

ÍNDICE CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL LUNES 1 DE ABRIL DE 2019.		
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS		
NÚMERO		IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
40/2018	ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES. (PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS)	3 A 34

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 LUNES
1 DE ABRIL DE 2019**

ASISTENCIA:

PRESIDENTE:

SEÑOR MINISTRO:

ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

SEÑORES MINISTROS:

**ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA
JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ
YASMÍN ESQUIVEL MOSSA
JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS
LUIS MARÍA AGUILAR MORALES
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO
EDUARDO MEDINA MORA I.
NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ
JAVIER LAYNEZ POTISEK
ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 12:15 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se abre la sesión. Señor secretario, sírvase dar cuenta.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto de acta de la sesión pública número 30 ordinaria, celebrada el jueves veintiocho de marzo del año en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Está a su consideración el acta, si no hay observaciones, en votación económica se consulta ¿se aprueba? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

APROBADA POR UNANIMIDAD DE VOTOS.

Continúe, secretario.

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 40/2018, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES.

Bajo la ponencia del señor Ministro Franco González Salas y conforme a los puntos resolutivos a los que se dio lectura en sesión anterior.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, secretario. Señoras y señores Ministros, les recuerdo que en este interesante asunto, que somete a nuestra consideración el Ministro Franco, estábamos en el considerando décimo, referente al artículo 73, fracciones II y III, y específicamente en la fracción III; surgió el tema de si era necesario, por la última porción de esta fracción III, llevar a cabo la consulta previa para personas con discapacidad, tal como lo establece y ordena la Convención de la materia.

El Ministro ponente, amablemente, nos ha presentado un alcance a su proyecto, no sólo analizando el tema de la consulta previa, sino postulando o proponiendo unos efectos distintos a los que, tradicionalmente, habíamos considerado ante la ausencia de este

tipo de consultas y, por ello, le voy a pedir —si es tan amable— que nos pueda hacer una exposición de este tópico, sin duda, muy trascendente por el precedente que puede generarse. Adelante, señor Ministro.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias, señor Presidente. De acuerdo —como usted lo ha señalado— con lo expresado en la sesión del jueves veintiocho pasado, se revisó el tercer tema del considerando décimo, titulado “Discriminación en perjuicio de los hijos del asegurado”, en relación con el artículo 73, fracción III, de la Ley de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes; se realizó el estudio del derecho a la consulta previa, previsto en el artículo 4, punto 3, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Como resultado de ese análisis, me permito someter a su consideración una propuesta de adición a las consideraciones en las que se analiza la necesidad de la consulta, en relación con la norma que se está analizando.

Con base en una Observación General del Comité internacional, que es competente para supervisar el cumplimiento de esa Convención, se concluyó que la falta de consulta no implica necesariamente la invalidez de la ley en su integridad, sobre todo, cuando es necesaria para reglamentar un derecho complejo, como el de la seguridad social, sino que más bien se opta por el criterio de que ese vicio debilita la presunción de constitucionalidad de la ley y un recurso eficaz, en este caso, es la invalidez parcial.

Para dar contenido al derecho a la consulta estrecha y la colaboración activa, se atiende a la Observación General número

7 (2018) sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la Convención, emitida por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la Organización de las Naciones Unidas.

En esa Observación General se establece que la expresión “cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad”, que figura en el artículo 4, párrafo 3, se enfatiza la necesidad de otorgar una interpretación amplia a las cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, lo cual permite a los Estados partes tener en cuenta la discapacidad mediante políticas inclusivas, garantizando que las personas con discapacidad sean consideradas en igualdad de condiciones con las demás.

El Comité también aclara que, en caso de controversia sobre los efectos directos o indirectos de las medidas de que se trate, corresponde a las autoridades públicas de los Estados partes demostrar que la cuestión examinada no tendría un efecto desproporcionado sobre las personas con discapacidad y, en consecuencia, que no se requiere la celebración de consultas. Como ejemplo de cuestiones que afectan directamente a las personas con discapacidad se menciona, entre otros temas, los seguros sociales y las pensiones de invalidez.

En la Observación General, el Comité establece una serie de lineamientos que garantizan la participación de las personas con discapacidad, de las organizaciones que las representan y reconoce la importancia de incluir a los niños y las niñas con

discapacidad en la elaboración y aplicación de la legislación y las políticas para hacer efectiva la Convención.

En el párrafo 53 de la Observación General, el Comité aclara que “las obligaciones dimanantes del artículo 4, párrafo 3, –exigen que– los Estados partes –adopten– marcos y procedimientos jurídicos y reglamentarios para garantizar la participación plena y en condiciones de igualdad de las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en los procesos de adopción de decisiones y la elaboración de legislación y políticas sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, lo cual incluye legislación, políticas, estrategias y planes de acción en materia de discapacidad”.

En el párrafo 66 se prevé la obligación de los Estados parte de garantizar el derecho a la consulta mediante recursos eficaces; como ejemplo cuarto: la suspensión del procedimiento, su reposición a una etapa previa, el aplazamiento de la ejecución de la medida y la anulación total o parcial.

