

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 33/2015
PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE
DERECHOS HUMANOS.**

**PONENTE:
MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN.**

**SECRETARIA:
GEORGINA LASO DE LA VEGA ROMERO.**

Vo. Bo.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **dieciocho de febrero de dos mil dieciséis.**

VISTOS, para resolver el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad identificada al rubro; y

PRIMERO. Normas impugnadas, autoridades emisoras y promulgadoras. Por oficio presentado el uno de junio de dos mil quince ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia la Nación, **Luís Raúl González Pérez**, en su carácter de Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de los artículos 3, fracciones III y IX, 6, fracción VII, 10, fracciones VI y XIX, 16, fracciones IV y VI, así como 17, fracción VIII, de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de abril de dos mil quince, asimismo señaló como autoridades emisora y promulgadora de las mencionadas normas, respectivamente, al Congreso de la Unión –Cámara de Diputados y Senadores– y Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Las normas combatidas establecen lo siguiente:

"Artículo 3. Para los efectos de esta Ley se entiende por:

[...]

III. Certificado de habilitación: Documento expedido por autoridad médica especializada, reconocida por esta Ley, donde conste que las personas con la condición del espectro autista se encuentran aptas para el desempeño de actividades laborales, productivas u otras que a sus intereses legítimos convengan;

[...]

IX. Habilidad terapéutica: Proceso de duración limitada y con un objetivo definido de orden médico, psicológico, social, educativo y técnico, entre otros, a efecto de mejorar la condición física y mental de las personas para lograr su más acelerada integración social y productiva;

Artículo 6. Los principios fundamentales que deberán contener las políticas públicas en materia del fenómeno autístico, son:

[...]

VII. Libertad: Capacidad de las personas con la condición del espectro autista para elegir los medios para su desarrollo personal o, en su caso, a través de sus familiares en orden ascendente o tutores;

Artículo 10. Se reconocen como derechos fundamentales de las personas con la condición del espectro autista y/o de sus familias, en los términos de las disposiciones aplicables, los siguientes:

[...]

VI. Disponer de su ficha personal en lo que concierne al área médica, psicológica, psiquiátrica y educativa, al igual que de los certificados de habilitación de su condición, al momento en que les sean requeridos por autoridad competente;

[...]

XIX. Tomar decisiones por sí o a través de sus padres o tutores para el ejercicio de sus legítimos derechos;

Artículo 16. La Secretaría coordinará a los Institutos Nacionales de Salud y demás organismos y órganos del sector salud, a fin de que se instrumenten y ejecuten las siguientes acciones:

[...]

IV. Atender a la población con la condición del espectro autista a través, según corresponda, de consultas externas, estudios clínicos y de gabinete, diagnósticos tempranos, terapias de habilitación, orientación nutricional, y otros servicios que a juicio de los Institutos Nacionales de Salud y demás organismos y órganos del sector salud sean necesarios. Se exceptúa el servicio de hospitalización;

[...]

VI. Expedir de manera directa o a través de las instituciones que integran el Sistema Nacional de Salud, los certificados de habilitación y los diagnósticos a las personas con la condición del espectro autista que lo soliciten, y

Artículo 17. Queda estrictamente prohibido para la atención y preservación de los derechos de las personas con la condición del espectro autista y sus familias:

[...]

VIII. Denegar la posibilidad de contratación laboral a quienes cuenten con certificados de habilitación expedidos por la autoridad responsable señalada en esta Ley, que indiquen su aptitud para desempeñar dicha actividad productiva".

SEGUNDO. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados y conceptos de invalidez. La promovente estimó violados los artículos 1, 4, 5 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1, 3 y 4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 5, 12, 25, 26 y 27 de la Convención sobre

los Derechos de las Personas con Discapacidad, 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 6 y 12 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales; e hizo valer los argumentos de invalidez que se sintetizan a continuación:

1º. Violación al derecho humano de igualdad ante la ley y no discriminación, a la libertad de profesión y oficio, así como el derecho al trabajo digno y socialmente útil.

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 de Espectro Autista, establecen la carga de contar con *un certificado de habilitación* para hacer constar las aptitudes laborales de quienes cuenten con la condición de espectro autista, siendo que tal gravamen no le es requerido a ninguna otra persona, con independencia de que tengan algún tipo de discapacidad y, por ende, dichos preceptos legales contravienen los artículos 1, 5 y 123 de la Constitución Federal, 5 y 27 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 6 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

2º. Violación al derecho humano de reconocimiento de la personalidad y capacidad jurídica en igualdad de condiciones.

Los artículos 6, fracción VII y 10, fracción XIX, de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista, prevén que las personas con la condición de espectro autista cuentan con la libertad de tomar decisiones por sí o a "**través de sus familiares en orden ascendente o tutores**", lo que implica que el legislador adoptó un modelo de "sustitución en la toma de decisiones", en lugar del modelo de "asistencia de toma de decisiones", obstaculizando o dejando sin efecto la voluntad de dichas personas, así como el reconocimiento, goce o ejercicio de su derecho de personalidad y capacidad jurídica, en contravención a los artículos 3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, y 1 de la Constitución General de la República.

3º. Violación al derecho humano a la salud.

Los artículos 3, fracción IX, y 16, fracción IV, de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista, establecen, respectivamente, que la habilitación terapéutica **"es un proceso de duración limitada"**, y que, con relación a los servicios de salud que deben proporcionarse a personas con la condición de espectro autista **"se exceptúa el servicio de hospitalización"**. Siendo que la condición de espectro autista se caracteriza *por su permanencia*, por lo que no es dable limitar la duración de su proceso terapéutico sin atender a las particularidades de cada caso concreto, aunado a que no existe justificación válida para excluir de los servicios de salud el relativo a la hospitalización; de ahí que las normas citadas resultan contrarias a los artículos 4, párrafo cuarto, de la Constitución Federal, 25 y 26 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, y 12 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

TERCERO. Admisión de la acción de inconstitucionalidad.

