

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 17
O R D I N A R I A
LUNES 15 DE FEBRERO DE 2016

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con cuarenta y dos minutos del lunes quince de febrero de dos mil dieciséis, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar sesión pública ordinaria, los señores Ministros Presidente Luis María Aguilar Morales, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Norma Lucía Piña Hernández, Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán.

El señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo no asistió a la sesión por desempeñar una comisión oficial.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

I. APROBACIÓN DE ACTA

Se sometió a consideración el proyecto de acta de la sesión pública número dieciséis ordinaria, celebrada el jueves once de febrero del año en curso.

Por unanimidad de diez votos, el Tribunal Pleno aprobó dicho proyecto.

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el lunes quince de febrero de dos mil dieciséis:

I. 33/2015

Acción de inconstitucionalidad 33/2015, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, demandando la invalidez de diversas disposiciones 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. En el proyecto modificado formulado por el señor Ministro Alberto Pérez Dayán se propuso: *“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, de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de 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 señala: "los certificados de habilitación"; y 17, fracción VIII, de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de 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.”

El señor Ministro ponente Pérez Dayán presentó la propuesta modificada del considerando quinto, relativo al marco general de la condición de espectro autista y de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista. Recordó que, en la sesión pasada, se refirió al mandato contenido en el artículo 4, punto 3, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Destacó que el espectro autista no está considerado médicamente como un tema de discapacidad, sino de comunicación e interacción general y de comportamiento social; asimismo, resaltó la participación de diversas organizaciones civiles promotoras de los derechos de las personas con espectro autístico en la expedición de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista.

El proyecto propone que el mandato contenido en dicho artículo convencional no establece una metodología específica ni una obligación incondicionada, por lo que los Estados cuentan con discrecionalidad para su realización en el orden interno, siempre que la implicación sea significativa, debiéndose analizar el aspecto sustantivo o material que pretende salvaguardar. En ese contexto, se debe determinar

si se ha implicado de forma adecuada y significativa a las organizaciones representativas de las personas con discapacidad en la adopción de decisiones que afecten a estos grupos vulnerables, tomando en cuenta sus opiniones. En el caso, se concluye que, en el proceso legislativo que culminó en la ley general en estudio, se expresaron más de un centenar de organizaciones representativas de las personas con la condición del espectro autista en el sentido de aprobar y promulgar esa ley, una vez analizado el dictamen presentado y aprobado por la Cámara de Diputados, al considerar que es conducente para cumplimentar los derechos humanos de esas personas y que constituye un paso significativo e importante para armonizar el marco legislativo y racionalizar el esfuerzo de las distintas dependencias y órdenes de gobierno en materia de la condición autista, lo que se refuerza con el diverso precepto 4, punto 4, de la citada Convención, el cual indica que en la interpretación y aplicación de la propia Convención no deben restringirse o afectarse los derechos de las personas con discapacidad, máxime que el mismo accionante —Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos— en su momento reconoció que la ley general constituye un paso relevante para cumplimentar los derechos fundamentales de las personas con esa condición, así como para establecer las directrices de actuación y coordinación de las autoridades respectivas.

Atento a lo anterior, se estima innecesario establecer en el proyecto lo relativo al alcance de la suplencia de la

deficiencia de la queja, ya que la práctica jurisdiccional no realiza un ejercicio de esa naturaleza si no produce un resultado favorable al interesado, siendo que en el caso se cumplió la citada norma internacional.

El señor Ministro Cossío Díaz aclaró que el caso es importante para determinar lo que se entenderá por consulta dentro de los órganos legislativos. Consideró que la soberanía del legislador mexicano, al haber suscrito junto con el Ejecutivo Federal diversos convenios internacionales —entre ellos, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad— restringió las posibilidades del ejercicio de sus potestades legislativas.