Otro documento que sirve de orientación es el Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad, presentado en el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, en el cual se aclara que la participación de las personas con discapacidad en la vida pública debe ser un principio transversal de una buena gobernanza.

En dicho informe, se destaca la necesidad de establecer mecanismos y protocolos oficiales en todos los niveles de

gobierno para celebrar consultas sistemáticas con las organizaciones que representan a las personas con discapacidad; asimismo, se debe hacer efectivo ese derecho sin discriminación, con garantías de la accesibilidad y mediante consultas y contactos de buena fe con las organizaciones que representan a personas con discapacidad.

Aunado a ello, los Estados deben crear conciencia en la sociedad sobre la importancia de que las personas con discapacidad participen en las decisiones públicas y la influencia positiva que tienen en el proceso de adopción de decisiones.

En el presente asunto, la porción normativa, sin duda, repercute en la protección social de las personas con discapacidad, lo cual incide en uno de los derechos reconocidos en el artículo 28 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; incluso, en el párrafo 20 de la observación general citada, se menciona la seguridad social, ya se ha dicho, como un ámbito que repercute directamente en los derechos de las personas con discapacidad.

Tomando en cuenta un parámetro amplio de protección que es acorde con la finalidad de la Convención, la adopción de esa medida legislativa exige la consulta estrecha y colaboración activa de las personas con discapacidad; dado que no está demostrado que el legislador haya garantizado ese derecho, se propone tener por actualizada la vulneración al artículo 4, punto 3, de la mencionada Convención y, en su caso, la ley mexicana.

Se considera que ello es suficiente para restar legitimidad a la norma impugnada, como lo expresa el Comité Internacional, en este caso, el Estado debe demostrar que la cuestión examinada no tendría un efecto desproporcionado sobre las personas con discapacidad y, en consecuencia, que no se requirió la celebración de consultas.

La propuesta que se somete a este Tribunal Pleno consiste en que, en este caso, la falta de consulta no constituye un vicio que invalide la ley en su totalidad, pues no todos sus preceptos tienen un efecto desproporcionado sobre las personas con discapacidad; además, debe ponderarse que se trata de un ordenamiento que reglamenta y hace posible el ejercicio del derecho a la seguridad social, que se integra por un complejo sistema de instituciones, procedimientos y prestaciones, por lo que su invalidez general o inejecución causaría mayores perjuicios, incluso, en contra de las personas con discapacidad.

Por otra parte, a fin de dar cumplimiento al mandato del artículo 17 constitucional, en el sentido de privilegiar la solución integral del conflicto, se propone emitir el pronunciamiento de fondo sobre la cuestión de discriminación planteada por la Comisión accionante; lo anterior, en el entendido de que, ante cualquier indicio de repercusión en la vida de las personas con discapacidad, la norma general o porción normativa que tenga esa incidencia deberá ser declarada inválida, dado que existe un vicio que destruyó la presunción de validez de que gozan, en general, los actos legislativos, en la medida en que el Estado es incapaz de demostrar que esa medida no tendría un efecto desproporcionado sobre las personas con discapacidad.

Esta pauta de solución es acorde con lo analizado por el mencionado comité internacional, que reconoce que el recurso efectivo para garantizar el derecho a la consulta no siempre se traduce en la reposición del procedimiento o en la invalidez total de la norma, sino que la falta de consulta es plausible remediarlo mediante la invalidez parcial. Por tanto, se sigue sosteniendo la propuesta sobre el tercer tema, en relación con la protección de los hijos del asegurado que no estén en posibilidad de trabajar, y se concluye que la ley impugnada no supera las exigencias que exige el derecho a la no discriminación; como consecuencia, se propone declarar inválido el artículo 73, fracción III, en su porción normativa “debido a una enfermedad crónica, defecto físico o psíquico”, de la Ley de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes, dado que la norma impugnada también resulta contraria a lo establecido en el artículo 4, punto 3, de la Convención mencionada. Se establece que, si el legislador estima necesario acotar los supuestos de acceso a la pensión de orfandad, deberá hacerlo con la consulta estrecha y colaboración activa de las personas con discapacidad o sus representantes, atendiendo a los lineamientos fijados en los documentos internacionales en la materia, en el entendido de que las porciones normativas impugnadas –en su texto analizado– lesionan los derechos de las personas con discapacidad y, por ello, deben ser expulsadas del ordenamiento. Este es el planteamiento, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro Franco.

A efecto de ubicar el tema, quiero recordar a este Tribunal Pleno que, tradicionalmente, la falta de consulta se ha considerado un vicio al procedimiento legislativo que, como tal, invalida toda la ley; por ello, cuando se ha alegado que ciertos preceptos específicos de un cuerpo normativo no cumplen con esta consulta, el criterio mayoritario de este Tribunal Pleno ha sido que no es necesaria la consulta.

Hoy nos presenta el Ministro Franco una solución distinta: se requiere la consulta, pero sólo invalida los preceptos que debieron estar sujetos a consulta.