Mediante proveído de dos de junio de dos mil quince, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que le correspondió el número **33/2015** y, por razón de turno, designó al Ministro **Alberto Pérez Dayán** para que actuara como instructor en el procedimiento.

Por auto de cuatro de junio de dos mil quince el Ministro instructor admitió la acción relativa, ordenó dar vista al órgano legislativo que emitió la norma y al Ejecutivo que la promulgó para que rindieran sus respectivos informes.

CUARTO. Informes de las autoridades. Las autoridades emisora y promulgadora de la norma general impugnada rindieron sus informes respectivos, los cuales, en síntesis, consisten en lo siguiente:

La Cámara de Diputados, representada por el Presidente de su Mesa Directiva, señaló:

1. Lo sostenido en el primer concepto de invalidez es infundado, ya que el certificado de habilitación es de carácter potestativo y no obligatorio, aunado a que de otorgarse, prohíbe que se niegue la contratación de dichas personas pretextando su condición de

discapacidad, por lo cual cumple con una finalidad constitucionalmente válida.

En el entendido que la autoridad médica no califica las aptitudes laborales de personas con condición de espectro autista, como lo aduce la accionante, sino que únicamente da constancia de que tales personas se encuentran aptas para el desempeño de actividades.

2. Resulta infundado el segundo concepto de invalidez, pues las normas reclamadas no contemplan institución alguna que regule la capacidad jurídica de las personas con la condición de espectro autista y, por ende, no podría estimarse que adoptan un esquema de “sustitución en la toma de decisiones”, como lo sostiene la demandante.

Es así, pues los preceptos legales combatidos no privilegian, jerarquizan o reemplazan la toma de decisiones de las personas con la condición de espectro autista, ni establecen un esquema de regulación o impugnación de la capacidad jurídica de las mismas.

3. El concepto de "**habilitación terapéutica**" que prevé la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista, no sólo se vincula con aspectos de carácter médico, sino que se enfoca a cuestiones psicológicas, sociales, educativas y técnicas, teniendo como fin y último objetivo lograr su más acelerada integración social y productiva.

Por tanto, el hecho de que la habilitación terapéutica se plantee en la referida ley como un *proceso limitado*, significa que la misma encuentra su conclusión hasta que se logre la plena integración de las personas con la condición de espectro autista en los ámbitos social y productivo, sin que ello implique que a partir de ese día ya no contarán con servicios de salud relacionados con la referida condición, como lo aduce la actora.

Por otra parte, el que se excluya de los servicios de salud el relativo a la “hospitalización”, tiene su razón legislativa en el hecho de que éste no es necesario ni útil para tratar la condición de espectro autista, ya que el servicio de hospitalización implica el internamiento médico en una instalación hospitalaria para tratamiento de alguna afección, padecimiento o enfermedad, el cual no resulta adecuado para tratar un trastorno neuropsicológico de interacción social y de la comunicación, como lo es la condición de espectro autista.

En ese contexto, las normas reclamadas deben interpretarse en el sentido de que no resulta dable negar el servicio de

hospitalización por alguna enfermedad, afección o padecimiento que resientan las personas con la condición de espectro autista, sino que la Secretaría de Salud no cuenta con la facultad de coordinar a los Institutos Nacionales de Salud y demás entes de dicho sector, a fin de hospitalizar a personas con la condición de espectro autista, en atención exclusiva a dicho trastorno neuropsicológico; obligación que sí se actualiza con relación a otros servicios de salud -como lo son las consultas externas, estudios clínicos, diagnósticos tempranos y terapias de habilitación, o cualquier otro que a su juicio amerite-.

La Cámara de Senadores, representada por el Presidente de la Mesa Directiva, señaló:

1. Lo sostenido en el primer concepto de invalidez es infundado, toda vez que el certificado de habilitación es una medida específica y necesaria para acelerar o lograr la igualdad de hecho de las personas con la condición de espectro autista, esto es, constituye un derecho indiscutible sobre cualquier intento de terceros de impedir o denegar la posibilidad de contratación pretextando la referida discapacidad.

En el entendido de que, a través de los certificados de habilitación, se busca no sólo establecer las aptitudes de las personas con la condición de espectro autista, sino además que dichas personas cumplan con una obligación como trabajadores, dando certeza al patrón sobre su aptitud para desempeñar la actividad productiva de que se trate.

2. Resulta infundado el segundo concepto de invalidez, en virtud de que de manera alguna la ley impugnada pretende sustituir o restringir la libertad de las personas con la condición de espectro autista en el ejercicio pleno de sus derechos, como indebidamente lo sostiene la parte actora, sino establecer un esquema de “asistencia en la toma de decisiones”, según el grado de afectación del espectro autista que sea diagnosticado al caso concreto.

En ese contexto, los preceptos combatidos no establecen una sustitución o restricción en la voluntad de las personas con la referida condición para ejercer sus derechos plenamente, ya que, por una parte, esa es una cuestión que se encuentra regulada por la legislación civil y, por otra, la asistencia de toma de decisiones depende directamente del diagnóstico que se realice por los especialistas en autismo, respecto del grado de afectación que presente la persona, así como las determinaciones que realicen las autoridades judiciales en cada caso concreto.

3. Al establecerse en la ley que la habilitación terapéutica tiene las características de ser un proceso de duración limitada y con un objetivo definido, no conlleva a una violación al derecho a la salud, pues tal carácter debe entenderse vinculado al grado de afectación de la condición de espectro autista que determine la autoridad médica especialista, y de ello dependerá si con tal habilitación es posible lograr la incorporación de dichas personas a una vida productiva e independiente.