Indicó que el propio proyecto acepta que existe una obligación del legislador de consultar a las organizaciones que representen a las personas con espectro autista en el proceso legislativo, por lo que este Tribunal Pleno debe definir bajo qué condiciones se satisface y, dado que el texto del artículo 4 de dicha Convención no es claro en cuanto a su alcance, la forma de aproximarse a los elementos objetivos que dotan de contenido a esa obligación internacional es a través de los lineamientos emitidos por esta Suprema Corte en materia de consulta indígena, en el sentido de que el derecho a la consulta no depende solamente del resultado normativo, sino que es una regla.

Señaló que otra metodología que este Tribunal Pleno puede adoptar para la interpretación de la obligación de consulta se desprende del artículo 31 de la Convención de

Viena sobre el Derecho de los Tratados, el cual da la regla general de interpretación, a saber, debe apreciarse como una unidad en virtud de la cual sus diferentes elementos actúan de manera interdependiente y no como una lista de diferentes enfoques interpretativos de los cuales el juez puede elegir, así como que debe ser interpretada de buena fe, de acuerdo al significado de su contexto y al objetivo y fin del tratado.

En el caso, estimó que el artículo 4, punto 3, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad debe ser interpretado a la luz del diverso 31, punto 3, inciso c), de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, en el sentido de que, juntamente con el contexto del dispositivo, habrán de tenerse en cuenta ulteriores acuerdos o prácticas entre los Estados, respecto de la aplicación e interpretación del tratado. Así, se deben tomar en cuenta las interpretaciones de los órganos internacionales competentes, siendo que las diversas recomendaciones del Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad, de la Organización de las Naciones Unidas, ha exhortado al Estado Mexicano a convocar consultas con las organizaciones de personas con discapacidad, a efecto de que asegure que sus opiniones reciban la consideración adecuada en el proceso de creación de las políticas públicas, aunado a que ha elaborado una serie de directrices dirigidas específicamente a los órganos legislativos para que tomen en consideración los factores más relevantes en la elaboración de leyes y políticas

públicas, de entre las cuales destaca el Manual para Parlamentarios sobre la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo, en el cual interpretó concretamente el artículo 4 de esa Convención para que los órganos legislativos lleven a cabo la obligación de consulta.

Advirtió que dicho Comité no previó o reguló de manera exhaustiva los contenidos y procedimientos del proceso de consulta, por lo que dejó un amplio margen de apreciación a los Estados; no obstante, ello no significa que tengan una libertad total, pues ese Comité ha enfatizado que, en la revisión de la legislación vigente y en la creación de nuevas leyes, la participación de las personas discapacitadas debe ser extensiva y deben participar en la redacción de las normas; adicionalmente estableció que la revisión en el proceso por parte de estas organizaciones no se agota en un solo evento, sino que las participaciones de las organizaciones en el proceso deben estar diseñadas con el propósito específico de emitir una ley regulatoria de este sensible problema social, por lo que el proceso de coordinación debe estar detallado, estructurado de manera precisa y agendado para poder llegar a soluciones planteadas y monitoreadas.

Resaltó que, si bien las fuentes citadas son categorizadas como “instrumentos no vinculantes”, diversos tribunales internacionales —como la Corte Europea de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos

Humanos— los han tomado en cuenta para dotar de contenido a diversos tratados internacionales, lo cual concuerda con el citado principio de buena fe de los tratados.

Recordó que, desde dos mil once, nuestro sistema jurídico cambió hacia una nueva cultura jurídica que encuentra su anclaje en los derechos humanos, lo cual exige un cambio correlativo en la exigencia y la responsabilidad de todas las autoridades de nuestro gobierno para llevar ese cambio jurídico a la práctica. En el particular, consideró que la manera en que se desarrolló el proceso legislativo no satisfizo los criterios establecidos por el Comité mencionado para el cabal cumplimiento de las obligaciones contraídas por el Estado Mexicano en el plano internacional. Por esas razones, se manifestó en contra del proyecto, subrayando que esas carencias tienen un potencial invalidatorio a la totalidad de la ley general.