Hago esta aclaración previa, a efecto de poder ubicar la importancia del debate que vamos a tener sobre este aspecto. Señor Ministro Laynez.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Gracias, señor Ministro Presidente. Primero agradeciendo al Ministro ponente, porque este asunto de la consulta –como él lo señaló– surgió apenas el jueves y, sin embargo, nos presentó un proyecto complementario. Respetuosamente, no estoy de acuerdo con esta nueva posición.

En mi opinión, en este caso en específico, no se requiere una consulta previa, y me explico –también– de manera muy breve.

Hay que recordar que, cada vez que hemos tenido estos asuntos – en muy distintas leyes–, este Tribunal Pleno ha abordado puntualmente el caso específico en cada uno de los preceptos en donde hemos planteado que pudieran afectar directa o

indirectamente –como lo dice la Convención– a las personas con discapacidad.

En este artículo, me parece que el legislador no incorporó, en absoluto, ninguna norma nueva, y que este artículo –que es el 73– ha sido modificado en dos ocasiones desde dos mil uno y en cuanto al tema de las personas con discapacidad, no aumenta, ni modifica, ni disminuye ningún derecho de las personas con discapacidad.

En el momento en que reacomoda –si me permiten utilizar este término coloquial– el texto del artículo 73, utiliza un indebido lenguaje –que, por cierto, es el mismo que ha venido utilizando desde dos mil uno–; ya decía –precisamente– o utilizaba el lenguaje que la accionante –la Comisión Nacional de los Derechos Humanos– está –precisamente– considerando inconstitucional, por la manera en que se refiere a las personas con discapacidad.

Me parece que, desde el momento en que no hay ni un incremento, ni una modificación, ni una disminución de derecho a las personas con discapacidad, nos requeriría una consulta; insisto, si ustedes ven el proyecto, desde el inicio nos marca la evolución legislativa del 73, y nos fue señalando las distintas modificaciones que ha tenido, donde lo único que hace el precepto es regular las pensiones que, sin importar la edad, deben de recibir las personas con discapacidad que no pueden trabajar, independientemente de la edad que tengan, y eso el precepto siempre lo ha dicho, muy a similitud de lo sucedido a nivel federal, es decir, independiente, –y digo a nivel federal– porque hay que recordar que estas legislaciones se emiten siguiendo con los

lineamientos del artículo 123 constitucional, porque así tienen que hacerlo en materia laboral y de seguridad social.

Entonces, me parece que no sería necesario exigir —en este momento— la consulta de un texto que viene desde dos mil uno, que su última reforma no tuvo por efecto ni incrementar, ni modificar, ni disminuir, ni matizar la manera en que se otorga la pensión a las personas con discapacidad que no pueden trabajar y que, por lo tanto, deben de seguir beneficiándose de los servicios de seguridad social y, después, la pensión de orfandad, que también tienen que seguir percibiendo, no sólo porque sean personas con discapacidad, sino porque no pueden llevar a cabo una labor remunerada.

Por lo tanto —en mi punto de vista—, no se requiere —para esta porción normativa o en este caso en particular— que exijamos una consulta conforme a la Convención. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro Laynez. Señor Ministro Medina Mora.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: Muchas gracias, señor Ministro Presidente. Muy en la línea de lo dicho por el Ministro Laynez, me parece que se aborda aquí un ordenamiento que —como señala el proyecto— hace posible el ejercicio y el acceso a la seguridad social, que —obviamente— es un sistema extraordinariamente complejo y, sobre esa base, me parece que el resultante no sería más beneficioso para las personas con discapacidad.

Creo que, en este caso, no hay obligación ni necesidad de hacer una consulta porque no hay una afectación —esto que ha señalado el Ministro Laynez—. En ese sentido, no estoy con la idea de que se requiere una consulta.

Tampoco estaría en la lógica de que un problema de procedimiento legislativo tuviera un efecto parcial en una norma. Creo que, si hay un problema de procedimiento legislativo, afecta a toda la norma, independientemente de que, en este caso, haya otras consideraciones que permiten hacer la declaratoria de inconstitucionalidad de ciertas porciones normativas. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro Medina Mora. Señora Ministra Yasmín Esquivel.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: Gracias. En general, estoy de acuerdo con que se debe consultar, en términos del artículo 4, punto 3, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, pero en aquellos casos en los que la vocación normativa fundamental tenga que ver con ellas, de acuerdo y en atención a la transversalidad de los derechos humanos, que permea todos los ordenamientos jurídicos.

Sin embargo, sobre el particular, no estoy de acuerdo, ya que no se requiere una consulta previa convocada por el Poder Legislativo hacia los grupos que pudieran estar inmersos entre los destinatarios de la norma, toda vez que se trata de un precepto

que forma parte de un cuerpo legal cuya vocación fundamental es regular —justamente— las prestaciones de servicio social.