Habida cuenta que, por lo que hace a la exclusión del servicio de hospitalización, debe precisarse que ello atiende a que no resulta necesario para lograr el fin que persigue la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista, a saber, lograr la inclusión e integración de las personas con la condición de espectro autista a la sociedad. Sin embargo, no por ello se exime al Estado mexicano y a las autoridades de salud a otorgar el servicio de hospitalización, en términos de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, o la Ley General de Salud.

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, rindió su informe a través del Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, en el cual manifestó lo siguiente:

1. Lo sostenido en el primer concepto de invalidez es infundado, ya que el certificado de habilitación no constituye un requisito necesario para que las personas que cuentan con la condición de espectro autista puedan ser contratadas, sino por el contrario, es un instrumento para demostrar que tales personas se encuentran en plena aptitud de desempeñarse física y mentalmente, sin que además prejuzgue sus capacidades laborales, pues dichas personas tendrán que acreditar sus conocimientos con los instrumentos jurídicos correspondientes en la materia -tales como títulos, cédulas o diplomas-, así como las competencias que, en su caso, sean necesarias para desarrollar la actividad laboral de que se trate.

Atento a lo anterior, se colige que contrario a lo aducido por la demandante, la expedición de un certificado de habilitación tiene como finalidad erradicar los problemas a los que se enfrentan las personas con la condición referida, por lo que se erige como un mecanismo innovador que impulsa la creación de opciones laborales para las personas que cuentan con una condición de espectro autista.

2. Resulta infundado el segundo concepto de invalidez, pues las normas combatidas tienen como objetivo que las personas que cuenten con la condición de espectro autista, tengan la libertad de tomar sus propias decisiones, y sólo en caso de que sea necesario, se les puede asistir a través de sus padres o tutores para ese efecto.

Es decir, las normas combatidas únicamente se limitan a prever el supuesto de la representación, sin que con ello se faculte a los familiares o tutores para que puedan sustituir la voluntad de las personas con espectro autista, o que se les coloque en el mismo plano de igualdad que éstos en la toma de decisiones. Siendo que la determinación de la capacidad jurídica de las personas con la condición de espectro autista, compete a las determinaciones que, en cada caso, emita la autoridad judicial, y no por la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista.

3. Es infundado el tercer concepto de invalidez, en virtud de que al haberse señalado en las normas impugnadas que la habilitación terapéutica es un proceso de “duración limitada”, no implica que de manera alguna que se restrinja la atención médica a las personas que cuenten con la condición de espectro autista, pues la finalización de la referida medida terapéutica debe vincularse, precisamente, al objeto de la misma, a saber, la integración social y productiva de las referidas personas.

Esto es, en la medida en que una persona con dicha condición alcance una integración social y productiva, se actualizará la terminación de la habilitación terapéutica, al haber logrado su cometido jurídico.

En similar situación se encuentra el hecho de que se exceptúe la hospitalización de los servicios médicos que deben proporcionarse a las personas que tengan una condición autista, pues de cualquier forma existe un marco normativo general aplicable a las personas que padecen un trastorno mental o del comportamiento, lo cual incluye el espectro autístico -como lo es la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad y su Reglamento- y, por ende, se encuentra salvaguardado su derecho a la protección a la salud.

QUINTO. Cierre de Instrucción. Una vez que se pusieron los autos a la vista de las partes para la formulación de sus alegatos, por

acuerdo de tres de agosto de dos mil quince, se tuvieron estos por ofrecidos, se declaró cerrada la instrucción.

C O N S I D E R A N D O:

PRIMERO. Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible contradicción entre los artículos 3, fracciones III y IX, 6, fracción VII, 10, fracciones VI y XIX, 16, fracciones IV y VI, así como 17, fracción VIII, de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista, y diversos derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO. Oportunidad. En principio, debe tenerse en cuenta que el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá "**de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución**", las cuales "**podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de la publicación de la norma**" impugnada.

En congruencia con lo anterior, el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones II y III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, textualmente establece:

"Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados

en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles".

El análisis armónico de los preceptos constitucional y legal antes precisados permite establecer que tratándose de acciones de inconstitucionalidad, **el plazo para la interposición de la demanda es de treinta días naturales** contados a partir del día siguiente al que se publique la norma impugnada en el correspondiente medio oficial, de lo que se sigue que **para efectos del cómputo del plazo aludido, no se deben excluir los días inhábiles**, en la inteligencia de que si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda se podrá presentar al primer día hábil siguiente.

En el caso, los preceptos legales impugnados se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el jueves treinta de abril de dos mil quince, por lo que el plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad inició el viernes uno de mayo **y concluyó el sábado treinta del mismo mes y año**. Sin embargo, al ser inhábil el día en que feneció tal plazo, la demanda podía presentarse el primer día hábil siguiente, a saber, el lunes uno de junio de dos mil quince.

En ese contexto, debe precisarse que la demanda relativa a la presente acción de inconstitucionalidad se presentó ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el **lunes uno de junio de dos mil quince**, por lo que su interposición resulta oportuna.

TERCERO. Legitimación. La legitimación del promovente se analiza en primer término por ser presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

Suscribe la demanda **Luís Raúl González Pérez**, en su carácter de Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, lo que

acredita con la copia certificada de su designación en ese cargo por parte del Senado de la República.

En principio debe señalarse que, de conformidad con el artículo 15, fracciones I y XII, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos¹, el Presidente de ese órgano constitucional se encuentra facultado para ejercer la representación legal de la referida comisión y para **"[p]romover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte"**.

Ahora bien, el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal, establece:

"Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señala la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

[...]