Apuntó que el Segundo Encuentro Internacional sobre los Trastornos del Espectro Autista, celebrado en San José del Cabo, Baja California Sur, fue un evento aislado, no organizado como parte del proceso legislativo ni tenía el objeto de discutir y redactar la ley, sino que únicamente se plantearon los aspectos generales que más preocupan en relación al tema, tal como la conceptualización de la condición del espectro autista, además de que no hay evidencia en los instrumentos legislativos de la cual se desprenda que las conclusiones de ese encuentro ni las de

las sociedades civiles asistentes hayan tenido algún impacto o injerencia sustantiva en el producto legislativo, por lo que no existió participación alguna, lo cual quebranta el objeto de la consulta, siendo que no se satisface con la simple muestra de apoyo general respecto de la iniciativa correspondiente.

Indicó que el párrafo último de la página veintiuno del proyecto es ajeno a la fijación de la litis planteada respecto de la obligación de consulta. Asimismo, valoró que la exhortación referida en la página veintisiete y siguientes sólo reafirma el papel externo de las organizaciones que se citan al proceso legislativo.

Por dichas razones, se reiteró en contra del proyecto y de su punto resolutivo primero, pues debiera ser totalmente fundada, así como del punto resolutivo segundo, ya que debería declararse la invalidez total de la ley.

La señora Ministra Piña Hernández explicó que la suplencia de los conceptos de invalidez para anular la totalidad de la ley sólo opera cuando el actor reclama toda la norma, lo cual no ocurre en el caso al haberlos planteado respecto de determinados artículos al considerarlos contrarios a la Constitución.

Concretamente a los artículos impugnados, opinó que la consulta no está reglamentada, y en el caso se realizaron diversas reuniones con organizaciones y congresos, siendo que dichas asociaciones mostraron apoyo a la iniciativa respectiva, exhortando a su aprobación. En cuanto a la

sugerencia de anular la totalidad de la ley con base en el artículo 4, punto 3, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, indicó que el diverso precepto 4, punto 4, indica que “Nada de lo dispuesto en la presente Convención afectará a las disposiciones que puedan facilitar, en mayor medida, el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad y que puedan figurar en la legislación de un Estado Parte o en el derecho internacional en vigor en dicho Estado”. Por ello, se pronunció, en principio, de acuerdo con el proyecto.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena consideró que se puede suplir la deficiencia de los conceptos de invalidez esgrimidos por el accionante, con fundamento en el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y estimó que en el caso procede, pero únicamente de las normas expresamente combatidas, por lo que la invalidez total de la norma debería dejarse para el considerando de efectos, es decir, en vía de consecuencia y por virtud del precepto 41, fracción IV, de la citada ley reglamentaria, sin que implique ampliar la materia de la litis, como se ha hecho en diversos precedentes.

Coincidió con el señor Ministro Cossío Díaz en cuanto a qué debe entenderse por consulta en términos del artículo 4, punto 3, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, y agregó que la Relatora Especial sobre Discapacidad de la Organización de las

Naciones Unidas, en su informe de doce de enero de dos mil dieciséis, tocó varios temas referentes a la consulta para efectos de cumplir dicho precepto convencional: debe ser previa, accesible, pública, transparente, con plazos razonables y objetivos específicos. En el caso, valoró que no se dio una consulta accesible o que tuviera como objeto específico la legislación emitida, así como tampoco se previeron plazos razonables para que las organizaciones emitieran sus opiniones. En ese sentido, concordó en que se violó el principio de consulta consagrado en la cláusula convencional en mención.

La señora Ministra Luna Ramos recalcó que la suplencia se da respecto de los conceptos de invalidez atinentes a los artículos reclamados, como indica el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que, de declararse fundado, podría declararse la invalidez de toda la ley, por extensión; sin embargo, adelantó que sólo deberá suplirse si se alcanza la mayoría necesaria porque, de lo contrario, no tendría ningún fin práctico y, en ese caso, estaría porque se retirara ese estudio del proyecto.