No obstante lo señalado, me pronuncio por la invalidez del artículo 73, en su fracción III, de la ley impugnada, en la porción normativa que señala: “debido a una enfermedad crónica, defecto físico o psíquico”, ya que —a mi parecer— resulta discriminatoria; y me permito precisar que, una vez expulsado del ordenamiento este enunciado, la parte final de la norma quedaría: “si no pueden mantenerse por sí mismos”, haciendo referencia a los hijos del servidor público o pensionados, puede interpretarse conforme a la Constitución y al principio pro persona, a efecto de considerar que esta frase se encuentra dirigida a las personas con discapacidad, a efecto de garantizar que la norma resultante tenga cobertura solamente sobre este sector de la población y no resulte sobrecomprensiva. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señora Ministra. Ministra Piña.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Gracias. He sido de la minoría en el sentido de que, de acuerdo con la Convención que se ha citado aquí, sí es necesaria la consulta previa y, como un vicio dentro del procedimiento, eso nos llevaría a eliminar toda la ley.

Quiero señalar que el Decreto que se está reclamando es el número 232, que se emitió en febrero veintiséis de dos mil dieciocho y expidió la Ley de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes —es toda la

ley—. Dentro de esta ley, al margen de que estemos analizando un artículo en concreto —que es el 73, fracción III—, que se refiere al derecho que tienen los hijos del servidor público pensionado, específicamente por el lenguaje discriminatorio “debido a una enfermedad crónica, defecto físico o psíquico”, lo cierto es que la ley en sí misma refiere a muchas cuestiones relativas a personas con discapacidad, incluso, hace definiciones de incapacidad orgánica funcional, incapacidad permanente parcial, incapacidad permanente total, incapacidad temporal y también establece —en la sección cuarta— un capítulo específico sobre la pensión e indemnización por invalidez.

Es decir, no sólo este artículo va a repercutir en las personas con discapacidad, sino toda la ley está inmersa en cuestiones de seguridad social, tanto para los pensionados como para los beneficiarios y, en ese sentido, creo que se debe realizar la consulta, porque a eso se obligó el Estado Mexicano y, como consecuencia de eso, invalidar toda la ley.

Por otra parte, decimos que se debe declarar la invalidez parcial de la porción normativa y no realizar la consulta porque desprotegemos —concretamente— a los hijos de los servidores públicos o pensionados que sean personas con discapacidad.

Si estamos proponiendo una invalidez parcial exactamente en esa parte, entonces, los desprotegemos, o sea, la finalidad que se busca es no desproteger y, por eso, no se invalida; creo que, si la invalidamos, los desprotegemos.

Entonces, estaría en contra del proyecto, pues toda la ley hace referencia a personas con discapacidad, en diferentes ámbitos. Es más, en las hojas que nos pasó amablemente el Ministro Franco nos habla que se debe abandonar el modo asistencial para irnos a un modelo social de las personas con discapacidad, y en los precedentes que se citan se analizan las cuestiones de las pensiones –en concreto– para las personas que tienen una invalidez.

Por eso creo que en este asunto en concreto, iría –como lo he señalado desde antes–, seguiré con mi voto minoritario de invalidar el decreto en su totalidad por falta de consulta previa. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señora Ministra. Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias, señor Ministro Presidente. Antes que nada, quiero agradecer al señor Ministro ponente Franco González Salas el haber tomado el tiempo necesario para presentarnos esta alternativa, que no surgió del proyecto original, ni mucho menos de los argumentos planteados en la acción de inconstitucionalidad, sino que, sobre la base de la discusión, un tema recurrente y tratándose de las personas con discapacidad, es el de la consulta y éste siempre evoca a las obligaciones contraídas por el Estado Mexicano, tratándose de las reglas que regularán la condición de estas personas.

En esta medida, la Convención exige –siempre– practicar, antes de emitir la regla, una consulta que permita tener con mayor

cercanía y certeza las necesidades de quienes representan estos intereses y, finalmente, el producto legislativo resultar articulado con cada uno de ellos y a las organizaciones que les representan, y termina por ser la medida más eficaz en el derecho para atender sus necesidades.

No obstante lo anterior y agradeciendo al señor Ministro esta nueva proyección que le da a su trabajo, estaré de acuerdo con la invalidez, como más adelante se verá, pero no por una razón de falta de consulta, ni –por ello– violación al artículo 4, punto 3, de la Convención.

Al respecto, he de reiterar el criterio que, sobre la materia, he expresado en las distintas oportunidades en que este tema se ha planteado, como son los casos de los pueblos y comunidades indígenas o, muchos otros tantos, de personas con discapacidad.

Es absolutamente cierto que si una legislación tiene por vocación natural regular cualquiera de estas materias, la consulta resulta necesaria; lo que importa es saber qué tantos derechos entrega esa legislación y qué se va a producir sin una consulta.

En todos los casos que hemos analizado, invocar la falta de consulta no viene a ser demostrativa de que esta falta de consulta trajo una disposición insensata, inaplicable o contraria a los derechos de las personas con discapacidad o de las comunidades y pueblos indígenas; por el contrario, normalmente se habla de la insuficiencia, pero se reconoce valor inédito a cada una de las disposiciones ahí contenidas.

