



CRV-XII-15-19

SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

DIRECCIÓN

CONGRESO REDIPAL VIRTUAL XII

*Red de Investigadores Parlamentarios en Línea
Junio-noviembre 2019*

Ponencia presentada por
Sara Berenice Orta Flores
Carlos Ernesto Arcudia Hernández

“EL DERECHO HUMANO A LA CONSULTA PREVIA EN MATERIA LEGISLATIVA: EL CASO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD”

Junio 2019

El contenido de la colaboración es responsabilidad exclusiva de su autor, quien ha autorizado su incorporación en este medio, con el fin exclusivo de difundir el conocimiento sobre temas de interés parlamentario.

Av. Congreso de la Unión N°. 66, Colonia El Parque; Código Postal 15969,
México, DF. Teléfonos: 018001226272; (+52 ó 01) 55 50360000, Ext. 67032, 67034
e-mail: redipal@congreso.gob.mx

EL DERECHO HUMANO A LA CONSULTA PREVIA EN MATERIA LEGISLATIVA: EL CASO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Sara Berenice Orta Flores¹
Carlos Ernesto Arcudia Hernández²

Resumen

Cuando se trata de personas con discapacidad, no existen avances significativos sobre la consulta previa en la función legislativa en México. Esto es así, a más de un lustro de la reforma constitucional de 2011 que marcó para todas las autoridades mexicanas un nuevo estándar de respeto, promoción, protección y garantía de los derechos humanos. En esta ponencia se presenta un estudio comparativo sobre el grado de asimilación del derecho humano a la consulta previa en los ordenamientos federales y locales de México. Además se presenta el debate judicial que generó la acción de inconstitucionalidad 33/2015 sobre la Ley General para la Atención y Protección de Personas con la Condición del Espectro Autista. El estudio pretende demostrar lo imperioso que resulta que las cámaras legislativas federales y locales, sean congruentes con las obligaciones internacionales contraídas por el Estado mexicano.

Sumario: *I. INTRODUCCIÓN; II. DESARROLLO; III. ESTUDIO DE CASO: ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 33/2015; IV. CONCLUSIONES.*

¹ Miembro de la Redipal. Doctora en Derecho Constitucional por la Universidad de Buenos Aires; profesora investigadora de tiempo completo de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, Unidad Zona Huasteca, México. Correo de contacto: ortaflores@gmail.com

² Miembro de la Redipal. Doctor en Derecho Mercantil por la Universidad Complutense de Madrid; profesor investigador de tiempo completo de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, Unidad Zona Huasteca, México. Correo de contacto: carlos.arcudia@uaslp.mx

INTRODUCCIÓN

A más de un lustro de la reforma constitucional de 2011 que marcó para todas las autoridades mexicanas un nuevo estándar de respeto, promoción, protección y garantía de los derechos humanos, no existen avances significativos sobre la consulta previa en la función legislativa. En especial cuanto se trata de personas con discapacidad.

El debate que se abrió en torno de la acción de inconstitucionalidad 33/2015, evidenció lo imperioso que resulta que el Poder Legislativo sea congruente con las obligaciones internacionales contraídas por México. Ello implica que el Legislativo modifique su tradicional forma de hacer leyes, porque denota estar más anclado en el ostracismo institucional del siglo XIX, que en el nuevo paradigma de respeto a los derechos fundamentales del siglo XXI. Bajo el nuevo esquema que se implementó con la reforma del 10 de junio de 2011, las normas que se emiten deben escuchar y tomar en cuenta a los sectores sociales vulnerables que tradicionalmente han sido invisibilizados.

El Poder Legislativo ya no es la institución que se fraguó en la teoría contractualista de Rosseau, que lo hacía impermeable al escrutinio externo. En el Estado constitucional de derecho, el Legislativo está limitado, es susceptible de control constitucional y tiene estándares mínimos de respeto a los derechos humanos que le son indisponibles.