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

[...]

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los

¹ **Artículo 15.-** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I.- Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;

[...]

XI.- Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y

derechos humanos consagrados en esta Constitución
y en los tratados internacionales de los que México sea
parte [...]".

Por lo que, si en el caso se plantea la inconstitucionalidad de diversos preceptos de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista, es dable sostener que el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, cuenta con la legitimación necesaria para interponer el presente medio de control de constitucionalidad.

Apoya la conclusión anterior, la tesis de jurisprudencia número P./J. 7/2007 que es del tenor literal siguiente:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. QUIÉNES SE ENCUENTRAN LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA ATENDIENDO AL ÁMBITO DE LA NORMA IMPUGNADA. La fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece de manera limitativa y expresa quiénes son los sujetos legitimados para promover una acción de inconstitucionalidad; sin embargo, no todos ellos pueden plantear ese medio de control constitucional contra cualquier ley, sino que su legitimación varía en función del ámbito de la norma que pretende impugnarse, es decir, **si se trata de leyes federales, locales, del Distrito Federal o de tratados internacionales. Así, tratándose de la impugnación de leyes federales, están legitimados:** 1. El 33% de los Diputados del Congreso de la Unión; 2. El 33% de los Senadores del Congreso de la Unión; 3. El Procurador General de la República; 4. Los partidos políticos con registro federal, si se trata de leyes de naturaleza electoral; y **5. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos** consagrados en la Constitución Federal. Por su parte, contra leyes locales están legitimados: 1. El 33% de los Diputados de la Legislatura Local que corresponda; 2. El Procurador General de la República; 3. Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro en el Estado de que se trate, siempre y cuando se impugne una ley electoral; y 4. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los órganos estatales

protectores de derechos humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal. Cuando la impugnación verse contra leyes del Distrito Federal, tendrán legitimación: 1. El 33% de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; 2. El Procurador General de la República; 3. Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro ante el Instituto Electoral del Distrito Federal, siempre que se trate de la impugnación de una ley electoral; y 4. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, cuando se trate de leyes que vulneren los consagrados en la Constitución Federal. Finalmente, tratándose de tratados internacionales, pueden impugnarlos: 1. El 33% de los Senadores del Congreso de la Unión; 2. El Procurador General de la República; y 3. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de un tratado internacional que vulnere los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal".²

CUARTO. Causas de improcedencia. En virtud de que en este asunto no se hace valer causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento, ni este Alto Tribunal advierte que se actualice alguno, se debe proceder al estudio de los conceptos de invalidez que hace valer el accionante.

QUINTO. Marco general de la condición de espectro autista y de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista. Como cuestión preliminar al examen de los planteamientos de invalidez, resulta oportuno tener en cuenta el marco general del espectro autístico, así como el contexto que dio origen a la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista.

I. Marco general de la condición de espectro autista. Del informe emitido el ocho de abril de dos mil trece por la Secretaría de la Organización Mundial de la Salud, intitulado: "**Medidas integrales y**

² Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXV, Mayo de 2007. Página: 1513

coordinadas para gestionar los trastornos del espectro autista"³, se desprenden los siguientes aspectos:

✦ Los trastornos del espectro autista abarcan diversos problemas del desarrollo caracterizados por **"el deterioro de funciones relacionadas con la maduración del sistema nervioso central"**. Este término genérico abarca afecciones tales como el autismo, el trastorno desintegrador infantil y el síndrome de Asperger. En todos estos casos coincide, en distinta medida, **"una alteración de la capacidad de interacción sociocomunicativa y un repertorio de intereses y actividades restringido, estereotipado y repetitivo"**.

✦ Los afectados por trastornos autistas pueden presentar una disminución de la capacidad intelectual general, así como epilepsia de aparición en la adolescencia. Su nivel intelectual varía mucho de un caso a otro, desde los pacientes con deterioro profundo hasta los casos con aptitudes cognitivas no verbales superiores a lo normal. **"A menudo sobresalen cognitivamente en un campo específico, la mayoría de las veces en forma de un talento especial para la música o las matemáticas"**. Los trastornos del espectro autista comienzan en la infancia, pero tienden a persistir en la adolescencia y la vida adulta. En la mayoría de los casos las alteraciones del desarrollo se producen en la infancia, *y con pocas excepciones la enfermedad se manifiesta en los primeros cinco años de vida*.

✦ El diagnóstico del trastorno autista suele ser posible hacia los dos años de edad. Entre los primeros signos de la enfermedad cabe citar **"un retraso del desarrollo o una regresión temporal de las aptitudes lingüísticas y sociales y la aparición de conductas estereotipadas y repetitivas"**. Además, con frecuencia los afectados muestran otros problemas inespecíficos tales como miedos o fobias, trastornos del sueño y la alimentación, rabietas y agresividad. Las autolesiones -como morderse las muñecas- son bastante comunes, especialmente cuando hay un trastorno del desarrollo intelectual asociado.

³ El referido informe puede consultarse en su versión digital en el siguiente enlace:
http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/172324/1/B133_4-sp.pdf?ua=1

✦ Se estima que la mediana de la prevalencia mundial del problema de trastorno autístico es de 62/10 000, lo que significa **"que un niño de cada 160 padece un trastorno del espectro autista y la discapacidad consiguiente"**. Esta estimación representa una cifra media, pues la prevalencia observada varía considerablemente entre los distintos estudios.

✦ Los efectos del anormal desarrollo neurológico en la comunicación, la interacción social y el nivel cognitivo **"dificultan gravemente el funcionamiento diario de las personas con trastornos del espectro autista y suponen un serio obstáculo para su desarrollo y su rendimiento educativo y social"**.

