.

En este sentido, los derechos humanos de las personas con discapacidad no se agotan en su satisfacción con el resultado del proceso de elaboración de leyes, reglamentos o políticas públicas, sino que se hacen efectivos desde su colaboración y participación en los procesos que las crean; lo cual debe quedar clara y fielmente reflejado en la motivación de las normas y, sobre todo, en la forma de construcción –insisto– de los procesos legislativos a partir de los cambios constitucionales que ha tenido nuestro país. De este modo, –este caso particular, en la motivación legislativa– considero que está –evidentemente– ante una falta de consulta y tiene el potencial invalidatorio de la totalidad de la ley.

No puedo dejar de reconocer el trabajo de los grupos y personas que participaron en la creación de esta ley, así como al propio legislador, cuya intención es la implementación de la Convención y, en general, la inclusión de las personas con discapacidad. No dudo tampoco que su contenido –en muchos casos– pueda

cumplir sus objetivos y finalidades; sin embargo, la satisfacción de los derechos humanos de las personas con discapacidad no se cumple cabalmente sin agotar de manera adecuada e idónea el mandato de consulta contenido –insisto– en el artículo 4.3 de la Convención.

A mi juicio, y muy respetuosamente, cualquier otra lectura de la Convención implicaría privar a las personas con discapacidad de un derecho humano; además de que atentaría contra el principio de buena fe que nuestro Estado debe guardar en la interpretación de normas constitucionales. Consecuentemente, señor Ministro Presidente, votaré por la invalidez de la ley en su totalidad por considerar que se ha dado un vicio de procedimiento suficientemente grande como para llevar o tener un potencial invalidatorio. Muchas gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Cossío. A su consideración señoras y señores Ministros. En general, no sólo sobre la propuesta del señor Ministro Cossío, sino en general sobre el proyecto. ¿No hay observaciones? Señor Ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Señor Ministro Presidente, sí las hay, lo que pasa es que creo que todos nos quedamos pensando en este planteamiento sorpresivo –lo debo decir– que formula el Ministro Cossío, por lo menos es mi caso.

Hasta donde entendí, él lo que plantea es que conforme a la Convención debió haber –previo a la expedición de la ley– consultas con las organizaciones porque en la Convención, – hasta donde recuerdo– dice que las consultas deben ser a través de las organizaciones que representan a este tipo de personas y

que no se hicieron. La verdad es que esto no estaba planteado, honestamente no tengo una respuesta en este momento a ese punto en concreto.

Por otra parte, también entiendo que planteó la posibilidad de que en estos casos se hicieran consultas, como lo hemos hechos en otros casos, no sé si hasta allá llegó el planteamiento del señor Ministro Cossío.

Me parece que en este punto, ese planteamiento no se hizo formalmente por parte del accionante; consecuentemente, no sé –él ha dado un punto de vista– hasta dónde podríamos introducir esos elementos en este momento para la resolución del presente asunto. Consecuentemente, no tengo ni propuestas ni respuestas, tengo dudas en este momento. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Franco. Señor Ministro Laynez.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Muchas gracias señor Ministro Presidente. En el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, –quiero recordar a este Pleno, se reformó en enero de dos mil quince– señala que: “Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial”. Y esto es parte de la modificación de enero de dos mil quince. “Igualmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaración de invalidez en

la violación de los derechos humanos consagrados en cualquier tratado internacional del que México sea parte, haya o no sido invocado en el escrito inicial”.

También me parece que, efectivamente, aunque no se hubiese planteado por el accionante, corresponde a una acción de inconstitucionalidad conforme al artículo 71, en el que esta Suprema Corte pueda abordar este argumento de falta de consulta, que además está previsto en una Convención y no en la Constitución General de la República, pues precisamente el artículo 71 se modificó para agregar los tratados internacionales.

También me parecería que el proceso legislativo sí adoleció de esta consulta que está expresa en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Quiero recordar que en el proceso legislativo los propios promoventes de la iniciativa hacen aplicable esta Convención, los fundamentos y motivos de la iniciativa están basados precisamente en esta Convención, y señalando que es obligatoria para el Estado Mexicano.

Ahora bien, también considero que sí faltó la consulta. Hay una parte, –si ustedes me permiten– en el dictamen en Cámara de Diputados, que nos señala —leo textualmente, sólo es un párrafo—: “Cabe destacar que por iniciativa de la presidenta de la Subcomisión de Grupos Vulnerables, diputada María de la Paloma Villaseñor Vargas, se realizó un encuentro en el que participaron tres expertos europeos, un latinoamericano, cinco mexicanos —y después ya habla de los representantes: la Secretaría de Salud, de Educación, Trabajo, Hacienda y Crédito Público—. El evento se llevó a cabo en el marco del segundo

Encuentro Internacional sobre Autismo celebrado en San José del Cabo, Baja California Sur”. Pero si me permiten, es la única referencia; me parece que a una nueva interpretación muy laxa, porque como lo dijo el señor Ministro Cossío —si bien lo entendí—; efectivamente, no hay ninguna regulación de la consulta en sí, como la podríamos tener para la consulta en materia indígena, está prevista como una obligación de los Estados firmantes de la Convención, pero no hay absolutamente ninguna regulación, dice: consulta estrecha, en la que deberán de participar con la participación de las personas con condición del espectro autista o las organizaciones sociales.