Parece difícil imaginar que una legislación, cuyos fines son de orden público, terminara por restringir de manera injustificada o de manera irracional los derechos de los sujetos a quienes se debe proteger con mayor intensidad; sin embargo, la vocación –insisto– de cada ley va a determinar el grado de intensidad en que la consulta deba darse.

Estoy de acuerdo con que las leyes, como ésta que aquí se analiza, que trata sobre la seguridad y los servicios sociales de los servidores públicos del Estado de Aguascalientes, tienen como fin último regular una materia esencialmente distinta que la que pudiera tener, como efecto, aspectos propios de las personas con discapacidad; pero –como bien se dijo aquí por la señora Ministra Piña Hernández– muchas de sus disposiciones tienen que ver precisamente con este grupo de personas vulnerables.

Así es que entonces, para mí, el grado de intensidad es precisamente la huella que debe marcar qué tanto se afecta la presunción de validez, por falta de consulta, en una ley y cuándo no.

En resumen, si se trata de una ley cuya intención es precisamente la de regular las relaciones que puedan tener o surgir, en relación con las personas con discapacidad, la consulta es obligatoria.

Muchas otras legislaciones pueden tener distintas disposiciones que tengan que ver con estos aspectos, pero el grado de intensidad es el que nos marcará esta diferencia. No dudo –ni tantito– que una disposición, aun tratándose de seguridad y servicios sociales, pueda resultar altamente lesiva e infractora de

los derechos más esenciales de las personas con discapacidad y por más que sea una, de un conjunto de normas, hubiere implicado –si así lo entiende esta Suprema Corte– un proceso de consulta que la invalide parcialmente, como lo propone el señor Ministro Franco González Salas.

No estoy ajeno a que esta nueva modalidad de falta de consulta pudiera decretar la invalidez de una disposición en específico –a diferencia de lo sucedido– atribuida al proceso legislativo en conjunto y esto –insisto– dependerá del grado de intensidad con que esa disposición –independientemente de la naturaleza de la legislación de la cual emane– afecte de manera sustantiva a los derechos de las personas más vulnerables.

Sin embargo, también permea en mi decisión el contenido del artículo 4, punto 4, de la Convención, que con toda claridad dice: “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.” ¿Qué quiere decir esta disposición? A mi juicio, esta disposición precisamente es la llave que la propia Convención establece para todos aquellos casos de insuficiencia legislativa, en la que, por falta de consulta, no se alcanzó el objetivo central, como lo hubiera sido de atender –precisamente– la opinión de quienes estos intereses representan; mas luego sucede –como nos ha venido también pasando en distintas ocasiones– que, por falta de consulta se anula una disposición que previene derechos y que estos se cancelan sólo

por la falta de consulta y que el legislador no vuelve a atender ni pasa por ellos en un futuro.

De suerte tal que, ante circunstancias como éstas, si bien coincido en la posibilidad técnica de que, por falta de consulta en una disposición que no es necesariamente de vocación de esta naturaleza, pero que su grado de intensidad y grado de afectación resulten determinantes, pudiera ser invalidada por esta carencia; en el caso, no lo es así, y no lo es –precisamente– invocando el articulado de la Convención que entrega derechos y, al entregar derechos, impide que se desconozcan.

Algo más que podría decirse es que, en circunstancias como éstas, se obligara en un determinado tiempo a que el legislador hiciera la consulta y perfeccionara la disposición controvertida.

En el caso concreto, pienso que, de haber este vicio, esta sería la solución; pero, en tanto que creo que aquí se manejan derechos que entregan a quienes padecen estas circunstancias una visión más favorable de las cosas, deben permanecer. Y aclaro; aun cuando estoy con el sentido de la invalidez, no lo hago por la falta de consulta, sino por los vicios que cada una de estas disposiciones reporta intrínsecamente. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro. Ministro González Alcántara.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: Muchas gracias, señor Ministro Presidente. Seré breve.

Simplemente considero que, independientemente de cualquier posición, el hecho de que haya un vicio en el proceso legislativo afecta la norma y, desde luego, la consulta es obligatoria, no es si nos gusta o no, si nos parece que estuvo bien o no; independientemente de que se atiendan puntualmente los fines que pretende la consulta, es exactamente eso. Muchas gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro. Ministro Gutiérrez.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias, señor Ministro Presidente. También estoy en contra de la propuesta del proyecto por las mismas razones que expresaron la Ministra Piña Hernández y el Ministro González Alcántara.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿Algún otro comentario? Señor Ministro Pardo.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias, señor Ministro Presidente. Sólo para reiterar cómo ha sido mi postura en asuntos similares. Cuando, en tratándose de una ley como ésta, que contiene en algunos de sus numerales alguna referencia que, en este caso, ni siquiera es adecuada a personas con discapacidad y que –precisamente– es el motivo de la nulidad que finalmente se proponía de este precepto, me parece que no cabría invalidar la ley; me parece también que la invalidez tendría que ser total, en caso de consulta para toda la ley; siendo un vicio del proceso legislativo, no podríamos –creo– fraccionarla, pero mi postura, en este caso, es que no resulta causa de invalidez la falta