En el presente trabajo se realiza un estudio comparativo del orden jurídico interno sobre la consulta previa y en este sentido se analiza la Constitución federal, la Ley Orgánica del Congreso General, los reglamentos de la Cámara de Diputados y el Reglamento del Senado de la República. Se incluye el estudio de todas las constituciones locales y de la normativa interna de los poderes legislativos de las entidades federativas de México.

Forma parte de esta ponencia el debate judicial sobre la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitida en la acción de inconstitucionalidad 33/2015, donde se controvertió la constitucionalidad de la Ley General para la Atención y Protección de Personas con la Condición del Espectro Autista. Se hará especial énfasis en los argumentos de los ministros José Ramón Cossío, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y José Fernando Franco González Salas.

II. DESARROLLO

La discapacidad y el indigenismo, son tópicos sobre los que la atención parlamentaria no debe dispersarse más, pues tienen aparejado el compromiso de la consulta previa. Estos dos asuntos en particular, existen en el Convenio 169 de la OIT desde 1990 y desde el año

2008 en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Y si bien, ya eran derecho interno antes de junio de 2011, después de esta reforma constitucional, los tratados en materia de derechos humanos son parámetro de la regularidad constitucional, y por tanto, son constitución.

La Constitución federal ha incorporado de forma incipiente las obligaciones internacionales referidas. En cumplimiento del Convenio 169 de la OIT y de los Acuerdos de San Andrés Larraínzar, el artículo segundo dispone que los pueblos indígenas sean tomados en cuenta en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y sus equivalentes en las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales (apartado B, fracción IX). Otra remisión en el mismo sentido, está enfocada para definir y desarrollar los programas educativos que reconozcan la herencia cultural de los pueblos originarios (apartado B, fracción II). También debe el Estado mexicano diseñar y operar conjuntamente con los pueblos indígenas las políticas para dar vigencia a sus derechos en el desarrollo integral de sus comunidades; para la promoción de oportunidades y eliminar cualquier práctica discriminatoria (apartado B, primer párrafo). También se encuentra en la Constitución, la consulta dentro del sistema de planeación democrática y para legitimar el nombramiento de funcionarios de primer nivel.³

Sin embargo, cuando se trata de incluir a más actores en la deliberación parlamentaria, el Poder Legislativo mexicano se caracteriza por la preponderancia hacia el solipsismo institucional de sus *interna corporis acta*.⁴ En el ámbito constitucional, desde 1917 a la fecha, el artículo 72 que regula el procedimiento legislativo federal, ha sido reformado en dos ocasiones⁵ y en ninguna de estas modificaciones se observa mayor recepción a las voces de los sectores sociales involucrados en las normas que habrán de aprobarse, o no.

³ En el texto de la Constitución federal se observa la consulta previa en la selección de los titulares e integrantes del organismo garante del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales (artículo 6°); el del organismo en materia de radiodifusión y telecomunicaciones, (artículo 6, apartado B, fracción V) y la consulta para elegir al titular de la presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como a los integrantes del Consejo Consultivo y los titulares de los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas (artículo 102, apartado B). Además se contempla la obligación del Ejecutivo para de establecer los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática (artículo 26, apartado A). Y por último, como herramienta de participación ciudadana organizada por el Instituto Nacional Electoral (artículo 35, fracción VIII).

⁴ Teoría que trata sobre el ámbito de autonomía de los actos internos de las cámaras legislativas. Un documento introductorio sobre el tema en (Figueroa Burrieza, Ángela, 2003, pp. 193-236).

⁵ Estas modificaciones versaron sobre restricciones al veto presidencial y sobre la armonización de su estructura jurídica interna. Reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación los días 24 de noviembre de 1923 y el 17 de agosto de 2011.