Entonces, si bien la no reglamentación de la consulta permitiría hacer una interpretación, me parece que —al menos— el legislador debió habernos presentado los resultados de las posiciones de las distintas organizaciones, además de decirnos quién participó en estos foros, y presentarnos cuáles son las conclusiones o —insisto— las posiciones de las diversas organizaciones especializadas o que agrupen a las familias o a las propias personas con la condición del espectro de autismo; por lo tanto, me parece que coincidiría con esta posición de que falta, o que sí se incurrió en una violación a la Convención y a la obligación de hacer una consulta, aun y cuando no esté regulada no hay ningún elemento, y que, por lo tanto, pues —en mi consideración— habría que declarar la inconstitucionalidad de la ley por adolecer de este requisito formal. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Laynez. Señor Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Ministro Presidente. Vengo exactamente en el mismo

sentido de lo que se ha manifestado aquí; y en el caso en que la votación del Pleno fuera en otro sentido, ya me referiría también al concepto de invalidez concreto que se está analizando.

Primero. Me parece que sí es pertinente la suplencia de concepto, creo que es un caso claro, porque además tendría un efecto invalidante de toda la norma, y me parece que el artículo 4.3 de la Convención es muy claro, dice: “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”.

Es muy claro que incluye la legislación, es muy claro también que tiene que haber consultas estrechas y una colaboración, y también que esto se hace a través de las organizaciones que representan a las personas con discapacidad. También me parece claro que esta norma –al ser una norma de derechos humanos– tiene jerarquía constitucional, es decir, es Constitución; de tal manera que se requiere hacer esta consulta, el hecho que no esté reglamentada en nuestra Constitución no quiere decir que pierda toda eficacia, obviamente, muchos preceptos de la Constitución no han sido reformados, pero todos se encuentran permeados –por decirlo de alguna manera– por los preceptos de derechos humanos tanto de fuente constitucional directa como de fuente internacional, que hoy son también Constitución.

De tal manera que, el hecho que no esté reglamentado, no implica que haya un impedimento o que deje de haber una

obligación del legislativo de realizar estas consultas durante el proceso legislativo. ¿En qué momento? ¿De qué forma? Esto entra en la libertad parlamentaria del Congreso, pero no puede, simple y sencillamente, hacerse como si esta norma de derecho positivo mexicano –de fuente internacional– no existiera o no tuviera ningún sentido, cuando expresamente habla de legislación, y estamos en un tema claro de una legislación que entra en los temas de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Creo que si esto es así, se tuvieron que haber llevado estas consultas, creo que se tenía que acreditar que se llevaron a cabo, y me parece que el hecho de que no se hayan llevado a cabo, sí tiene un efecto invalidante, porque de otra manera, no entiendo cuál es el sentido de este precepto; me parece que los Estados contratantes de una convención internacional cuando firman una convención están conscientes o deben estar que esto implica una modificación normativa al ámbito interno, y esta norma, que además entre nosotros tiene jerarquía constitucional, es una norma de derechos humanos; creo que no puede ser desconocida y que al no haberse hecho la consulta yo estaría también por la invalidez total de la ley. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias. Antes de darle la palabra a la señora Ministra Luna, nada más quisiera mencionar, si bien –como se dice– no está reglamentada esta forma de consulta, encontré que sí hay una consulta, que se realizaron el 11 de abril de 2014, –inclusive– 29, 30 y 31 de mayo y también a principios de noviembre: 6, 7 y 8 de noviembre, en la que participaron: primero, el Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU y, después, diversas organizaciones y expertos que participaron en estas reuniones, éstas son las que

encontré, expertos de muchos países, y este proceso que no está regulado, que no está reglamentado— parece haber concluido con un exhorto que hicieron un poco más de doscientas treinta organizaciones dedicadas a esto, personas, expertos y organizaciones que hicieron un exhorto a los senadores —en este caso— para que se apruebe la ley como se había acordado en la iniciativa y el dictamen correspondiente. De tal modo que, si bien no está regulado, precisamente por ello pudiera pensarse que este aspecto fue —de alguna manera— cubierto, tan es así que encontré —desde mi punto de vista— la anuencia de todas estas organizaciones dedicadas a estas cuestiones, como un exhorto para que se aprobara la legislación que estaba a discusión.

Yo también, nada más hago de conocimiento de ustedes, porque tampoco encuentro en la legislación nacional, respecto de la forma de elaborar las leyes, la necesidad de consignar específicamente durante el proceso legislativo ni en las actas correspondientes que se hubiese elaborado, hecho o realizado esta consulta, que aparentemente pudiera haberse realizado, pero que no exige el reglamento ni la ley que se haga directamente constar en el proceso legislativo. Señora Ministra Luna.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor Ministro Presidente. La propuesta del señor Ministro Cossío es en el sentido de que debiera aplicarse el tratado internacional en función de que éste establece en uno de sus puntos, que cuando se emite una legislación de esta naturaleza habrá que consultar a las asociaciones que —de alguna manera— están involucradas con el tema, y él citó —incluso— el caso “Cherán”, donde ya nosotros declaramos alguna invalidez de una legislación por no haberle dado participación a una comunidad indígena.

Mi problema, en primer lugar, sería de carácter técnico, por qué:

1. Esto no es materia de impugnación en la demanda correspondiente, esto se traería en suplencia de queja, la primera situación es ¿podemos o no traerlo en suplencia de queja? La respuesta es así porque el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, nos dice: “Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial”. Esto se debe a una reforma relativamente reciente. “Igualmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaración de invalidez en la violación de los derechos humanos consagrados en cualquier tratado internacional del que México sea parte, haya o no sido invocado en el escrito inicial”.