✦ Los trastornos autistas imponen una enorme carga emocional y económica a las familias. El cuidado de los niños afectados requiere un gran esfuerzo, sobre todo en los entornos donde el acceso a los servicios y el apoyo necesarios son insuficientes. A nivel mundial, la mayoría de las personas afectadas y sus familias no reciben ningún tipo de atención por parte de los sistemas de salud y de asistencia social.

✦ El doce de diciembre de dos mil doce, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó por unanimidad una resolución intitulada **"Atención de las necesidades socioeconómicas de las personas, las familias y las sociedades afectadas por los trastornos del espectro autístico y otros trastornos del desarrollo"** En ella se alienta a los Estados Miembros, entre otras cosas, *a mejorar el acceso a servicios de apoyo adecuados y a la igualdad de oportunidades para la integración y participación en la sociedad de las personas con trastornos del espectro autista, trastornos del desarrollo y discapacidades asociadas.*

Se reconoce en el referido texto que, a fin de elaborar e implementar programas de intervenciones viables, eficaces y sostenibles para hacer frente a esos trastornos, *la priorización entre otras cosas de la mejora y ampliación de los conocimientos especializados de investigación y la prestación de servicios favorecería la aplicación de un enfoque innovador e integrado.* En la resolución se exhorta

además a los Estados a *garantizar que se implanten sistemas de educación integradores y a posibilitar el aprendizaje de aptitudes para la vida y el desarrollo social.*

II. Marco general de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista. En la exposición de motivos del referido ordenamiento legal, se precisa, entre otras cuestiones, que en el Estado mexicano no existe una institución que realice investigación científica sobre la condición del espectro autista y que, desde el punto de vista de los servicios de sanidad, **"se puede afirmar que la atención para las personas en la condición autística, no es sistemática, eficaz ni cubre todo el territorio nacional".**

Es decir, el problema de la adecuada atención e inclusión de las personas que cuentan con la condición de espectro autista **"rebas un ámbito específico de acción y se convierte en un asunto que obliga al Estado Mexicano a considerar el actuar efectivo y medible de las instituciones públicas de manera transversal y coordinada en sus tres órdenes de gobierno [...] Por ello, no enfrentar a tiempo el problema de las personas en la condición del espectro autista incrementará, tarde o temprano, el gasto en las finanzas públicas, además de que significará un alto costo social y político en el corto y mediano plazos".**

En efecto, acorde con la referida razón legislativa, la prevalencia de personas con la referida condición dentro del Estado mexicano se estima de **"1 por cada 100 nacimientos; es decir, de los 2 millones 586 mil 287 nacimientos registrados en el año dos mil once por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 25 mil 862 niños tendrán un trastorno autista".** Empero, se hace notar que no existe una sistemática investigación epidemiológica que permita precisar la cifra.

Adicionalmente se destaca que prevalece el debate entre los especialistas acerca de si el autismo *se trata de una enfermedad o de una condición específica.* Con independencia de ello, se afirma que el

autismo no tiene una normalización total, pero los expertos coinciden en que **"existen posibilidades y herramientas para que a través de una habilitación terapéutica integral se puedan superar las limitantes en el desarrollo del lenguaje, de la comunicación, de la socialización y la auto-estimulación que realizan a través de movimientos repetitivos calificados de estereotipados"**.

En esa tesitura, el Legislador Federal, previo al análisis del régimen comparado respecto al sistema de atención que otros Estados han desarrollado en la materia, estableció que resulta necesaria la expedición de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista, la cual **"tiene como objetivo responder al interés general de la sociedad, y como finalidad atender y proteger los derechos de un importante núcleo social que se encuentra en la condición del trastorno autista y que de acuerdo con las cifras y estadísticas nacionales, tanto en su prevalencia como en su proyección será, en muy poco tiempo, la discapacidad más importante entre los mexicanos"**, cuyas disposiciones **"armonicen y complementen con las normas vigentes en materias de cultura, educación, discapacidad, deporte, medio ambiente, recreación, salud y trabajo; a la vez que fortalezca la participación de los tres órdenes de gobierno para proteger los derechos civiles y humanos que les asisten a los mexicanos con la condición del espectro autista por mandamiento de la Ley Suprema de toda la Unión"**.

Considerando que, de aprobarse la iniciativa del referido ordenamiento legal, **"su aplicación generará nuevos hábitos de conducta social y, sin duda, propiciará cambio cultural entre los mexicanos de respeto a la diversidad de personas y sus comportamientos"**.

En esa tesitura, se expidió la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista, cuya objeto se encuentra sintetizado en su artículo 2, a saber, **"impulsar la plena integración e inclusión a la sociedad de las personas con la condición del espectro autista, mediante la protección de sus derechos y necesidades**

fundamentales que les son reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales, sin perjuicio de los derechos tutelados por otras leyes u ordenamientos".

Lo antes expuesto, permite colegir que la teleología del ordenamiento legal estriba en **"impulsar la plena integración e inclusión a la sociedad de las personas con la condición del espectro autista"**; cuestión que de manera alguna puede soslayarse al momento de analizar los artículos que contiene el referido ordenamiento legal. En el entendido que el articulado de la referida ley se debe armonizar y complementar con los ordenamientos en materia de cultura, educación, discapacidad, deporte, medio ambiente, recreación, salud y trabajo; de ahí que se conciba expresamente en el artículo 2 que la protección de los derechos de las personas con la condición de espectro autista que prevé la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista, es **"sin perjuicio de los derechos tutelados por otras leyes u ordenamientos"**, esto es, no puede interpretarse en el sentido de restringir o menoscabar los derechos que las demás normas generales otorguen a las personas que cuenten con la referida discapacidad.

Por otra parte, importa destacar la participación que tuvieron diversas organizaciones civiles promotoras de los derechos de las personas con espectro autístico, en la expedición de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista.