En el Reglamento de la Cámara de Diputados federal⁶ las comisiones tienen el deber “en su caso” de llevar a cabo consultas respecto a los temas de su competencia, con representantes de otros poderes de la Unión, especialistas, organizaciones sociales, grupos de interés y ciudadanía en general (art. 149, numeral 2, Fracción VI). La Junta Directiva de la Cámara de Diputados “puede” proponer al interior de la comisión o comité la realización de foros, seminarios, talleres, conferencias, investigaciones, estudios, audiencias y consultas (art. 149, numeral 2, fracción V). Además la Junta “puede” consultar ciudadanos, grupos, organizaciones a los titulares de la administración centralizada paraestatal y a los titulares o representantes legales de quienes detenten una concesión del estado, cuando se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividad (art. 149 numeral 3). De llevarse a cabo las consultas, es una obligación mencionarlas en su informe (art. 166, fracción IX) y las memorias deben entregarse a la Biblioteca de la Cámara de Diputados (art. 258, numeral 2).

De forma similar, el Reglamento del Senado de la República⁷ establece que es atribución de las comisiones y comités consultar sobre las materias de su competencia (art. 113, Numeral 2). Además la junta directiva de cada comisión puede proponer consultas y audiencias públicas o privadas con autoridades gubernamentales, especialistas, representativos de organizaciones sociales y ciudadanos en general relacionados con las materias de cada Comisión (art. 129, fracción VII).

En efecto, los estados de Aguascalientes, Chihuahua, Jalisco y Sinaloa⁸ son los únicos que la reglamentan destinando un apartado especial dentro de su normativa interna. Aguascalientes y Jalisco destacan por lo detallado de sus artículos: definen a los foros de consulta como el mecanismo de participación ciudadana mediante el cual las personas, instituciones académicas o sociales, grupos organizados de la sociedad civil y servidores públicos o dependencias de cualquier orden de gobierno, aportan a los Diputados sus propuestas sobre la creación, adición, reforma o derogación del marco legal cuya competencia recae en los congresos. Y aquí se hace notar, que será a convocatoria de éstos últimos. Además se establece que estos foros se regirán por los principios de institucionalidad, profesionalismo, racionalidad de recursos y metodología del manejo de

⁶ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2010.

⁷ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de junio de 2010.

⁸ Ver, Ley Orgánica del Poder Legislativo de Aguascalientes, Sección Décima Primera, del artículo 80 al 89. Reglamento Interior y de Prácticas Parlamentarias del Poder Legislativo de Chihuahua, artículos 72-74. En Jalisco se leen sobre el tema el mayor número de artículos, quince, que van del 94 A al 94 O, y conforman el Capítulo V denominado De los foros de consulta pública y del congreso abierto, y por último la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa, artículos 226-228.

información. Sobre este último punto, estatuyen que los foros deben obedecer a estándares metodológicos profesionales, para lo que se puede incluso contratar la asesoría de personas físicas o jurídicas competentes en esta área, previo acuerdo mayoritario de los representantes de las comisiones.

El congreso del estado de Chihuahua es el único que se abre a la posibilidad de que cualquier interesado externo a la cámara, someta a consulta determinada iniciativa de ley o de decreto. Pero no es un procedimiento sencillo: primero se debe presentar la propuesta a la oficialía de partes de la Cámara; ésta la remitirá a la presidencia de la mesa directiva quien debe turnarla a la comisión correspondiente. Si la comisión resuelve en sentido positivo lo debe hacer del conocimiento de la junta de coordinación política; donde de aprobarse, se le comunica a los solicitantes por medio de la presidencia del Congreso.

Ya centrados en el tema de discapacidad, únicamente las constituciones de Baja California Sur, Chiapas, Ciudad de México, Durango, Estado de México y Guerrero, prescriben ampliamente los derechos de las personas con esta condición. En la Ciudad de México se incluye como derechos de las personas con discapacidad, el deber de las autoridades de implementar un sistema de salvaguardias y apoyos en la toma de decisiones que respete su voluntad y capacidad jurídica, que es lo más cercano a ser tomadas en cuenta en la emisión de los decretos legislativos que les puedan.