En cuanto a lo que debe entenderse por consulta, estimó que el Manual para Parlamentarios sobre la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo no tiene obligatoriedad en cuanto a su aplicación, en cambio, la Ley

Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos puntualiza el procedimiento legislativo, así como que prevé la posibilidad de realizar estas consultas tratándose de una ley de esta naturaleza.

Resaltó que ni en los instrumentos internacionales ni en los nacionales se tiene una regulación específica de las consultas, por lo que esta Suprema Corte, en algunos asuntos, ha determinado cómo debe entenderse la participación de los grupos o asociaciones en el proceso legislativo, lo cual no lleva al extremo de que redacten la iniciativa respectiva, pues eso está delimitado por la legislación, sino que se deben escuchar sus propuestas para tomarse en cuenta en la deliberación correspondiente.

Por lo que se refiere a si se cumplió con el deber de consulta, indicó que, en el caso, la exposición de motivos tomó en cuenta el encuentro celebrado en Baja California Sur, organizado por la Diputada María de la Paloma Villaseñor Vargas —Presidenta de la Subcomisión de Atención a Personas con Discapacidad de la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión— y “Enlace Autismo”, asociación civil, en la cual se le comunicó la iniciativa de ley a más de cien organizaciones representativas de las personas con autismo, y si bien en el procedimiento legislativo no existe una participación expresa de esas asociaciones, se da

cuenta de que, una vez aprobado el dictamen correspondiente en la Cámara de origen, diversas de esas organizaciones acudieron a felicitar la aprobación y promulgación de la ley general, al ser la primera de la materia en nuestro sistema jurídico.

En ese sentido, consideró que no se podría utilizar el argumento de protección de derechos de las personas con discapacidad para invalidar la totalidad de la ley, cuando se les dio oportunidad a las organizaciones respectivas de ser partícipes en la discusión y promulgación de la ley. Aclaró que la ley general es perfectible y, prueba de ello, es el estudio de esta acción de inconstitucionalidad promovida en contra de algunos de sus artículos.

El señor Ministro Laynez Potisek se apartó de la propuesta del proyecto en cuanto al tema de la suplencia porque, por un lado, puede darse en términos del artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, por otro lado, la invalidez total de la norma no forzosamente implica un efecto negativo para sus destinatarios, sino que el Tribunal Pleno determinaría que carece de uno de los requisitos formales establecidos por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad para la expedición de una ley en esa materia.

No obstante lo anterior, recordó que, en la sesión pasada, se pronunció en el sentido de que no existía reglamentación precisa respecto del artículo 4, punto 3, de

dicha Convención, pero en ese momento no tenía a la vista el expediente ni la información concerniente a la exposición de motivos que indicara la participación de las organizaciones representativas. Respecto de la propuesta modificada, en la que se da cuenta de la amplia participación que tuvieron dichas asociaciones, advirtió que los documentos citados no constan en el expediente, por lo que, dado que se trata de información pública y en atención a las diligencias para mejor proveer contempladas en el artículo 35 de la ley reglamentaria mencionada, sugirió agregar toda esa información al expediente como un anexo, para efecto de explicar suficientemente que quedó satisfecho el requisito de consulta. Con esa adición, estaría en favor del proyecto.

El señor Ministro Medina Mora I. compartió el sentido del proyecto, mas no las consideraciones. Indicó que la ley general fue aprobada de forma unánime por ambas Cámaras del Congreso de la Unión, lo que demuestra una sensibilidad de los legisladores para que el Estado atienda la problemática y las realidades sociales de las personas con esa condición, por lo que la norma es positiva en ese sentido.

