

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 11
O R D I N A R I A
JUEVES 28 DE ENERO DE 2016

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con cincuenta y cuatro minutos del jueves veintiocho de enero 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, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán.

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

I. APROBACIÓN DE ACTAS

Se sometieron a consideración los proyectos de actas de las sesiones públicas número dos conjunta solemne y diez ordinaria, celebradas el martes veintiséis de enero del año en curso.

Por unanimidad de once votos, el Tribunal Pleno aprobó dichos proyectos.

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 jueves veintiocho de enero 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 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 —con la salvedad indicada en el punto resolutivo siguiente—, de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de abril de dos mil quince. TERCERO. Se declara la invalidez de los artículos 3, fracción III, 10, fracción IV —únicamente en la porción normativa que señala ‘al igual que los certificados de habilitación de su condición’—, 16, fracción VI —sólo en la porción normativa que indica ‘los certificados de habilitación’—, y 17, fracción VIII, de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de abril de dos mil quince. CUARTO. Las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos*

resolutivos de esta sentencia al Congreso de la Unión. QUINTO. Publíquese esta sentencia en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, así como en el Diario Oficial de la Federación.”

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

El señor Ministro ponente Pérez Dayán presentó el 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. Indicó que es una cuestión preliminar y meramente informativa al examen de los planteamientos de invalidez.

Asimismo, presentó el considerando sexto, relativo al estudio. El proyecto propone analizar tres temas: 1) si los certificados de habilitación previstos en los preceptos 3, fracción III, 10, fracción IV, 16, fracción VI, y 17, fracción VIII, de la ley combatida constituyen una forma de discriminación y si imponen una limitación injustificada al derecho humano

de un trabajo digno y socialmente útil, así como la libertad de profesión y oficio; 2) si los artículos 6, fracción VII, y 10, fracción XIX, de la ley ya referida contemplan un modelo de sustitución en la toma de decisiones, en detrimento del reconocimiento, goce o ejercicio del derecho a la personalidad y capacidad jurídica de las personas con la condición del espectro autista; y 3) si los preceptos 3, fracción IX, y 16, fracción IV, de la ley impugnada, al prever que la habilitación terapéutica es un proceso de duración limitada y que se exceptúa el servicio de hospitalización de los servicios médicos que tienen derecho a recibir las personas con la condición del espectro autista, imponen una restricción injustificada al derecho humano a la salud.

En cuanto al primer punto a dilucidar, señaló que la propuesta refiere que los certificados de habilitación se traducen en una medida legislativa discriminatoria, en tanto que ni de la exposición de motivos ni de los informes presentados por las autoridades demandadas se desprenden las razones por las cuales, a diferencia de las personas que cuentan con alguna otra discapacidad, sea menester que las personas con espectro autista requieran de un documento médico que certifique que se encuentran aptas para el desempeño de actividades laborales, además de que de su obtención dependerá la protección y prohibición legal de negarles su contratación por razones de su condición del espectro autista. Por esa razón, se propone declarar la invalidez de los artículos 3, fracción III, 10, fracción IV, 16, fracción VI, y 17, fracción VIII, de la Ley

General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista, al resultar contrarios al derecho humano de igualdad.

El señor Ministro Cossío Díaz anunció no tener señalamientos respecto del considerando quinto. Como una cuestión previa al estudio de fondo, advirtió que durante el proceso legislativo que derivó en el ordenamiento impugnado no se dio la consulta y colaboración de las organizaciones que representan a las personas con la condición del espectro autista, lo cual es una obligación prevista en el artículo 4, punto 3, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que cita “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.”, aunque no se desarrollan los términos en que debe realizarse esta consulta.

Indicó que la participación de las personas con discapacidad y de las organizaciones que los representan ha sido enfatizada por parte del Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad, de la Organización de las Naciones Unidas, como medio indispensable para la correcta

implementación de la Convención, así como de la política y la legislación correspondientes.

Consultó si sería posible declarar inconstitucional la ley en estudio en su totalidad, en suplencia del concepto de invalidez en acción de inconstitucionalidad, previsto 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, en la inteligencia de que este Tribunal Constitucional tiene la responsabilidad de evaluar las normas emitidas por el legislador utilizando los mecanismos de escrutinio y examen que dependen del tipo de derechos constitucionalmente protegidos. No obstante, aclaró que este Tribunal Pleno no puede reconstruir la voluntad legislativa para justificar su quehacer.