En el estado de Morelos es imperativo para la comisión de *atención a grupos vulnerables y a personas con discapacidad* organizar foros de consulta a efecto de recibir y realizar propuestas que tiendan a mejorar la aplicación o adecuación de la legislación en materia de personas con discapacidad y lograr el cumplimiento de sus objetivos (artículo 78, fracción V, de la Ley Orgánica para el Congreso este Estado).⁹ Hay que decir que este artículo carece de parámetros metodológicos mínimos para realizar la consulta.

Algo similar sucede en el Congreso de la Ciudad de México, donde es obligatorio realizar anualmente parlamentos abiertos en temas específicos, entre ellos el de discapacidad. Es una actividad de ornato, porque los resultados de las exposiciones carecen de trascendencia para el análisis de las normas generales. Además esta propuesta “democrática” contiene limitantes, por ejemplo, que el evento no puede durar más de cuatro horas y los parlamentos sólo deben desarrollarse durante los periodos de la comisión permanente, y se agrega: siempre y cuando no interfiera en los días de sus sesiones o si

⁹ Algo similar se observa en Yucatán, cuya Comisión de igualdad de género, tiene la obligación de crear espacios de diálogo así como de intercambio con sectores involucrados, con el propósito de intercambiar conocimientos, experiencias y buenas prácticas que ayuden al avance de las mujeres, artículo 43, fracción XII, inciso d) de Ley de Gobierno del Poder Legislativo.

existieran periodos extraordinarios por atender (art. 58 y 60 del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México).

No ocurre lo mismo en el tema de los derechos y cultura indígena, que tiene más camino andado en el orden jurídico mexicano. Y en efecto puede encontrarse un desarrollo normativo más sólido en las constituciones estatales de ocho entidades federativas que sí se establece la obligación parlamentaria de la consulta previa sobre medidas legislativas. Los estados son: Campeche, Chihuahua, Ciudad de México, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Querétaro¹⁰ y Yucatán. En Michoacán y San Luis Potosí este compromiso se dispone en sus respectivas leyes orgánicas del Poder Legislativo. Además en Durango y también en San Luis Potosí se han dictado leyes ordinarias que reglamentan exclusivamente ese derecho de consulta en materia indígena, tanto en tópicos administrativos como legislativos, incluso en la exposición de motivos del estado potosino se lee la referencia al Convenio 169 de la OIT.

Sin embargo sobre el tema de las personas con discapacidad el Comité relativo de la ONU ha expresado¹¹ su preocupación por que en México las organizaciones que representan a este sector, tienen limitada su participación en la implementación y seguimiento de la Convención. Y recomienda al Estado mexicano que establezca mecanismos regulares para convocar consultas con las organizaciones de personas con discapacidad y aseguren que sus opiniones reciban la consideración adecuada. Sobre lo dicho, a continuación acercaremos la lente a los debates del Pleno de la Corte en la resolución de la Acción de inconstitucionalidad 33/2015.

III. ESTUDIO DE CASO: ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 33/2015

El jueves 28 de enero de 2016, en sesión pública ordinaria, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se reunió para analizar la Acción de Inconstitucionalidad (AI) 33/2015, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán. Esta Acción fue promovida por el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos para demandar la invalidez de diversas disposiciones de la Ley General para la Atención y Protección de Personas con

¹⁰ En Querétaro se estipula el acceso de los pueblos indígenas a la consulta, más no lo constriñe a cuestiones de carácter administrativo como en la Constitución federal, por lo que puede entenderse extensivo para las cuestiones de carácter parlamentario.

¹¹ *Observaciones finales sobre el informe inicial de México*, Documento CRPD/C/MEX/CO/1. Aprobado el 27 de octubre de 2014. Disponible en http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/G1419180.pdf (Consultado el 08 de agosto de 2019)

la Condición del Espectro Autista (LG), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril de 2015.