de consulta respecto de grupos de personas con discapacidad porque este numeral –como todos lo hemos visto– reconoce un derecho, el derecho de los hijos, independientemente de cualquier edad, que pueden estar inmersos en una situación de discapacidad. Desde luego, el lenguaje que utiliza el artículo es indebido, es incorrecto y es parte de la propuesta original que se había presentado para corregirlo, pero me parece que se reconoce un derecho a personas con discapacidad, concretamente a los hijos de los pensionados, independientemente de la edad que tengan y, en su caso, invalidar toda la ley me parece que traería un efecto negativo, no sólo para las personas con discapacidad, sino –en general– para todos los sujetos de esta ley, que me parecería –también– desproporcionado, bajo la perspectiva de que el numeral que analizamos reconoce un derecho. En esa virtud, estaría en contra de la invalidez por falta de consulta. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro Pardo. Señor Ministro Luis María Aguilar.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Gracias, señor Ministro Presidente. También considero que la falta de consulta, desde luego, haría la invalidez de la norma. Pudiera ser, como en alguna ocasión lo propuse, —recuerdo cuando tratamos el asunto de autismo— que solamente se invalidaran ciertas normas y no todas, porque atendiendo a lo mencionado por el Ministro Pérez Dayán, del artículo 4, punto 4, de la Convención, debemos ser estrictos para no afectar otros derechos que se están reconociendo en las leyes y que pudieran –con una invalidez total–

afectar los derechos que se les están reconociendo a esas personas.

En este caso, la disposición ni siquiera utiliza la palabra “discapacidad”, precisamente ese es uno de los elementos que discutimos en la sesión anterior y, entre ellas, advertimos lo indebido del trato que se da y del lenguaje, que no es una cuestión de forma, sino es una cuestión de fondo, para determinar qué personas pueden estar inmersas en este beneficio que aparentemente se les quiere dar, pero con un reconocimiento indebido.

En principio, estaría con el sistema o con la propuesta que hizo el señor Ministro Franco originalmente: por la invalidez de esa norma e, incluso, también –como lo dije– por un principio de inseguridad jurídica, cuando se refiere a “defectos” –que no sabemos a qué defectos se refiere, de qué naturaleza–. Podría, si hubiera habido –pero ya vi que no– alguna mayoría en relación con la invalidez por la falta de consulta, coincidir con ello, pero sólo –como lo propone el Ministro– en relación con el artículo impugnado en este caso, protegidos los demás artículos por la Convención en su artículo 4, punto 4 –repito–.

De esta manera, me incluyo –entonces– por la no invalidez por falta de consulta, sino –en todo caso, como se propuso originalmente– por los defectos que se han analizado y que he coincidido. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro. Mi opinión. Seguiré sosteniendo lo que he hecho en todos los

precedentes. Me parece que el texto del artículo 4, punto 3, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad no es optativo para el Estado Mexicano, y me parece que, cuando el Estado Mexicano asume obligaciones, estas obligaciones se tienen que tomar con seriedad y en sentido fuerte.

Este precepto dice literalmente lo siguiente: “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 decir, siempre que se vaya a legislar sobre un tema de personas con discapacidad, se requiere la consulta, la Convención no dice: cuando hay un artículo de una ley; no; no dice: cuando haya un derecho; no, porque este es un requisito formal de procedimiento. El precepto parte del supuesto de que son precisamente las personas con discapacidad y sus organizaciones las que tienen mayor conocimiento para poder decir qué les afecta y qué no. El artículo 4, punto 4 –con todo respeto–, no se puede leer como se ha dicho aquí; ese es un artículo típico de las convenciones internacionales, que lo único que dice es: los preceptos de esta Convención no pueden servir de pretexto para quitar derechos mayores que estén dando los Estados; es decir, la Convención –como cualquier Convención en materia de derechos– es un mínimo, los Estados no pueden dar menos de esto, pero si dan más, no puedes tomar como pretexto la Convención para, con base en eso, invalidar derechos que dan

de más porque, si no, está sucediendo que se está alterando el proceso; no hiciste la consulta, entonces, analizo si la consulta era necesaria o no, porque se están afectando o no a las personas con discapacidad, pero la Convención nos exige que escuchemos a estas personas con discapacidad antes de legislar sobre sus derechos; no establece excepciones, puede ser que haya una legislación que esté bien, pero puede ser que las personas con discapacidad piensen que la legislación puede ir más lejos o pueden tener una visión sobre el problema que no tenemos.