Entonces, por lo que se refiere a la suplencia de la queja, el tema está zanjado, pero viene otro problema, es el siguiente: no está reclamada la ley en su integridad, si nosotros vemos el escrito de demanda, dice en la página 2: “La norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó”, y de manera específica dice: artículos 3, fracciones III y IX, 6º, fracciones VII, 10, fracciones VI y XIX, 16, fracciones IV y VI, así como 17, fracción VIII, todos de la ley que ya todos sabemos.

Esa es la forma en que está planteada, o sea, no se está planteando la inconstitucionalidad de toda la ley, sino de artículos específicos que vienen perfectamente señalados y determinados, y con base en esto, tenemos el artículo 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105

constitucional, que dice: “Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas”.

Entonces, aquí es donde encuentro un problema técnico, están impugnadas de manera específica solamente estos artículos, esto no quiere decir que –incluso– si se quiere en suplencia de queja declarar la invalidez por estas razones si es que no estuvieran dadas las consultas correspondientes, –como el señor Presidente acaba de informar que sí se realizaron– eso sería cuestión de valoración, pero solamente respecto de los artículos impugnados, la ley en su totalidad no está señalada como reclamada. Entonces sí lo planteo como un problema técnico. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias. Esto que dice la señora Ministra es muy importante porque dejaríamos sin ley total y absolutamente a muchas de las condiciones que no están involucradas como impugnadas en esta acción de inconstitucionalidad. A su consideración. Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Ministro Presidente. A ver, creo que son varias cuestiones. La primera, creo que sí hay la idea de que se puede suplir y entrar a analizar si ésta es una violación, en eso creo que no hay discusión, al menos hasta ahora. El segundo problema es si efectivamente podríamos, ya establecida esa condición de suplencia, anular o no la totalidad de la ley, esto me parece que es un punto importante de discusión, –en lo personal– creo que sí, una vez que se ha suplido el concepto y se puede declarar a diferencia de la materia electoral la invalidez con fundamento en cualquier disposición, me parece que esto sí tiene esta condición. Y se

puede declarar también, –desde luego– a partir de lo que dispone el propio tratado internacional, esa es mi cuestión.

El otro tema, –que señalaba usted señor Ministro Presidente, es también muy interesante, y como lo mencionaba el Ministro Laynez– hay una muy escasa mención en la iniciativa de que estos procesos se llevaron a cabo. Entonces, creo que tendríamos que verificar si empíricamente se llevaron a cabo o no estos foros, la información que usted tiene no está y entiendo muy bien del proyecto no tenía por qué contemplarla porque su línea argumentativa iba en otro sentido, esto –desde luego– no es un problema del proyecto, –insisto– tampoco está agregado en autos, no se ofreció como prueba; entonces, creo que tendríamos que verificar —no por poner en duda— simplemente en qué condiciones se llevaron a cabo estos foros y qué características tuvieron; y adicionalmente ver que se celebró esas reuniones, esos foros, significa —como se lleva a cabo aquí— consultas estrechas y colaboración activa con las organizaciones, porque podríamos también tener un elemento de corte que es: los foros no significan celebración de consultas estrechas y colaboración en la elaboración de las normas; creo que podrían ser —igual llegamos a la conclusión— de que los foros califica como una manera de colaboración estrecha —lo voy a decir así— o los foros simplemente fueron elementos informativos en los cuales participaron una serie de organizaciones; me parece muy importante y muy reconocible el trabajo que han realizado; entonces, creo que son distintas dimensiones. Lo que me parece que sería muy difícil aceptar así, de inmediato, es que como hubo foros, hubo consultas, no sé si unos y otros tendrían que ser.

El asunto, creo que en este sentido sería importante allegarnos de la información sobre lo que aconteció en esos foros, observar esta cuestión, darle la característica de meros foros informativos

o —en realidad— consultas estrechas y colaboración activa, califica de una forma u otra, y éste me parece que es un punto que nos permitiría superar.

Estuve revisando el expediente a ver si alguien había ofrecido esto, si estaba en nuestro conocimiento, etcétera; y, desde luego, no están estas condiciones; entonces, creo que sí es importante saber en qué condiciones se han celebrado estos elementos, sobre todo porque —insisto— con todas las variaciones que tiene de grupos más identificados y constituidos en términos del artículo entre pueblos y comunidades indígenas, sí le hemos dado un peso específico ya de carácter procedimental a la forma en que estas organizaciones y estos individuos que se han autoadscrito como indígenas, tienen para estar en los propios procesos legislativos.

Lo que me parece que sería complicado, es suponer que el legislador sigue teniendo una condición soberana, tal que no tiene por qué llevar a cabo consultas estrechas y recibir colaboración activa.

Creo que el Constituyente Mexicano cuando lleva a cabo la reforma del artículo 1º y genera esta potencialidad se autorrestringió enormemente en el ejercicio de sus funciones porque hoy en un proceso legislativo como éste, no sólo pueden jugar los legisladores electos democráticamente, sino los representantes o las personas a los que ciertas leyes o ciertos tratados o la propia Constitución les ha dado la posibilidad activa de estar en ellos.