En el proyecto inicial de sentencia se propuso declarar procedente y parcialmente fundada la Acción y que se declarara la invalidez de los dispositivos que se referían a los “certificados de habilitación de su condición”. El tema central consistió en valorar si esos certificados de habilitación -de carácter laboral- se podían traducir en una medida legislativa discriminatoria que resultara contraria al derecho humano de igualdad.¹²

En el mismo proyecto de sentencia, el Ministro Pérez Dayán presentó un considerando Quinto como preliminar a los conceptos de invalidez, que se refería al marco general de la condición del espectro autístico y los antecedentes de la aprobación de la Ley controvertida. Este apartado lo realizó con una intención meramente informativa. Por ende, al iniciar su exposición se centró en señalar las cuestiones de fondo que se encontraban en el considerando Sexto.

En uso de la voz, el Ministro José Ramón Cossío Díaz, observó que a partir del considerando Quinto, se advertía que el procedimiento legislativo por el que se emitió la LG, carecía de la realización de una consulta y no contaba con la colaboración de las organizaciones que representan a las personas con la condición del espectro autista. Señaló que este requisito constituye una obligación convencional, tal y como lo exige el artículo 4, punto 3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (en adelante la Convención), del que México es parte,¹³ que establece 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.

¹² Extracto de los puntos resolutiveos de la sentencia emitida: 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 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 VI, en la porción normativa "al igual que de los certificados de habilitación de su condición", 16, fracción VI, en la porción normativa "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.

¹³ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de octubre de 2007. Puede consultarse en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D39TER.pdf>

Este “planteamiento sorpresivo”¹⁴ pugnaba por la invalidez total de la ley, al considerar que el vicio que se originó en el procedimiento legislativo tenía suficiente potencial invalidatorio, toda vez que no se realizó propiamente una consulta como los tratados internacionales lo establecen. La discusión sobre este punto se extendió por dos días más (15 y 16 de febrero).

Un tema que se debatió ampliamente giró en torno a los alcances de la Corte para que, en uso de la suplencia de la queja invalidara una ley por defectos formales. Incluso hubo posturas que argumentaron que en materia de acciones de inconstitucionalidad, la suplencia de la queja sólo opera sobre las normas que el accionante controvierte. El resultado de la discusión se infiere de la lectura del considerando Quinto, donde se observa que sí operó la suplencia de los conceptos de invalidez, ya que el juez constitucional realizó oficiosamente un test de constitucionalidad y de convencionalidad del proceso legislativo.

Finalmente la sentencia se emitió el 18 de febrero de 2016, declarándose la invalidez de los artículos que se consideraron discriminatorios¹⁵ y no de ley completa. Se consideró por la mayoría del Pleno, que las actividades de sociabilización de la LG impugnada, fueron suficientes para validar que la consulta se había realizado conforme a lo prescrito en el apartado 4.3 de la Convención. Es decir, la Corte no logró negar la obligación convencional de someter a consulta previa la legislación que atañe a las personas con discapacidad, pero valoraron que en este caso, sí se había cumplido con esa obligación, decisión que no estuvo exenta de controversia.

En respuesta, se emitieron tres votos particulares en contra del considerando Quinto. Coincideron los ponentes Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y José Fernando Franco González Salas¹⁶ en que se debió declarar la inconstitucionalidad total de la LG, toda vez que el proceso de consulta no reunió los parámetros metodológicos que se desprenden de diversos instrumentos internacionales en la materia. Se destaca de los planteamientos en contra, que para esa consulta no se convocó e informó debidamente a todos los potenciales interesados y que no fue un

¹⁴ Así definió el Ministro González Salas al planteamiento del Ministro Cossío Díaz.