Precisamente esta consulta previa me parece que es determinante en todos los procesos legislativos, que los Congresos –tanto el Congreso General como los Congresos de las entidades federativas– deben tomar en consideración que, cuando van a legislar sobre la materia que sea y algunos preceptos van a tocar a las personas con discapacidad que, además, –como lo demostró la Ministra Norma Piña– no es un precepto aislado, hay partes de la ley que tocan –precisamente– esos derechos; creo que no nos corresponde decir: está bien resuelto el problema, entonces, no te requiero escuchar; no, tú me requieres escuchar, requieres la consulta previa y serán las organizaciones de las personas con discapacidad que nos digan si, desde su óptica y su visión, eso que está proponiendo el Estado Mexicano, a través de alguna de sus cámaras legislativas, cumple o no los estándares que las personas con discapacidad requieren a partir un modelo social de discapacidad.

Por eso he votado reiteradamente por la necesidad de que se haga la consulta previa, y entiendo que puede haber –casos como éste– en que el resultado no deje de ser complicado, y –quizás–

se podría ver en los efectos alguna solución que sea un paliativo mientras se lleva a cabo la consulta; pero me parece que la única forma de avanzar hacia un sistema constitucional en que se respeten todos los derechos humanos establecidos en convenciones y en tratados internacionales es que, cuando éstos no se respeten, haya consecuencias porque, si no hay consecuencias pues, entonces, –salvo que tengamos una ley que se refiera de manera exclusiva a personas con discapacidad– nunca va a ser obligatoria la consulta previa; por eso, he votado en ese sentido, de manera reiterada.

Y por el otro lado, me parece que, aunque la solución que nos propone el Ministro ponente es novedosa, me cuesta mucho trabajo pensar que puede haber un vicio legislativo que no afecta a todo el proceso legislativo y, consecuentemente, a toda la ley. Creo que es difícil pensar que puede haber la falta de consulta y va a afectar un solo artículo, cuando es una parte del procedimiento legislativo –precisamente– llevar a cabo este tipo de consulta. Por ello, en este caso, me pronuncio por la invalidez total del decreto por el que se expide la ley, precisamente por falta de consulta previa, en tratándose de derechos de personas con discapacidad, –reitero– como he estado votando en los precedentes. Señor Ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias, señor Ministro Presidente. He escuchado con toda atención las intervenciones y –bueno– me parece que es muy claro el resultado de este debate, por lo menos, respecto de los posicionamientos que ha habido.

Precisamente, ante el planteamiento que surgió en la sesión pasada, se buscó una solución que pudiera –digamos– satisfacer esta preocupación que muchos tenemos, de que la consulta es obligatoria cuando están de por medio las personas con discapacidad, se están regulando, se están estableciendo políticas públicas o decisiones administrativas que las pueden afectar y, por el otro lado, pues mantener un cuerpo normativo que, en esencia –por excepción–, refiere artículos, aunque haya otros –que ese es el problema cuando surgen estos temas, lo dije en otro tema que trataremos más adelante–, en que hay que peinar todo el ordenamiento y quizás se encuentren otros preceptos que estén en lo mismo.

Por tanto, señor Ministro Presidente, voy a sostener el planteamiento que formulé ante el Pleno, porque me parece que sería una fórmula, –digamos– la invalidez en la acción de inconstitucionalidad no podría llevar más, que el legislador decidiera legislar nuevamente o no; creo que se estaría expulsando –de esta manera– la parte que afecta. Esa fue la razón por el planteamiento apoyado también en las opiniones de los organismos internacionales que permiten –por lo menos– plantear esta posibilidad. Consecuentemente, sostendré el planteamiento y estaré a la votación, que creo que es clara.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Muchas gracias, señor Ministro Franco. Hago notar a las señoras y señores Ministros que no hemos votado las partes previas de este precepto; no obstante, prefiero que votemos ésta, porque ésta pudiera o hubiera podido eventualmente afectar a toda la ley, y después de que votemos este aspecto, voy a levantar la sesión para ir a una privada que

tenemos para asuntos administrativos importantes, y el día de mañana nos referiríamos y votaríamos las otras partes del precepto, sobre todo, porque creo que algunos integrantes del Pleno no se han pronunciado; y también daremos tiempo para que el señor Ministro Franco pueda hacer un peinado de toda la ley, para que nos haga una propuesta sobre los efectos, porque ciertamente es complicado el tema.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Entonces, les voy a pedir que voten a favor o en contra del proyecto que propone que es necesaria la consulta previa, pero invalida sólo esta porción normativa del artículo 73, fracción III, y que cada uno pueda aclarar lo que requiera; me parece que será más fácil tomar el resultado de la votación de esta manera. Adelante, secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Por la invalidez total, por falta de consulta.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: Por la invalidez total, también por falta de consulta.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: Por la invalidez en la parte normativa.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Por la invalidez parcial, en los términos propuestos.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: También estoy por la invalidez, no por falta de consulta, sino por las razones que se