Estimó que el legislador, en temas delicados en materia de igualdad, discriminación y salud, no puede dejar de lado su responsabilidad constitucional y convencional de motivar, de manera robusta y adecuada, cada uno de los puntos, regulaciones y herramientas contenidos en esa legislación, pasando por la referida consulta. Preciso que en la controversia constitucional 32/2012 se declaró una violación al proceso de reforma constitucional local por razón de falta de consulta a la comunidad indígena, criterio que se reiteró en la acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015 y 91/2015, con lo que se resalta la importancia que este Alto Tribunal ha puesto en la participación de ciertos grupos sociales en la creación de

normas y políticas públicas que afectan sus intereses, sin que esta afirmación implique trazar una equivalencia entre los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas y las personas con discapacidad.

Recalcó que la consulta no es una mera formalidad, sino una garantía primaria de defensa de los derechos del sector que la implica y, tomando en cuenta que dicha Convención tiene como finalidad la inclusión de un grupo social históricamente marginado, resulta indispensable su participación previa, estrecha y relevante en la elaboración de normas y políticas que los afectan.

Subrayó que, en nuestro país, el procedimiento legislativo no se adapta al modelo de participación y colaboración en la producción de leyes, en términos de la Constitución Federal, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos ni el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, la adopción de los instrumentos internacionales de derechos humanos, a partir de la reforma constitucional de junio de dos mil once, conlleva una nueva lectura en los procesos de creación legislativa. Con ello, concluyó que, en el caso, se evidencia una falta de consulta al sector social afectado y, por ende, tiene potencial invalidatorio a la totalidad de la ley en cuestión, sin desconocer el trabajo de los participantes en su creación.

El señor Ministro Franco González Salas indicó que la falta de consulta de las organizaciones correspondientes no fue planteado por el accionante. Aclaró no tener una respuesta al punto en concreto por el momento.

El señor Ministro Laynez Potisek resaltó que 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, reformado en enero de dos mil quince, indica que, al dictar sentencia, esta Suprema Corte deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda, y que podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial, por lo que, en el caso, se puede abordar el argumento de falta de consulta previsto en el artículo 4, punto 3, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Señaló que, en el procedimiento legislativo, los promoventes de la iniciativa aludieron a la obligatoriedad de dicha Convención para el Estado Mexicano como fundamento y motivo, siendo que, aun con la celebración y cita del Segundo Encuentro Internacional sobre los Trastornos del Espectro Autista, en San José del Cabo, Baja California Sur, faltó la consulta en la que participaran las personas con condición del espectro autista o las organizaciones sociales respectivas.

Concordó con el señor Ministro Cossío Díaz en que la consulta en cuestión no está regulada como la atinente a la materia indígena, pero no obsta para que el legislador explicitara los resultados de las posiciones de las distintas organizaciones especializadas, quién participó en los foros, las conclusiones presentadas o sus posiciones y, por ende, debe declararse la inconstitucionalidad de la ley por adolecer de ese requisito formal.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea coincidió con lo expresado y adelantó que, en caso de que la votación mayoritaria fuera en diverso sentido, se expresaría respecto del concepto de invalidez concreto.

Consideró pertinente la suplencia del concepto de invalidez al ser un caso claro con efecto invalidante a toda la norma, por contravenir el artículo 4, punto 3, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, ya que precisa que deben darse consultas estrechas y colaboración con las organizaciones que representan a las personas con discapacidad. Agregó que dicha Convención, al ser una norma de derechos humanos, tiene jerarquía constitucional, máxime que los Estados contratantes están conscientes del cambio normativo interno que ello implica, por lo que el hecho de que no esté reglamentada la consulta no significa la pérdida de su eficacia, esto es, el Poder Legislativo debió realizarla durante el proceso correspondiente y, al no ser el caso, provoca la invalidez total de la ley en estudio.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales apuntó que, a pesar de no estar reglamentadas, existieron consultas el seis, siete y ocho de noviembre de dos mil catorce, en las cuales participaron el Alto Comisionado para los Derechos Humanos, de la Organización de las Naciones Unidas, y diversas organizaciones y expertos de varios países, los cuales exhortaron a la aprobación de la legislación de conformidad con la iniciativa y el dictamen correspondiente. Advirtió que la legislación nacional no precisa la necesidad de hacer constar en el proceso legislativo la realización de la consulta.

La señora Ministra Luna Ramos, en cuanto al planteamiento del señor Ministro Cossío Díaz de suplencia del concepto de invalidez, indicó que existe un problema técnico, esto es, que la ley no fue reclamada en su integridad, sino únicamente sus artículos 3, fracción III, 10, fracción IV, 16, fracción VI, y 17, fracción VIII, por lo que, en términos del artículo 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las resoluciones de esta Suprema Corte sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas. Adelantó que las precisiones dadas por el señor Ministro Presidente Aguilar Morales, respecto de las consultas, deben ser valoradas.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales resaltó la importancia de lo señalado por la señora Ministra Luna

Ramos, pues se dejarían sin legislación muchas cuestiones no impugnadas.