Apuntó que el proceso de formación de leyes por parte del Poder Legislativo representa el mecanismo constitucional primordial para normativizar las obligaciones del Estado, la instrumentación de políticas públicas, el ejercicio de los derechos y cumplimiento de las obligaciones, los límites en el Poder público y, en general, la regulación de la vida social

y económica, así como el impulso de mayores y crecientes niveles de bienestar y certidumbre, el cual debe ser siempre analizado con deferencia por parte de esta Suprema Corte. En el caso concreto, la ley general en estudio es el esfuerzo legislativo uniforme que pretende dar una regulación mínima para la atención de las personas con condición de espectro autista por lo que, respecto de la obligación contenida en el artículo 4, punto 3, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, debe distinguirse entre los contenidos normativos de tratados que reconocen y protegen de forma directa derechos humanos y aquellas disposiciones que se constituyen más bien como obligaciones generales, las cuales coadyuvan en la implementación de las obligaciones adquiridas en el orden interno.

Recapituló que, de la lectura de los trabajos preparatorios de la citada Convención, se advierte que su artículo 4, punto 3, se concibió como un mecanismo de participación transversal, cuya finalidad es que los Estados parte tengan una mayor comprensión sobre el contexto de las personas con discapacidad a partir del testimonio de la mismas y su involucramiento en los procesos de toma de decisiones estatales respecto de aquellas cuestiones que les pueden afectar durante las modificaciones del orden jurídico, es decir, es una medida para la implementación de los aspectos de la Convención en el derecho interno de los Estados parte; inclusive, su diverso precepto 4, punto 4, señala que la Convención no afectará las disposiciones que se encuentran en vigor en un Estado que ya facilita, en

mayor medida, el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad ni se derogarán derechos reconocidos en los países sobre la base de que no se encuentren reconocidos expresamente en la Convención.

Consideró que si bien las consultas son obligaciones que los Estados tienen para implementar los aspectos contenidos en la Convención, para el efecto de involucrar a las personas con discapacidad a efecto de comprender de mejor manera el contexto en que se desenvuelve la vida diaria de estas personas durante los procesos de armonización entre las disposiciones convencionales y los contenidos que instrumentan éstas en el derecho interno, no constituyen mecanismos de democracia directa o conceptos que se integren al proceso legislativo previsto en los artículos 71 y 72 constitucionales, para definir o condicionar su validez; incluso el Comité especializado en la materia recomendó el establecimiento de estas consultas para asegurar que las opiniones de las personas con discapacidad fueran consideradas adecuadamente.

Estimó que la falta de lineamientos específicos sobre la implementación de la consulta en los ordenamientos jurídicos internos de los Estados, así como la ausencia de estándares internacionales para establecer cuándo se considera que una consulta se ha llevado a cabo, permiten que la misma se realice con los matices que cada Estado estime pertinentes, a través de los causes que se consideran idóneos y armónicos con el resto de los elementos jurídicos

del Estado. Señaló que el artículo 6, fracción VI, de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, prevé como facultad del Titular del Poder Ejecutivo Federal “Promover la consulta y participación de las personas con discapacidad, personas físicas o morales y las organizaciones de la sociedad civil en la elaboración y aplicación de políticas, legislación y programas, con base en la presente Ley”. Del mismo modo, indicó que en el Manual para Parlamentarios sobre la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo se advierte que no existen parámetros definidos sobre cómo debe llevarse a cabo la consulta; inclusive el Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas alentó la apertura sobre la discusión de dicho aspecto.

Con lo anterior, concluyó que la consulta no necesariamente debe ser previa, sino que puede adquirir los matices y peculiaridades que se estimen pertinentes para que la misma sea compatible con la naturaleza de los procedimientos para la emisión de leyes y políticas públicas y, dado que no existe un estándar claro a nivel internacional sobre la satisfacción de ese requisito, la validez del proceso legislativo correspondiente no se puede sujetar al mismo, aunado a que la falta de lineamientos conlleva diversas problemáticas como el número de organizaciones a consultar y el criterio para elegir las, entre otras.