¹⁵ ESPECTRO AUTISTA. LOS ARTÍCULOS 3, FRACCIÓN III, 10, FRACCIÓN VI, 16, FRACCIÓN VI, Y 17, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY GENERAL PARA LA ATENCIÓN Y PROTECCIÓN DE PERSONAS CON ESA CONDICIÓN, QUE PREVÉN LO RELATIVO AL CERTIFICADO DE HABILITACIÓN, VIOLAN LOS DERECHOS HUMANOS A LA IGUALDAD, A LA LIBERTAD DE PROFESIÓN Y OFICIO, ASÍ COMO AL TRABAJO DIGNO Y SOCIALMENTE ÚTIL. Tesis: P./J. 15/2016, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro 33, T. 1, agosto de 2016, p. 483.

¹⁶ Y también, como ya se dijo, durante las discusiones del Pleno, el Ministro Cossío Díaz.

ejercicio de inclusión adecuado a las personas con la condición del espectro autista o sus organizaciones, ya que no se hizo algún formato de comprensión *ad hoc*.

Si bien no se emitió jurisprudencia sobre el tema referido, de la lectura de las sesiones del pleno y de los votos particulares pueden extraerse las pautas a seguir por los poderes legislativos de México para operar bajo el nuevo esquema de protección de los derechos humanos. Así, de una armonización de los diversos instrumentos internacionales implicados¹⁷ y los argumentos de los ministros, pueden extraerse principios mínimos de observancia parlamentaria.

Hay que decir que sí existe jurisprudencia para el caso de la consulta previa que debe aplicarse en temas legislativos que implican a los pueblos indígenas. Sin embargo, en las discusiones del Pleno en torno a la AI 33/2015, no se optó por atraer los fundamentos de consulta previa de los derechos de los pueblos indígenas y homologarlos a los derechos de las personas con discapacidad.

Los ministros disidentes plantearon que, para que la consulta sea acorde con la Convención y con los principios que la inspiran, se deben reunir al menos las siguientes características:

- a) Debe ser previa, pues de ese modo se garantiza la plena y eficaz participación de las personas con discapacidad en las cuestiones que les atañen, así como la participación de las organizaciones que los representan;
- b) Debe ser accesible, de modo tal que permita la participación de las personas con discapacidad cualquiera que ésta sea;
- c) La consulta debe ser pública y transparente, con plazos razonables y objetivos específicos, para que todos los involucrados puedan participar oportunamente en el tema y dar sus opiniones, y

¹⁷ A partir de las reglas interpretativas previstas en los artículos 31 y 32 de la *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados*, se analizaron los siguientes instrumentos internacionales: la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, su preámbulo, los principios rectores que se observan en el artículo 3° y el propio artículo 4.3; el informe de la Relatora Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad presentado al Consejo de Derechos Humanos de la ONU el 12 de enero de 2016, en relación a la participación de las personas con discapacidad en los procesos legislativos; el Manual para Parlamentarios sobre la Convención de los derechos de las personas con discapacidad y su protocolo facultativo; el establecimiento de la Unión Interparlamentaria de lineamientos para la participación ciudadana en los procesos legislativos, y la recomendación que le hizo a México el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas. En las *Observaciones finales sobre el informe inicial de México* (documento CRPD/C/MEX/CO/1), entre otros.

d) Debe ser de buena fe, esto entendido como un proceso en donde se pretende escuchar, –no nada más oír– a los interesados para incorporar todas aquellas propuestas plausibles que puedan enriquecer el producto legislativo que finalmente se aprobará.

Restaría hacer mención de otro aspecto importante que se observa en el considerando Quinto: se hace notar a las autoridades del Estado Mexicano la pertinencia de reglamentar lo que refiere el artículo 4.3 de la Convención para el efecto de facilitar su cumplimiento y aplicación en los casos subsiguientes sobre los derechos de las personas con discapacidad.