El señor Ministro Cossío Díaz estimó que no hay discusión en cuanto a suplir el concepto de violación. Consideró que, una vez suplido, se puede declarar la invalidez de la totalidad de la ley en contraste con lo establecido en la Convención invocada.

Por lo referente a la escasa mención en el procedimiento legislativo de la realización de las consultas, valoró que se debería verificar si se llevaron a cabo o no, así como sus condiciones y características, pues esa información no está plasmada en el proyecto, agregada en autos ni ofrecida como prueba, para efecto de corroborar si corresponden a consultas estrechas y la colaboración de las organizaciones respectivas o a meros foros informativos.

Manifestó preocupación en suponer que el legislador sigue siendo soberano, en el sentido de que no tenga que realizar consultas estrechas ni recibir colaboración activa en la creación de normas, ya que a partir de la reforma al artículo 1º constitucional se autorestringió el ejercicio de sus funciones a lo dispuesto por la Constitución Federal y a los tratados internacionales.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales puntualizó que en la Gaceta Parlamentaria, año XVIII, número 4226-II, del martes tres de marzo de dos mil quince de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, se hizo la declaratoria

de publicidad de los dictámenes y de la iniciativa respectiva, y dio lectura a los siguientes párrafos:

“Con el objeto de consensuar la iniciativa que se somete a la consideración de las y los diputados de esta LXII Legislatura, en favor de las personas con la condición del espectro autista se realizaron 21 reuniones de trabajo con servidores públicos de alto nivel de las Secretarías de Salud, Educación, Trabajo y Previsión Social, y Hacienda y Crédito Público.

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

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

presentar la iniciativa que hoy se somete a consideración del Pleno de la Cámara de Diputados.”

El señor Ministro Pardo Rebolledo aclaró no haber definido criterio en este tema. Indicó que la Convención invocada para la necesidad de la consulta no precisa qué deba suscitarse ni qué debe hacerse constar durante el procedimiento legislativo, siendo que, hipotéticamente, pudieran darse previo a la presentación de la iniciativa; asimismo, estimó que dicho tratado internacional tampoco es claro en cuanto a cuáles organizaciones deben convocarse, por lo que expresó duda en este punto.

Igualmente, manifestó la inquietud respecto de si, en aras de suplir la deficiencia de los conceptos de invalidez, se estaría rebasando el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad intentada, tomando además en cuenta que la ley en estudio pretende cambiar un paradigma, es decir, intenta hacer realidad un sistema de inclusión de personas con condición de espectro autista y, en esa medida, la impugnación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos fue muy concreta a algunos de sus preceptos.

Ante estas interrogantes, sugirió prorrogar la discusión para dar la oportunidad a este Tribunal Pleno de investigar si hubo o no consultas y qué organizaciones se pronunciaron, para tomar una decisión.

La señora Ministra Piña Hernández coincidió con las inquietudes del señor Ministro Pardo Rebolledo, en el sentido de que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos únicamente impugnó algunos artículos específicos por estimar que vulneran los derechos humanos de las personas con condición del espectro autista, no la ley en su totalidad, máxime que la suplencia es una institución que favorece a los promoventes de las acciones y, de ser el caso que se invalide toda la ley, se dejarían de proteger algunos otros derechos humanos de las personas con esta discapacidad. Refrendó la sugerencia de otorgar tiempo a este Tribunal Pleno para analizar los puntos en cuestión.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena se unió a la petición de dar un tiempo para estudiar estos puntos. Estimó que resulta procedente la suplencia en acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales ante violaciones o posibles vicios del procedimiento legislativo, existiendo precedentes en ese sentido. Resaltó que no existen requisitos para llevar a cabo la consulta, por lo que este Tribunal Pleno deberá establecer el parámetro alusivo, como en el caso de los indígenas, cuyas características de previa, informada y de buena fe no están en el Tratado respectivo de la Organización Internacional del Trabajo, sino en las sentencias emitidas.

El señor Ministro Franco González Salas estimó conveniente la oportunidad de revisar los temas introducidos. Concordó con los señores Ministros Cossío Díaz y Zaldívar

Lelo de Larrea en que existe una obligación del Estado Mexicano en cuanto a las consultas; sin embargo, debe resolverse cuál de las dos circunstancias técnicas previstas en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevalecerá, la introducción del estudio de regularidad del proceso legislativo a la luz del tratado internacional en suplencia (artículo 71) o la impugnación total de la norma (artículo 72).