Creo que esto sería una forma —muy respetuosamente lo planteo— de organizar la discusión en este sentido señor Ministro Presidente. Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Quisiera nada más agregar –antes de dar la palabra a los señores Ministros Pardo y Piña– que en la Gaceta Parlamentaria que se identifica como “año XVIII, número 4226-II, martes 3 de marzo de 2015”, se hizo la declaratoria de publicidad de dictámenes, en este caso, de esta iniciativa, y en esa declaratoria se señala en tres párrafos lo siguiente –que si me permiten, lo leo rápidamente: “Con el objeto de consensuar la iniciativa que se somete a la consideración de las y los diputados de esta LXII Legislatura, en favor de las personas con la condición del espectro autista se realizaron 21 reuniones de trabajo con servidores públicos de alto nivel de las Secretarías de Salud, Educación, Trabajo y Previsión Social, y Hacienda y Crédito Público.

En lo que corresponde al contacto con organizaciones de la sociedad civil y con profesionales privados en las ramas médicas, terapéuticas, educativas, empresas dedicadas a las tecnologías de la información, ha sido permanente por parte de algunos legisladores proponentes que, incluso, viven el problema en el seno familiar.

Cabe destacar que por iniciativa de la presidenta de la Subcomisión de Grupos Vulnerables, diputada María de la Paloma Villaseñor Vargas, se realizó un encuentro en el que participaron tres expertos europeos, un latinoamericano, cinco mexicanos y siete representantes de los Secretarios de Salud, Educación, Trabajo y Previsión Social, y Hacienda y Crédito Público del Gobierno Mexicano. El evento se llevó a cabo en el marco del segundo Encuentro Internacional sobre Autismo, celebrado en San José del Cabo, Baja California Sur, México, los días 6, 7 y 8 de noviembre de 2014. –Que era el dato que les había mencionado– El intercambio de experiencias reafirmó el

propósito de presentar la iniciativa que hoy se somete a consideración del Pleno de la Cámara de Diputados”; esto está en la Gaceta Parlamentaria. Señor Ministro Pardo.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias señor Ministro Presidente. Quiero –simplemente– compartir algunas inquietudes, no he definido aún mi criterio sobre el punto.

El tratado internacional que cita el señor Ministro Cossío y que da fundamento a la necesidad de estas consultas, señala que debe ser en la elaboración y aplicación de legislación; sin embargo, no precisa que deba ser durante el proceso legislativo cuando se hagan estas consultas o estas reuniones, porque –incluso, digo, pensando hipotéticamente– podrían darse estas consultas o estas reuniones previo a la presentación de la iniciativa correspondiente, que me parece del todo lógico también.

Tenía aquí –me parece que fue la que usted leyó señor Ministro Presidente– un párrafo del dictamen de la Comisión respectiva al Pleno de la Cámara de Diputados, en donde se hace referencia –precisamente– a este encuentro que ya señalaba usted– los días 6, 7 y 8 de noviembre de 2014.

El tratado internacional no es claro en cuanto al momento en que deben desahogarse esas consultas; tampoco es claro en cuanto a definir a cuáles organizaciones son a las que debieran convocarse para este tipo de consultas y, en esa medida, me genera duda el punto.

Por otro lado, también tengo la inquietud de si, en aras de suplir la deficiencia de la queja, no estaríamos rebasando el ejercicio de la acción que se intenta, porque –efectivamente, ya se ha comentado aquí– la ley que tenemos bajo análisis en este

momento, es una ley que intenta cambiar –prácticamente– un paradigma que intenta hacer realidad todo un sistema de inclusión de las personas bajo el espectro autista y, en esa medida, entiendo que la impugnación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es muy concreta y muy precisa en relación con algunos puntos –muy bien definidos– que considera que no van en la misma lógica que el resto de la propia legislación, conforme a la finalidad que fue planteada inicialmente.

Creo que esta legislación tiene muchos aspectos positivos, en mucha medida busca la obtención de esa finalidad, que es –desde luego– un sistema completo de inclusión, y si bajo la figura de la suplencia de la queja lo que se va a lograr es invalidar toda la ley, dejarla sin vigencia y –supongo– volver a convocar a un proceso legislativo en donde pudiera quedar constancias del desahogo de estas consultas, me parece que estaríamos dilatando los beneficios que –en su gran mayoría– genera esta nueva legislación al respecto.

Otro de los puntos que me genera duda también es si las consultas que debieran hacerse con base en el artículo 4.3 de la Convención, deben quedar asentadas o con constancias en actas del proceso legislativo, porque ese aspecto tampoco está regulado.

Así es que, ante todas estas dudas que quiero compartir con este Tribunal Pleno, me atrevería a sugerir –desde luego a consideración del Pleno– que pudiéramos darnos un par de días para poder hacer esta investigación de si hubo consultas o no las hubo, si fueron antes de la iniciativa o posterior, a qué organizaciones se les dio posibilidad de manifestarse en estos ejercicios y, finalmente, tomar una decisión al respecto.

Esa sería mi atenta sugerencia señor Ministro Presidente.
Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Pardo.
Señora Ministra Piña.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Quiero plantear en el mismo sentido del Ministro Pardo mi inquietud. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos viene por unos artículos específicos que considera –a su juicio– que son discriminatorios.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos no viene en el sentido de que se declare la invalidez de toda la ley, porque no es ni siquiera su pretensión en el sentido de que no existe esa ley, sino que determinados artículos de esa ley son discriminatorios y, por lo tanto, lo que a juicio de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos esos vicios de la ley es lo que viene a convertir para proteger los derechos humanos de las personas a las que se refiere.