La anterior circunstancia resulta relevante en términos del mandato contenido en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que señala lo siguiente:

"Artículo 4

Obligaciones generales

1. Los Estados Partes se comprometen a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. A tal fin, los Estados Partes se comprometen a:

[...]

3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan".

El citado precepto establece que los Estados parte se comprometen a asegurar y promover el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, para lo cual deben, entre otras *cuestiones, implicar de manera efectiva y real a las personas con discapacidad en los procesos de toma de decisiones gubernamentales sobre cuestiones que les afecten.*

De esta manera, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad prevé la involucración de la sociedad civil, y más concretamente, de las organizaciones representativas de las personas con discapacidad, en las acciones estatales que incidan en esos grupos, ya que éstas tienen un impacto directo en la realidad, al reunir información concreta sobre presuntas violaciones de los derechos humanos de personas con discapacidad, y colaboran para que la discapacidad sea vista como un tema fundamental de derechos humanos.

Al respecto, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que en el caso de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista, se ha cumplimentado con el mandato consagrado en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en virtud de que las organizaciones representativas de las personas con

discapacidad han tenido una participación *adecuada y significativa* en la elaboración y emisión del referido ordenamiento legal.

Ello, ya que de la exposición de motivos de la referida ley, se advierte que su elaboración fue el resultado de un trabajo conjunto del Poder Legislativo con los servidores públicos de las Secretarías de Salud, Educación, Trabajo y Previsión Social, y Hacienda y Crédito Público, así como diversas organizaciones civiles que representan a las personas con la condición de espectro autista y otras discapacidades; situación que se encuentra reconocida en el Dictamen de la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables, presentado el cinco de marzo de dos mil quince en la Cámara de Diputados -cámara de origen-, en el que se señala que el: **"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"**.

En el entendido de que en la referida exposición de motivos, se destaca que, por iniciativa de la Presidenta de la Subcomisión de Grupos Vulnerables, diputada María de la Paloma Villaseñor Vargas y la asociación civil **"Enlace Autismo"**:

"[S]e 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".

Asimismo, a través de la Secretaria de la Comisión de Grupos Vulnerables de la Cámara de Diputados, se comunicó a más de cien

organizaciones representativas de personas con autismo, la referida iniciativa de ley, a efecto de que analizaran dicha propuesta legislativa, al considerarse como una medida necesaria para que las personas con la referida condición sean *oídas, atendidas y respetadas por la sociedad y el Gobierno*⁴.

⁴ Circular de trece de enero de dos mil catorce, signada por la Diputada María Paloma Villaseñor Vargas, Secretaria de la Comisión de Grupos Vulnerables de la Cámara de Diputados, y dirigida a las siguientes organizaciones:

- Centro de Orientación Temprana Infantil.
- Comunidad Educativa Asunción.
- Asociación de Integración y Rehabilitación de Autistas de Ensenada.
- Asociación Pro Autismo.
- Centro Interdisciplinario de Atención al Autismo.
- Pastos Centro Psicopedagógico.
- Pastos Preescolar Especial.
- Centro de Atención al Niño Autista de Mexicali.
- Instituto del Niño Autista Aceptación Comunicación.
- Centro de Atención Múltiple.
- Centro de Entretenimiento Psicológico Infantil.
- Red Autismo.
- Ángeles Clima Chiapas.
- Centro de Atención de Alteraciones del Aprendizaje y la Comunicación.
- Centro Regional Autismo Rotario.
- Esperanza para el Autismo.
- Instituto José David.
- APAC Hellen Keller.
- Asociación Emmanuel en Pro de Niños Autistas.
- Albatros Centro de Desarrollo Integral.
- Fundación Mexicana Tato para la Investigación y Tratamiento del Autismo y otros Trastornos del Desarrollo.
- ¿Y quién habla por mí?
- Apoyando a Angelitos con Autismo.
- Apoyo y Rehabilitación.
- Asperger México.
- Avanza Centro de Terapia de Lenguaje y Conductual.
- Caritas de Amistad.
- Centro Educación SCOPRIRE
- Centro Hacer para Ser
- Centro Jerome
- Centro Psicoeducativo Centro Belén
- Clínica Mexicana de Autismo y Alteraciones del Desarrollo
- Coconéh Autismo
- Colegio de Educación y Desarrollo Integral
- Comunidad Educativa y Psicopedagógica Integral
- CRIT Ciudad de México
- Cuba México por la Vida
- Fundación CEDIC
- Iluminémonos de Azul
- Los Ángeles de Aura
- Monarch Terapy School
- Sociedad Civil Unique
- Amiga Dame tu Mano
- Fundación un Guardián Alado
- Todos Sumemos Rosas