Recapituló que, en ese sentido, los alcances de la consulta se encuentran encomendados a los Estados parte, sin que exista una posibilidad de aplicación directa de esta obligación convencional y, por ende, se manifestó en favor del proyecto, separándose de consideraciones.

El señor Ministro Franco González Salas precisó que la consulta es obligatoria y que el proyecto, implícitamente, acepta que procede la suplencia de los conceptos de invalidez. Se separó de los criterios consistentes en que no se debe acudir a la suplencia cuando no va a beneficiar al accionante, pues debe hacerse independientemente del resultado que ello conlleve, por lo que en el caso está de acuerdo en que proceda.

Adelantó que, de proceder la suplencia y se determinara la invalidez de los preceptos combatidos por un vicio de procedimiento grave, acarrearía la invalidez general de la ley, pues ese vicio no permite la vigencia parcial de la norma.

Respecto de los elementos de la consulta, estimó que la exposición del señor Ministro Cossío Díaz resulta plausible; sin embargo, en aras de conformar un criterio que rija en lo futuro los casos semejantes, propuso una interpretación constitucional en el sentido de que, para considerar que se satisface el requisito de consulta del artículo 4, punto 3, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, es necesario: 1) una convocatoria pública, abierta y previa para que todos los

involucrados puedan participar oportunamente y dar sus opiniones, 2) una difusión adecuada de la propuesta legislativa —iniciativa del proceso legislativo—, lo cual implica un lenguaje entendible por todos, 3) plazos razonables y adecuados para una efectiva participación, y 4) ser de buena fe, es decir, escuchar las propuestas, tomarlas en cuenta y analizarlas.

En este contexto, valoró que en el caso, no obstante el esfuerzo de la Diputada nombrada y las más de cien organizaciones convocadas, no es posible saber si fueron todas, muchas o pocas, y tampoco hubo una convocatoria pública, abierta y previa al trabajo legislativo, por lo que se pronunció en contra del proyecto.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea se manifestó en contra del proyecto. Señaló que, en primer lugar, la suplencia por la ausencia de la consulta puede darse y, de obtener un resultado favorable, devendría la invalidez de toda la norma ante un vicio procedimental.

Destacó el plausible esfuerzo de la aprobación de la ley que presenta aspectos positivos, como explicó el señor Ministro Medina Mora I., y del señor Ministro ponente Pérez Dayán de recopilar la información en la propuesta modificada; sin embargo, se externó preocupado por el precedente que pudiera asentar este Tribunal Pleno en la interpretación del artículo 4, punto 3, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la cual tiene jerarquía constitucional, por lo que el hecho de que no

esté reglamentada la obligación de consulta no puede ser pretexto suficiente para restarle contenido.

Estimó que, si bien esta consulta no tiene el mismo carácter de la consulta en materia indígena, debe dotársele de algún sentido y contenido para que la obligación mantenga su carácter normativo, y no se torne en declarativo o exhortativo, por lo que coincidió con los elementos propuestos por el señor Ministro Franco González Salas en que debe: 1) ser pública, abierta y previa, 2) realizarse conforme a reglas, plazos y procedimientos que el propio órgano legislativo establezca en la convocatoria, 3) informar de forma amplia y accesible, y de ser posible en lenguaje sencillo para las personas con el espectro autista y, en casos futuros, con la discapacidad de que se trate. Lo anterior, con la finalidad de que la sociedad civil, y particularmente las personas con esa condición y las asociaciones que las representan, estén enteradas y puedan participar en un proceso democrático y representativo de ajustes normativos.

En esos términos, se pronunció en contra del proyecto y por la invalidez total de la ley. Adelantó que, en el supuesto de que no se logre la mayoría calificada en ese sentido, estaría obligado por la mayoría a pronunciarse sobre los conceptos de invalidez de artículos particulares que el proyecto resuelve.