Me cuestiono si en suplencia de la queja, –que además es una institución para favorecer a las personas que promueven las acciones, las controversias, los juicios de amparo, que es para favorecerlos– nosotros podemos aplicar una suplencia de queja para anular una ley que la propia Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dado que nada más está cuestionando determinados preceptos, ¿le vamos anular la ley porque ejerció una acción porque considera que determinados preceptos son violatorios?, eso sí me cuestionaría.

La suplencia de la queja –no puede al margen de que se pueda hacer porque sí se puede hacer– es una institución para favorecer. Lo dejo como cuestionamiento y no tendría ningún

problema –como lo sugirió el Ministro Pardo– darnos un tiempo, porque sí es un punto importante. Primero, sí existe; segundo, si se tenía que aportar o no; tercero, a juicio de los que integramos este Tribunal Pleno –dado que no está reglamentado– lo que se hizo podría ser suficiente.

Incluso, no sé, porque esto puede dar lugar hasta si se necesita ver ya actuaciones concretas, y dado que son varios puntos –inclusive– son –de hecho– para definir una cuestión de derecho. Entonces, consideraría –como el Ministro Pardo– darnos tiempo para analizar este punto concreto. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra. Señor Ministro Gutiérrez.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias señor Ministro Presidente. También me uniría a la petición de darnos un tiempo para estudiar este punto en concreto; sin lugar a dudas, es un punto muy interesante.

En primer término, me parece que la suplencia sí da cuando estamos ante violaciones o posibles vicios de procedimiento de competencia; me parece que hay precedentes en ese sentido, aun impugnando algunas normas en acción y en controversia, que se pudiera declarar la norma por advertir un vicio de competencia o un vicio en el procedimiento legislativo. Ese sería un punto de vista muy particular, pero creo que es distinto al amparo en ese sentido.

Segundo lugar, efectivamente, no existen requisitos en ley o en tratados de qué tipo o cómo debe de llevarse a cabo la consulta, pues se va a tener que desarrollar y vamos a tener que

establecer los parámetros. Nada más les recuerdo que, en la consulta indígena, el hecho de que la consulta sea previa, informada y de buena fe, no se encuentra en el Tratado de OIT, es decir, ha sido un desarrollo a base de sentencias; en el mismo sentido, creo que vamos a tener que calibrar el entendimiento de ese tratado en este Tribunal Pleno.

Por ese sentido, me uno a la posibilidad de poder estudiar este punto que sí tiene un efecto muy importante hacia futuras impugnaciones que pudieran llegar a presentarse en esta Corte. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Gutiérrez. Señor Ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor Presidente. En realidad, el planteamiento inicial que hice, – que tenía muchas dudas– ahora se ha agudizado, y se ha agudizado ante una serie de planteamientos muy serios que se han formulado en este momento por las señoras y los señores Ministros, porque me parece —perdón— iniciaría diciendo que me parece muy plausible que tengamos oportunidad de revisar esto porque son varios los temas que se han introducido en este debate ahora, que merecen atención. Trato de ser ordenado.

Tienen toda razón el señor Ministro Cossío y el señor Ministro Zaldívar que fueron categóricos al señalar que hay una obligación clara del Estado Mexicano en cuanto a que se tienen que realizar las consultas; es decir, me parece que eso es indiscutible, dice el punto 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 —no

está dejándolo potestativamente o discrecionalmente— 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”.

Me parece que esto es clarísimo, es una obligación; sin embargo, aquí el tema se ha dividido en dos aspectos: uno estrictamente técnico, que inclusive planteaba como duda en mi primera intervención, de si se podía llegar con base en este precepto y la Ley Reglamentaria a introducir todo el estudio de la regularidad del proceso legislativo a la luz —en este caso— de esta disposición o no se podría. Aquí surge un segundo punto que me parece que debe ser de la mayor atención de todos nosotros. ¿Qué es lo que debe prevalecer? Creo que la señora Ministra Luna Ramos señalaba con toda corrección que tenemos un problema en la Ley Reglamentaria entre dos preceptos; consecuentemente, este Pleno creo que tendría que hacer una interpretación de qué es lo que debe prevalecer; si es el 71 —que si estuviera aislado sería clarísimo, tal como lo mencionó el señor Ministro Laynez— si no estuviera el 72; y el 72 introduce un aspecto técnico, es decir, los actos están impugnados o no. Consecuentemente, creo que este es un segundo aspecto que merecería la mayor atención de este Pleno.

Y en tercer lugar, derivada de la decisión que tomáramos respecto a si esto es materia de análisis, surge lo que han venido planteando con toda claridad; lo planteó el señor Ministro Cossío en un aspecto, el Ministro Presidente lo plantea con otra óptica, considerar que pudo haber habido la consulta, dado que también ahí ha surgido el problema de cómo debe hacerse esta consulta, puesto que no hay ningún lineamiento de ningún tipo para ello; y también el señor Ministro Pardo abundó en este tema.

Consecuentemente, de aceptar que sí se puede que la ley permite que este Pleno lleve en este caso y –¡ojo!– como precedente sería muy importante porque nos obligaría eventualmente a estar revisando oficiosamente los procesos legislativos; no lo generalizo porque puede haber una serie de circunstancias, pero es un criterio muy importante el que tomaremos en función de las acciones que tuviéramos que resolver; pero —insisto— puestos en esta hipótesis de que así lo consideráramos, entonces tendremos que entrar al análisis –que también merece gran reflexión, de si esto que se hizo es suficiente para considerar que se cumplió con el mandato de la Convención para las consultas.