-
- Centro de Atención Integral para Personas con Autismo
 - Centro de Orientación Temprana Integral Infantil Guanajuato
 - Centro de Rehabilitación Celaya
 - Clínica Mexicana de Autismo y Alteraciones del Desarrollo Filial Bajío
 - Clínica Mexicana de Autismo y Alteraciones del Desarrollo Filial Irapuato
 - Asociación Integral de Asistencia a los Trastornos del Espectro Autista
 - Deseos del Corazón Apoyando al Autismo
 - Fundación HACE
 - Imagina en Movimiento
 - Pasitos de Luz
 - Amigos de Otro Planeta
 - Asociación de Autismo y/o Discapacidad Intelectual Miradas de Ángel
 - Caleidoscopio Cultural
 - Capacitación y Desarrollo Integral
 - Caritas de Amistad-
 - Centro Autismo Teletón
 - Centro de Atención a Trastornos del Espectro Autista y Discapacidad Intelectual
 - Creciendo Juntos CETI
 - Derechos Humanos Realidad Social
 - Fundación un Nuevo Compromiso
 - Grandes Valores que Transforman
 - Terapia de Autismo y Desarrollo Especial
 - Aprende
 - Asociación Regiomontana de Niños Autistas
 - Centro de Orientación Temprana Integral Infantil
 - Centro de Rehabilitación Infantil HOGA
 - Centro Educativo Castello
 - Centro Ocupacional Logros
 - Instituto Autismo y Rehabilitación "BIYA NAA DIUSHI"
 - Centro Rotario de Intervención para Niños y Niñas con Autismo
 - Los Hijos de las Hadas
 - Fundación Paner México
 - Vínculos para Lograr la Recuperación Autista en Puebla
 - Centro de Orientación Temprana Integral Infantil Querétaro
 - Centro para la Atención del Autismo y Desórdenes del Desarrollo
 - Komodo
 - Centro de Terapia Infantil y Educación Especial
 - Centro Educativo en Apoyo al Espectro Autista
 - Asociación Unicornio de Padres de Niños Autistas
 - Asociación Sonorense de Padres de Niños Autistas
 - Inclúyeme en tu Mundo
 - Fundación Hans Asperger
 - Asociación de Autismo y Déficit de Atención de Xalapa
 - Centro Educativo DIAA
 - Centro Estatal de Detección y Atención del Autismo, DIF Estatal de Veracruz
 - Fundación Danitos
 - Ver Autismo
 - Centro Ayuda
 - Enlace Autismo
 - EDUKE
 - ANÁN
 - Aprender Jugando
 - Centro Educativo Terapéutico y de Estimulación
 - Comprende Mi Mundo
 - Asociación de Padres de Niños Autistas Carmelitas
 - Centro de Integración Sensorial
 - SINSERA
 - Padres de Hijos Autistas de Durango
 - Fundación Autismax
 - Centro de Atención Integral

Por otra parte, una vez aprobado en la Cámara de origen el Dictamen de Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autismo, diversas organizaciones representativas de las personas con autismo de distintas partes de la República, exhortaron a la Cámara de Senadores –cámara revisora– y al Ejecutivo Federal, para que en el ámbito de sus respectivas competencias, aprobaran y promulgaran la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista, en virtud de que dicho ordenamiento legal se encuentra sustentado en los valores de **"la justicia, la autonomía, la no discriminación y la inviolabilidad de los derechos de la persona"**; de ahí que si **"la iniciativa a discusión en el Senado de la República, es además una ley basada en la Carta de Derechos de las Personas con Autismo, presentada en la Convención de la Haya [...] donde se consagran los derechos fundamentales de nuestros hijos y familiares, nos pronunciamos por su aprobación y promulgación"**.

En ese contexto, dichas organizaciones consideraron que **"al aprobarse la iniciativa [las autoridades] estarán dando un primer paso para armonizar el marco legislativo y racionalizar el esfuerzo de las distintas dependencias y órdenes de gobierno, en materia de la condición autista"**, pues **"miles de mexicanos no pueden solventar una atención privada"**. El referido exhorto se encuentra firmado por las siguientes organizaciones pro autismo en el Estado mexicano:

- Centro de Orientación Temprana Integral Infantil.
- Comunidad Educativa Asunción
- Eduke.
- Asociación de Integración y Rehabilitación de Autistas de Ensenada.
- Asociación Pro Autismo.

- Centro Interdisciplinario de Atención al Autismo.
- Pasitos Centro Psicopedagógico.
- Pasitos Preescolar Especial.
- Centro de Atención al Niño Autista de Mexicali.
- Instituto del Niño Autista, Aceptación, Comunicación.
- Centro de Entrenamiento Psicológico Infantil.
- Red autismo.
- Centro Educativo Terapéutico y de Estimulación
- Aprender Jugando.
- Anan.
- Comprende Mi Mundo.
- Asociación de Padres de Niños Autistas Carmelitas.
- Centro de Atención a las Alteraciones del Aprendizaje y la Comunicación.
- Esperanza para el Autismo.
- Instituto José David.
- Centro Regional de Autismo Rotario.
- Apac Hellen Keller.
- Asociación Emmanuel en Pro de Niños Autistas.
- Albatros Centro de Desarrollo Integral.
- Fundación Mexicana de Autismo Tato.
- Padres de Hijos Autistas de Durango.
- Enlace Autismo.
- Cepi.
- Coconéh Autismo.
- Iluminemos de Azul.
- Asperger México.
- Avanza Centro de Terapia y Lenguaje Conductual.
- Centro de Atención al Autismo Aura.
- Centro de Atención Especial Scoprire.
- Sinsera.
- ¿Y quién habla por mí?
- Crit Ciudad de México.
- Centro Belén.
- Caritas de Amistad.
- Centro Regional de Autismo Rotario.

- Centro de Integración Sensorial.
- Sociedad Civil Unique.
- Cuba México por la Vida.
- Padres e Hijos de Autistas de Durango.
- Centro de Atención Integral para Personas con Autismo.
- Centro de Rehabilitación Celaya.
- Clínica Mexicana de Autismo y Alteraciones del Desarrollo en Salamanca.
- Clínica Mexicana de Autismo y Alteraciones del Desarrollo en Irapuato.
- Atrea
- Asociación Integral de Asistencia a los Trastornos del Espectro Autista.
- Centro Aztlan.
- Centro Psicoeducativo Freire.
- Asociación Nacional de Personas con Discapacidad Intelectual.
- Deseos del Corazón en San Juan de los Lagos.
- Deseos del Corazón en Tepatitlán.
- Fundación Hace.
- Imagina en Movimiento.
- Pasitos de Luz.
- Asociación de Autismo y/o Discapacidad Intelectual “Miradas de Ángel”.
- Centro de Autismo Teletón.
- Centro de Atención a Trastornos del Espectro Autista y Discapacidad Intelectual “Temple de Ángel”.
- Terapia de Autismo y Desarrollo Especial.
- Fundación Autismax.
- Caritas de Amistad.
- Tepade.
- Centro de Atención para la Disfunción Neurológica.
- Logros.
- Aprendee.
- Asociación Regiomontana de Niños Autistas “ARENA”.
- Centro de Orientación Temprana Integral.
- Centro Educativo Castello.
- Asociación de Padres de Niños con Autismo y Asperger de Sabinas Hidalgo, “APANIAS”.
- Centro Cotti.