hicieron en el proyecto original; de tal modo que no es por falta de consulta.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Perdón, una aclaración. Les pido que, en este momento, sólo nos pronunciemos si la falta de consulta conlleva a la invalidez de esa fracción, y después hay algunos que estamos –superado este tema– también por la invalidez. Entonces, le pregunto, señor Ministro.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Bueno, en ese sentido, si falta la consulta, afectaría solamente a la porción normativa impugnada.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: En contra de invalidar la norma por el tema de la consulta.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Por la invalidez de la ley por falta de consulta previa.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: En contra de la invalidez de la norma por falta de consulta, y también en la lógica de que un vicio legislativo no tiene potencial invalidatorio parcial.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: En contra de invalidar por falta de consulta.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: En contra de invalidez total o parcial por falta de consulta.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Por la invalidez total, por falta de consulta previa.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe mayoría de ocho votos en contra de la propuesta del proyecto; a favor de la propuesta de la invalidez parcial están los señores Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas y Aguilar Morales; y dentro de los ocho que están en contra, están por la invalidez total los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea; los restantes están en contra de la invalidez parcial o total por falta de consulta.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿Cuántos votos son en contra de la invalidez parcial o total?

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Ocho.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: No, a ver. No, no puede ser. ¿Cuántos votos están por la invalidez por consulta?

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Perdón, ah, perfecto. Sí, señor Presidente. Ocho en contra de la invalidez total.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A ver.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Y por lo que se refiere a invalidez total o parcial.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿Cuántos votos hay en contra de invalidez total o parcial? Para saber en dónde estamos.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Cuatro votos, son siete, se suma la total más la parcial.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Entonces, se encuentra dividida la votación. De todas maneras se desestima, no hay votación para reconocer la validez por falta de consulta, pero tampoco hay votación calificada para invalidar, ni parcial ni totalmente. Señor Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Señor Presidente, disculpe, pero me parece que no sería ese resultado, en tanto –como lo aclaramos– que este argumento salió de la discusión, no es un concepto de invalidez que hubiere que reflejar en el texto del documento.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro, nadie está hablando que se refleje en el documento que, por cierto, hay un documento porque lo presentó el Ministro ponente; pero hay que generar votación: está en el documento o no está en el documento. Entonces, lo que queremos saber es si hay mayoría por la validez o mayoría por la invalidez, total o parcial, consecuentemente; al no haber mayoría en ninguno de los sentidos, se desestima y, cuando se desestima, no se genera nada en el proyecto, máxime que fue un documento que generó el Ministro; pero se requiere votación para saber cuál es el resultado de la discusión. Señor Ministro Medina Mora.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: Señor Presidente, discúlpeme. En mi entender, –obviamente– no hemos discutido otras causas de invalidez que están en el fondo, aquí no estamos

discutiendo el fondo; entonces, estoy por la invalidez, por otras razones; lo discutiremos en su oportunidad.

En este momento, es solamente si la falta de consulta puede invalidar o no. A mi juicio, no. Como señalé, creo que, en ese sentido, hay votos que no necesariamente reflejan esto; cuando menos, entendí que había seis votos en contra de la consulta para efectos de invalidez, ese es mi punto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Justamente dije que el tema del que estamos tomando votaciones si la falta de consulta podría generar la invalidez total o parcial y, de acuerdo con el resultado que nos da el señor secretario, es en el sentido de que no hubo seis votos que reflejen que no puede haber invalidez, ni parcial ni total, por la falta de consulta; pero si ustedes quieren que se verifique la votación, lo podemos hacer. Señor Ministro Gutiérrez.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Si me permite una sugerencia, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Claro.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Quizá, no meternos en este momento en los efectos, simplemente si hay vicio de consulta o no.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Me parece muy bien y ver si ahí hay seis porque no hay vicio de consulta. Entonces, vamos a generar una votación solamente si se requiere o no la consulta. Adelante.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Se requiere la consulta.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: Es necesaria la consulta.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: No se requiere la consulta.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Señor Presidente, perdón. Para efectos de lo que dije anteriormente y generar una decisión, voy a pronunciarme –ahora–, conforme se está planteando, por qué no es necesaria la consulta total.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Perfecto, muy bien.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Igual que el Ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: No es necesaria la consulta.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Sí se requiere consulta previa.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: No es necesaria la consulta.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: No es necesaria la consulta.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: No es necesaria la consulta.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Por supuesto que sí.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Mayoría de siete votos en el sentido de que no es necesario.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Perfecto, entonces, estos cambios de votos ya generan una mayoría en ese sentido, que es importante. Nada más, llamo la atención al Tribunal Pleno que vamos generando precedentes con los criterios. Entonces, se reitera hoy en los precedentes del Pleno que, cuando se trata de normas o preceptos aislados dentro de un cuerpo normativo que no trata a la materia de discapacidad como tal, no se requiere la consulta, consecuentemente, no hay efecto invalidante de ninguna manera por ese supuesto. ¿Están de acuerdo?

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sí, señor Ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Por supuesto, haré un voto –Presidente– concurrente, en este caso,

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien, entonces voy a levantar la sesión para convocar a ustedes a la privada que tendrá verificativo en unos minutos, una vez que se desaloje el salón, y a la sesión pública ordinaria que tendrá verificativo el día de mañana, a la hora de costumbre. Se levanta la sesión.

(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 13:05 HORAS)