Consecuentemente, señor Ministro Presidente, señoras y señores Ministros sí me sumaría a la propuesta de que nos abriéramos un espacio para revisar estas cuestiones que resultan de la mayor trascendencia en este asunto, pero también en lo que pueda venir en el futuro. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Franco. Señora Ministra Luna Ramos por favor.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor Ministro Presidente. Creo que sí es muy importante, —como muchos de los señores Ministros lo han mencionado— que nos tomemos el tiempo para revisar esta parte que de principio no venía como estructuración del proyecto, nada más que sí quisiera que se tomaran en cuenta algunos puntos que son muy importantes.

Primero. La procedencia; hasta dónde determinar si esto procede o no en relación a toda la ley. ¿Procede respecto de toda la ley? En mi opinión no, por el artículo 72 –de manera expresa– nos está diciendo: “Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia

sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas,” Y ya vimos, la totalidad de la ley no está impugnada, están impugnados solamente artículos precisos y determinados.

Primero. ¿Procede o no la impugnación? Creo que solamente respecto de los artículos impugnados; ahora, ¿procede aplicar o no la suplencia de la queja y analizar el concepto? Pues no veo ahí ningún inconveniente; leímos el artículo 71, nos da la posibilidad de suplir la deficiencia, de traer un concepto que no se había analizado, e incluso, si esto es en violación a un tratado internacional, la propia ley está aceptando esa posibilidad, ahí tampoco le veo problema.

Si vamos al fondo, porque vamos a analizar esto en relación con los artículos que fueron impugnados, pues aquí lo primero que tenemos que establecer: ¿hay consulta o no hay consulta? Si hay consulta, perfecto; hay consulta ¿en qué términos? ¿En qué términos tiene que darse? ¿Cuándo tiene que darse? ¿Por qué tiene que darse?

Y segundo es ¿cómo se dio en la práctica? Cómo se dio en este asunto —en concreto— las consultas a que había hecho relación el señor Ministro Presidente, y si éstas satisfacen o no lo que el tratado internacional está señalando en materia de consultas en este tipo de leyes.

Si llegamos a la conclusión de que esto es fundado; si es infundado, pues no hay mayor problema; pero si llegamos a la conclusión de que esto es fundado, ¿qué trae como consecuencia? La declaratoria de invalidez —es mi opinión— de los artículos impugnados.

Ahora, ¿cuál es la naturaleza de la violación que estamos analizando? Es una violación formal respecto de estos artículos; entonces, ¿cuál es la consecuencia o el efecto de una violación de esta naturaleza? Bueno, pues que tienen que rehacer el procedimiento legislativo para que se lleven a cabo estas consultas; pero —insisto— por efecto de la violación, no por declaratoria nuestra de inconstitucionalidad de la ley completa porque no fue impugnada; nuestra declaración debe ser en relación con los artículos impugnados, y el efecto de la violación que declaráramos fundado da como consecuencia que se rehaga el procedimiento legislativo, pero es la consecuencia de la violación, no la consecuencia de una determinación de inconstitucionalidad dada por la Corte de una ley completa que no fue reclamada como tal.

Nada más quisiera que se meditara un poquito en esto, y si tenemos tiempo para checar constancias, para ver cosas, creo que podemos —en un momento dado— llegar a tomar una decisión. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra Luna Ramos. Señor Ministro Medina Mora por favor.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: Gracias señor Ministro Presidente. Me parece que ésta es una discusión de la mayor relevancia y, en efecto, creo que hay —como lo señaló el señor Ministro Franco— una cierta colisión: si se interpreta aisladamente entre lo dispuesto por el artículo 71, y lo dispuesto por el artículo 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución, y convendría en ese sentido dilucidar el alcance; —ya la señora Ministra Luna Ramos ha planteado una aproximación

a este asunto— y me parece que ciertamente este Tribunal Pleno podría abordar este tema y sería pertinente hacerlo.

Tengo dudas serias respecto de la capacidad de cuestionar todo el proceso legislativo, más aún, en la lógica de que lo dispuesto en la Convención –citada el numeral 3, del artículo 4– no tiene identidad de alcance con el literal a) del numeral 1, del artículo 6 del Convenio 169 de la OIT y, obviamente la reglamentación que en nuestro derecho interno ha tenido esta misma idea de consulta a los pueblos indígenas, porque ahí se habla de las instituciones que los representan; y esto es un tema tratado constitucionalmente, aquí no es el caso; se habla de consultas estrechas y colaboración activa; desde luego, entiendo que siendo éste un elemento novedoso, pues las partes interesadas e involucradas en la acción de inconstitucionalidad, no presentaron todos los elementos — que como usted ha señalado— pudieran constituir a estas consultas estrechas y colaboración activa.

Por mi parte, tuve acceso a algunas de estas consultas, foros, reuniones con organizaciones, con personas con discapacidad, que al final son quienes están tutelados en esto, no son las organizaciones o algunas organizaciones que las representan, sino las personas con discapacidad, que –obviamente– fueron las que constituyeron la materia prima para poder construir el proyecto de ley, valorarlo en las comisiones que participaron en su aprobación unánime por ambas Cámaras y, después, —obviamente— en su promulgación, ahora en su implementación. Me parece pues, que no tienen el mismo alcance y es un tema también que tendríamos que valorar.