La señora Ministra Piña Hernández advirtió que el Tribunal Pleno se está pronunciando sobre si se realizó o no la consulta, y observó que el señor Ministro Medina Mora I.

indicó que la realización misma de la consulta no es una condicionante directa para establecer la validez o invalidez de un proceso legislativo, tema respecto de lo cual este Tribunal Pleno deberá determinar lo conducente en primer término. En este tenor de ideas, coincidió en que, de acuerdo con el artículo 4, punto 4, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, no se deben afectar las disposiciones que puedan facilitar en mayor medida la realización de los derechos de las personas con discapacidad, objetivo que precisamente persigue la ley general en estudio, pues procura la protección y la fácil incorporación de las personas con condición autista.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena subrayó que los elementos para las consultas expuestos por los señores Ministros Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea coinciden con los puntualizados en el informe del Relator Especial de la Organización de las Naciones Unidas de enero de este año que, si bien no es un texto legal obligatorio, resulta orientador, por lo que se adhirió a los principios atinentes a que la consulta debe ser previa, pública, accesible y con plazos razonables, lo cual, en el caso, no se cumplió. Afirmó la necesidad de que este Tribunal Constitucional deje claros los requisitos de la consulta, puesto que servirá para el escrutinio de subsecuentes legislaciones.

El señor Ministro Cossío Díaz aclaró que, no obstante haber invocado elementos de *soft law*, recordó que esos

criterios fueron retomados por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos en varias de sus decisiones. Asimismo, indicó que el tema no es idéntico a la consulta de los pueblos indígenas, pero los precedentes son orientadores.

Apuntó que su propuesta interpretativa es viable porque, en términos del artículo 1º, párrafo primero, constitucional, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ya es derecho nacional, por lo que en el caso no se trata del análisis sobre si existen elementos que determinen el proceso legislativo, en relación con los artículos 71 y 72 constitucionales, sino si se satisface el derecho humano contemplado en el artículo 4, punto 3, de la citada Convención.

Observó que la posición de esta Suprema Corte, reflejada en el proyecto modificado, es clara en cuanto a la obligatoriedad del Estado Mexicano en celebrar las consultas, por lo que ahora toca definir su contenido material, estimando que no se satisfizo en la especie al no haber mediado una colaboración estrecha y activa con las organizaciones respectivas.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales se pronunció de acuerdo con el proyecto. Estimó que la suplencia debe beneficiar al demandante, por lo que no sería adecuada su aplicación cuando se afectarán normas no cuestionadas, máxime que el artículo 4, punto 4, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con

Discapacidad prevé que no debe afectarse a otras disposiciones beneficiosas al grupo destinado por la norma. Precisó que, aun cuando procediera la suplencia ante la necesidad de la consulta en términos del diverso precepto 4, punto 3, de esa Convención, en todo caso se relacionaría exclusivamente con los artículos expresamente indicados por el accionante, teniendo en cuenta el citado 4, punto 4.

En cuanto a la consulta, consideró que en el particular se satisface porque en el dictamen que se sometió al Pleno de la Cámara de Diputados se precisa que se dio un acercamiento a las organizaciones correspondientes. No compartió el que las consultas tengan que ser abiertas y públicas, pues el artículo 4, punto 3, de la citada Convención estipula que la consulta se realizará activamente con las personas con discapacidad y a las organizaciones que las representan, como sucedió, no a todo el público.

Recalcó que, de anular toda la ley, traería perjuicio a las personas con el espectro autista, en contravención al artículo 4, punto 4, referido.

El señor Ministro Franco González Salas anunció que explicará sus razones en un voto particular.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales aclaró que la votación se tomaría en la siguiente sesión.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales acordó prorrogar la discusión del asunto para una próxima sesión, por lo que deberá mantenerse en lista.

Acto continuo, levantó la sesión a las trece horas con dieciocho minutos, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Tribunal Pleno para acudir a la sesión privada, tras un receso, así como a la próxima sesión pública ordinaria que se celebrará el martes dieciséis de febrero del año en curso, a la hora de costumbre.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Luis María Aguilar Morales y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, quien da fe.