La falta de consulta previa está calificada como vicio procedimental y ha sido objeto de amplios debates por lo menos en las acciones AI 96/2014 y su acumulada 97/2014 sobre la Ley de movilidad del Distrito Federal; la AI 61/2016 sobre la Ley Nacional de Ejecución Penal; la AI 89/2015 que controvierte la Ley para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista en el Estado de México. De la misma forma las AI 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 9/2017¹⁸; donde se puso también en tela de juicio, la invalidez del proceso legislativo de la Constitución Política de la Ciudad de México.

IV. CONCLUSIONES

A partir de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011, México ingresó en un esquema distinto en la interpretación, ejercicio y protección de los derechos humanos. Se trata de un nuevo paradigma de la comprensión de lo humano en su interacción con el orden jurídico. El Poder Legislativo es toral en la materialización de este nuevo paradigma de protección y su quehacer no se agota en la emisión de leyes. Los principios de convencionalidad y pro-persona a los que ahora está obligado, no solamente deben observarse en el contenido de las normas generales, sino durante su producción. La forma de hacer leyes, tal como se lee en el ámbito interno del Estado mexicano, sigue respondiendo a los principios liberales de la época moderna, cuando se consideraba a los parlamentarios como únicos portadores de la voz del pueblo.

El legislador mexicano tiene una obligación internacional específica con el sector social que conforma y representa a las personas con discapacidad. Hasta ahora la reglamentación sobre el tema es prácticamente inexistente y ello posibilita en mayor medida que no se respete el derecho humano a la consulta. Esta omisión no sólo vulnera la legalidad en la hechura de leyes, sino que afecta la función sustancial de los parlamentarios,

¹⁸ Sesiones taquigráficas del Pleno los días 14, 15 y 17 de agosto 2017.

la de considerar al “pueblo a quien representan de una forma concreta y rica de la misma representación política, es decir, a todos y cada uno de sus miembros de carne y hueso.” (Ferrajoli, Luigi, 2011, p. 16.)

Se propone que los Poderes legislativos en México establezcan desde la Constitución federal y desde las locales, así como en su reglamentación interna, una fase más al procedimiento legislativo -de carácter indisponible-, que sea la consulta previa e informada, cuando se discutan los derechos humanos de sectores determinados, como las personas de capacidades diferentes, los pueblos indígenas y tribales o de cualquier otro sector que haya sido tradicionalmente vulnerado.

FUENTES CONSULTADAS

Bibliografía

Cruz Rueda, Elisa, (2008); Mecanismos de consulta a los pueblos indígenas en el marco del Convenio 169 de la OIT: el caso mexicano, *Revista Pueblos y Fronteras digital. Estudios, aportes y retos actuales de la antropología jurídica en México*, Núm. 5, Junio-Noviembre 2008. 1-38 pp. Disponible en <http://www.pueblosyfronteras.unam.mx> (09/07/2019)

Ferrajoli, Luigi, (2011); *Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia. 2 Teoría democrática*, Bolonia, Italia, Trotta.

Figueruelo Burrieza, Ángela, (2003); El control de la constitucionalidad de los actos parlamentarios, *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, núm. 1, enero-junio, 193-236 pp.

Jurisprudencia

ESPECTRO AUTISTA. LOS ARTÍCULOS 3, FRACCIÓN III, 10, FRACCIÓN VI, 16, FRACCIÓN VI, Y 17, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY GENERAL PARA LA ATENCIÓN Y PROTECCIÓN DE PERSONAS CON ESA CONDICIÓN, QUE PREVÉN LO RELATIVO AL CERTIFICADO DE HABILITACIÓN, VIOLAN LOS DERECHOS HUMANOS A LA IGUALDAD, A LA LIBERTAD DE PROFESIÓN Y OFICIO, ASÍ COMO AL TRABAJO DIGNO Y SOCIALMENTE ÚTIL. Tesis: P./J. 15/2016, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro 33, T. 1, agosto de 2016, p. 483.

Fuentes oficiales en internet

www.conapred.org.mx

www.ordenjuridico.gob.mx

www.scjn.gob.mx

www.dof.gob.mx