Por último, —insisto, como usted lo señaló— no están en las constancias, puesto que no fueron aportadas porque esto no era parte de la litis y, por otra parte, me parece que sí hay —a mi juicio— consultas y colaboración estrecha con organizaciones y con personas con discapacidad, con padres de familia, que fueron las que llevaron a esta formulación y aprobación de esta ley.

Esta ley tiene —obviamente— elementos muy positivos, que valdría la pena también considerarlos como valor tutelado y, — desde luego— hay que analizar los argumentos que plantea el accionante —la Comisión Nacional de los Derechos Humanos— respecto de la posible inconstitucionalidad de algunas de sus disposiciones. Es cuanto señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Voy a dar la palabra al señor Ministro ponente. Creo que si alcanzáramos la anuencia de posponer este asunto —que es posible que sí— tendríamos que formularnos —básicamente de lo que se ha dicho— cuatro preguntas: Primero. Si procede la suplencia en este sentido. Segundo. De proceder esta suplencia, ¿sería para llegar a la finalidad de invalidez de toda la norma o sólo de las normas?, —como nos señalaba la Ministra—. Como tercera pregunta. ¿Qué se debe entender por consulta? Y en el caso de que podamos definir qué se debe entender por consulta, si en este caso se satisface, —con los elementos que hemos advertido— si esa consulta está cumplida y satisfecha; de esa manera, podríamos —quizá— avanzar en una próxima sesión, si el señor Ministro ponente está de acuerdo. Señor Ministro por favor.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: No sólo estoy de acuerdo, señor Ministro Presidente, muchas gracias, sino me parece lo

más oportuno; y lo digo porque en la construcción de los criterios a los cuales esta Suprema Corte se debe someter, siempre está el recabar el mayor número de elementos que le permitan —con objetividad— alcanzar sus cometidos constitucionales.

Nos queda a todos claro que la definición que el artículo 1º de la Constitución, que hoy imprime al contexto general creado por el propio Marco Supremo, lleva a entender muchas otras obligaciones, —como la que aquí se trata— a través de una convención, la actividad legislativa que pudiera entonces entenderse soberana —por principio— se ve alterada en su composición, pues hay temas sensibles para la sociedad misma que llevan a que no sólo es la representación misma de un Congreso la que justifique la determinación del alcance de una norma, sino probablemente la particularización que debe quedar concreta y perfectamente consultable, de que la decisión legislativa final es producto, si no del consenso, por lo menos de la atención de todos aquellos a quienes resulten beneficiados por el contexto de la disposición legal; y es así que veo —en esta suerte de intervención— una gran oportunidad para construir algunos aspectos que —en mi particular concepto— requieren de una opinión jurisdiccional; desde luego, no necesariamente con la precisión con la que ya se ha alcanzado el tema de la consulta indígena, pues ésta no sólo deriva de un mandamiento constitucional, muy bien desarrollado jurisprudencialmente, que supone aspectos bastante más complejos que de aquella participación que se desprende de la Convención aquí ya citada.

Debo recordar a ustedes que —como ya insistentemente se dijo— éste no fue un argumento planteado por el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; de ahí que difícilmente podríamos encontrar en el expediente la información necesaria para poder satisfacer una duda de esta naturaleza;

desde luego, y por lógica —y aquí creo que al final pudiera haber una oportunidad para desafiarla. Cuando se va a suplir la queja es porque se va a dar un resultado positivo para quien promueve. Suplir sólo para decirle que no tiene la razón en algo que no nos propuso, llevaría a que el propio accionante nos dijera:” yo no tenía duda y por eso no lo planteé, ni tampoco estaba necesitando orientación de una Suprema Corte en algo que no me generaba inquietud alguna”.

Evidentemente, este planteamiento —estrictamente oficioso— que deberá ser sometido al matiz específico de la legislación que nos rige, en donde me permite —por lo menos— anticipar que hay suplencia de la queja en estos aspectos, que —desde luego— me hubiere gustado más confirmarlos cuando alguien hubiere, en este sentido, patentizado por qué la falta de consulta que aquí pudiera surgir —que no la es— trajera un perjuicio a un determinado sector desprotegido de la sociedad, tuviera un respaldo; es decir, aquí no tenemos un caso en donde se diga: “la específica parte de la sociedad que se vio beneficiada con esta disposición legal, o con estas disposiciones legales, nos ha venido a demostrar que hay un perjuicio severo en la conformación de la ley”.

Quisiera —por lo menos— dejar destacado que no tenemos aquí un planteamiento en donde nos diga: “se perjudicaron los intereses, en lo general, de quienes, en este caso, padecen este espectro autista”; sólo se está hablando genéricamente de la posible violación de un proceso de construcción de ley —el proceso legislativo—, pero tampoco se tiene noticia de que alguien hubiere dicho: “por la falta de consulta, se dejaron de considerar tales o cuales aspectos” —eso no se tiene—, de manera que se pudiera —en una determinada hipótesis— llegar

a la anulación de una ley sin tener en concreto en qué parte perjudicó, si es que acaso existiera esta falta de consulta.

No es el caso —desde luego— reiterar y volver a citar todos los ordenamientos a los que se refirió el señor Ministro Presidente respecto de las reuniones, consultas y trabajo previo a la presentación de la iniciativa, por lo que alcanzo a recoger más de treinta, ni tampoco del exhorto de más de cien organizaciones que instaron al Congreso a dictar esta legislación, lo cual, de suyo, ya supone la necesidad de las organizaciones más vinculadas a este tipo de fenómenos sobre la participación que pudieron haber tenido y, creo entonces que la publicación —a la que también se refirió el señor Ministro Presidente— en la Gaceta Parlamentaria sobre todos estos trabajos preparatorios —por los menos, a mí— me satisfacen en el cumplimiento de lo que la Convención exige; desde luego, esto también tiene que ser sometido al talento y profundidad de cada uno de quienes aquí resuelven.