Adelantó que, en caso de entrar al análisis, se tendrá que valorar si, en términos de lo indicado por los señores Ministros Presidente Aguilar Morales y Pardo Rebolledo, se satisface el requisito de la consulta en términos de la Convención citada, pues no hay ningún lineamiento para ello. Asimismo, advirtió que el precedente, eventualmente, obligaría a este Tribunal Pleno a revisar de oficio los procedimientos legislativos en acciones subsecuentes.

La señora Ministra Luna Ramos consideró importante tomarse un tiempo para revisar estas cuestiones: 1) la procedencia o no de la suplencia en relación a toda la ley — estimando personalmente que no, en términos del artículo 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos— o a los artículos impugnados, 2) de entrar al fondo, analizar si hubo o no consulta y en qué términos y condiciones debe darse para satisfacer lo establecido por la Convención señalada, y 3) de declararse fundado el

concepto por esta violación formal y, por ende, la invalidez del procedimiento legislativo, traería como consecuencia uno nuevo.

El señor Ministro Medina Mora I. coincidió con el señor Ministro Franco González Salas en que hay cierta colisión entre los artículos 71 y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que convendría dilucidar su alcance.

Expresó duda respecto de invalidar todo el proceso legislativo, pues el artículo 4, punto 3, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad —consultas estrechas y colaboración activa, que es un elemento novedoso— no tiene identidad con el artículo 6, numeral 1, inciso a), del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo —consulta a los pueblos indígenas, que se ha estudiado constitucionalmente—.

Estimó que las personas con esta discapacidad son quienes están tuteladas, no las organizaciones que las representan, y apuntó que deberá valorarse el alcance de las consultas que se indica ocurrieron en este procedimiento legislativo, de las cuales no hay constancias aportadas al no ser parte de la litis. Concluyó que la ley en estudio tiene elementos positivos que merecen ser considerados como valor tutelado.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales puntualizó que, de posponer el asunto, se deberán resolver cuatro interrogantes: 1) si procede la suplencia, 2) de proceder, si se invalidaría toda la norma o sólo los preceptos señalados, 3) qué se debe entender por consulta, y 4) una vez definida la consulta, valorar si se satisface este requisito en el caso concreto con los elementos advertidos.

El señor Ministro ponente Pérez Dayán señaló estar de acuerdo con prorrogar la discusión del asunto. Aclaró que, actualmente, el artículo 1° constitucional imprime la obligación al legislador de que, en temas sensibles para la sociedad, no sólo la representación democrática justifique la creación de una ley, sino que se consulte y consense a quienes beneficiarán sus disposiciones. Consideró que el tema de la consulta indígena, contrario al que se encuentra en discusión, deriva de un mandamiento constitucional muy desarrollado jurisprudencialmente.

Apuntó que, al no haber sido un argumento planteado por la accionante, difícilmente se podría encontrar en el expediente la información necesaria para solventar las dudas. Indicó que, si se va a suplir la queja, es porque se dará un resultado positivo al promovente, no para contestarle que no tiene razón o para traer un perjuicio a un determinado sector de la sociedad, siendo que, en el caso, no se alegó que la ley, en general, perjudicó los intereses de las personas con condición del espectro autista, máxime que sí existieron reuniones, consultas y trabajo previo a la

presentación de la iniciativa, además de que diversas organizaciones especializadas instaron al Congreso de la Unión a emitir esa legislación.

Adelantó que, en esos términos, se satisface el requisito que la Convención invocada exige; además, estimó que el punto deberá ser sometido a la consideración de este Tribunal Pleno. Consideró que, en el caso, se podría plasmar en el proyecto que la accionante no hizo valer el argumento de la consulta pero, con la finalidad de construir un precedente que oriente a futuro, se aclaren las circunstancias ocurridas en el procedimiento legislativo como dato preliminar y que, con ello, se satisficieron los requisitos de la Convención en comento. Anunció que elaboraría el documento con esta construcción, el cual se sometería al análisis de este Alto Tribunal para, en su caso, incluir alguna consideración de sus integrantes.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales reflexionó que sería técnicamente incorrecto suplir la deficiencia de la queja con un argumento adicional para después desestimarlo, sino que, en el caso, habría que elaborar una especie de narrativa de hechos.

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 ocho minutos, previa convocatoria que emitió a los

integrantes del Tribunal Pleno para acudir a la sesión pública ordinaria que se celebrará el martes dos 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.