Es por ello que entonces, aprovechando esta gran veta para poder definir —si quieren ustedes— inicialmente lo que supone el derecho a la consulta y si éste efectivamente se cumplió o no, evidentemente, sorteando positivamente los restantes aspectos —que ya han sido aquí destacados— sobre si la suplencia alcanza a este grado de nulidad, y si es que se cuestionó o no toda la ley, por virtud de su procedimiento legislativo, y si con ello se da cumplimiento al mandato específico de la ley que lo rige, evidentemente, traería por consecuencia poder analizar y generar una opinión constructiva sobre estos aspectos.

Sólo insisto —y me referí a una excepción— dije que la lógica podría ser desafiada; y es que la lógica —como insistí— depende de que, si voy a suplir, es porque le voy a dar un

resultado a quien actúa; resultado que no es el que me pidió quien actuó, pues el que actuó no pidió la invalidez de la ley, sólo de determinados aspectos que aquí están tratados exhaustivamente. Obvio es que, si la propia dinámica de su análisis nos permitiría introducir el tema, desafiaría la lógica, pero en función de un beneficio general pudiera formar parte de un proyecto para decirle: “accionante, Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, no hiciste valer este argumento; sin embargo, con la finalidad de construir y sentar un precedente que nos pueda orientar en alguna otra circunstancia, te puedo decir que, en el caso concreto, como dato preliminar, te comento, que hubo tales y cuales consultas, con lo que se considera que se han honrado los compromisos de este país al haber celebrado una convención que exige –por lo menos– la participación previa de las organizaciones que, en este sentido, tienen mayor vinculación con el fenómeno que se pretende regular”.

De suerte que prepararé el documento en donde se contengan estas tantas oportunidades de conocimiento que se dieron – insisto, más de treinta y un exhortos de más de cien organizaciones para que la ley tuviera lugar–.

Si esto, en su conjunto, no pudiera servir para convencer y se considerara o se siguiera considerando la necesidad de deshabilitar la ley porque no está contemplado en la exposición de motivos, pues yo entonces estaría en contra, porque considero que resultaría muy pobre exigir que de la exposición de motivos se desprendiera todo un trabajo que seguramente fue el que nutrió una decisión de esta naturaleza y que, como lo dice su propio artículo 2, se hizo precisamente para poder paliar todas las consecuencias negativas que desgraciadamente hoy la

sociedad no alcanza a comprender respecto de quienes padecen este específico síndrome.

La lectura –como bien ya se dijo aquí– de los postulados, en general de la propia ley, permite evaluar, sin la necesidad de muchísima disquisición, sus fines, y sus fines son enteramente positivos; parece que a veces ante las exigencias normativas, los fines se hacen a un lado.

Estaré entonces preparando el documento que pueda dar contenido completo a todo el trabajo previo al legislativo que dio lugar a ello, y creo que la construcción de un criterio en esta materia, por lo menos, nos permitirá dar una inicial definición de lo que quiere decir “consulta”, y también probablemente un buen llamamiento al Congreso, para entender que hoy su representación no sólo deriva de lo que la normatividad constitucional exige, sino de lo que también aquellos compromisos a los que el Estado Mexicano se ha honrado a cumplir se están satisfaciendo.

Señor Ministro Presidente, bajo esa perspectiva entonces, para preparar el documento correspondiente, creo necesario el tiempo suficiente, es decir, yo diría un par de semanas, a efecto de que, permaneciendo en lista el asunto, pudiera ser complementado, no por la vía, en caso de que no llegara a concluir yo que esto es un tema que la invalide, como información adicional; si ustedes, luego de analizarla, llegaran a una conclusión de que debe formar parte del proyecto, ésta se incorporaría precisamente por ser decisión del Tribunal Pleno; mas creo que si se va a suplir la queja deficiente en un aspecto no alegado, malamente pudiera exigirse que se contemple sobre lo no pedido. Es cuanto señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Vamos entonces a posponer, –como está de acuerdo el señor Ministro y entiendo la mayoría de los señores Ministros de este Tribunal Pleno– sólo quisiera anotar, nada más para que quede en la mente que ahora que estamos, si acordamos hacer la suplencia de la queja no caigamos en la paradoja de incurrir en un argumento que después se desestime, que eso sería técnicamente incorrecto; probablemente en lugar de desestimar lo que habría que hacer es una especie de narrativa de que se cumplió esto, o sólo que nos llevara a la finalidad de la invalidez, entonces sí se planteara propiamente como una cuestión de suplencia. Nada más como una reflexión para todos ustedes.

Voy a levantar entonces la sesión. El asunto queda aplazado en estas condiciones, –como lo solicitó el Ministro ponente– lo incluiremos en la lista, y una vez que el señor Ministro nos haga favor de entregar –seguramente un nuevo documento–, entonces lo someteremos a la discusión de este Tribunal Pleno.

Los convoco a la próxima sesión que tendrá lugar el martes dos de febrero en este recinto, a la hora acostumbrada. Se levanta la sesión.

(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 13:10 HORAS)