- Centro de Rehabilitación Infantil Hoga.
- Centro Rotario de Intervención de Niños con Autismo.
- Los Hijos de las Hadas.
- Clínica de Autismo de Huatulco.
- Valora.
- Centro para la Atención del Autismo y Desórdenes del Desarrollo.
- Centro Educativo en Apoyo al Espectro Autista.
- Mucho por Hacer Mazatlán.
- Asociación Unicornio de Padres de Niños Autistas.
- Asociación Sonorense de Padres de Niños con Autismo.
- Centro de Atención Integral.
- Instituto Ángel de la Guarda.
- Inclúyeme en tu Mundo.
- Con Nuestras Manos.
- Centro de Recursos para la Atención Integral al Espectro del Autismo.
- Capsi Matamoros.
- Centro de Neurodesarrollo y Apoyo a la Familia.
- Centro de Aprendizaje para Niños con Trastornos del Espectro Autista.
- Fundación Hans Asperger.
- Asociación de Autismo y Déficit de Atención de Xalapa.
- Ver Autismo.
- Fundación de Autismo Yanavi.
- CTEDI.
- Centro Ayuda.

Como se puede desprender, a la aprobación de iniciativa de ley le precedieron diversos actos de colaboración con numerosas organizaciones representativas de las personas con discapacidad, en específico, de las personas que cuentan con la condición de espectro autista, mismas que, inclusive, una vez analizado el dictamen presentado y aprobado por la Cámara de Diputados, expresamente se pronunciaron **por la aprobación y promulgación de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de**

Espectro Autista, al considerar que es conducente para cumplimentar con los derechos humanos de las personas con discapacidad y que constituye un paso importante para armonizar el marco legislativo y racionalizar el esfuerzo de las distintas dependencias y órdenes de gobierno, en materia de la condición autista; máxime que un gran número de mexicanos no pueden solventar una atención privada.

De ahí que, en atención a la referida intervención de las organizaciones representativas de las personas con discapacidad en la emisión y elaboración de la referida ley, es dable colegir que se ha cumplimentado con el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; sin perjuicio de hacer notar a las autoridades del Estado mexicano, la pertinencia de reglamentar el referido mandato internacional, a efecto de que se pueda facilitar su cumplimiento y aplicación en los subsiguientes casos.

Finalmente, debe precisarse que la anterior consideración guarda congruencia con el artículo 4.4 de la referida convención, que señala: "[n]ada de lo dispuesto en la presente Convención afectará a las disposiciones que puedan facilitar, en mayor medida, el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad y que puedan figurar en la legislación de un Estado Parte o en el derecho internacional en vigor en dicho Estado"; por lo que en la interpretación y aplicación de la citada convención, no deben restringirse o afectarse los derechos de las personas con discapacidad, como lo son los reconocidos y tutelados, precisamente, en la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista y que, como fue reconocido por las propias organizaciones que representan a las personas con la condición de autismo, constituye un paso relevante para cumplimentar con los derechos fundamentales de esos grupos,

así como para establecer las directrices de actuación y coordinación de las autoridades, en la materia de la condición autista.

SEXTO. Estudio. De los conceptos de invalidez hechos valer por la parte actora, se desprende que la litis en la presente vía se circunscribe a determinar los siguientes aspectos:

1. Si los certificados de habilitación previstos por los artículos 3, fracción III, 10, fracción IV, 16, fracción VI, y 17, fracción VIII, de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista, constituyen una forma de discriminación contra las personas que cuentan con la citada condición y si imponen una limitación injustificada al derecho humano de un trabajo digno y socialmente útil, así como la libertad de profesión y oficio.
2. Si los artículos 6, fracción VII y 10, fracción XIX, de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista, 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.
3. Si los artículos 3, fracción IX, y 16, fracción IV, de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista, al prever, respectivamente, 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 de espectro autista, imponen una restricción injustificada al derecho humano a la salud.

Por razón de método los puntos jurídicos antes precisados se analizarán en el orden ya referido, exponiéndose, primeramente, los principios generales de los derechos humanos que se estiman

vulnerados por las normas impugnadas y, con base en ello, se establecerá lo relativo a su conformidad constitucional.

1. Violación a los derechos humanos de igualdad y no discriminación, a la libertad de profesión y oficio, así como el derecho al trabajo digno y socialmente útil. La accionante, aduce, totalmente, que 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 de Espectro Autista, establecen la carga de contar un certificado de habilitación para hacer constar las aptitudes laborales de quienes cuenten con la condición referida, siendo que tal gravamen no le es requerido a ninguna otra persona, con independencia de que tengan algún tipo de discapacidad, lo cual transgrede el derecho humano de igualdad y libertad de trabajo que consagran los preceptos 1, 5 y 123 de la Constitución Federal, 5 y 27 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 6 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

En tanto que las autoridades demandas sostienen, totalmente, que los certificados de habilitación son de carácter potestativo, que cumplen con una finalidad constitucionalmente válida, a saber, permitir y acelerar la inclusión de las personas con la condición de espectro autista a los sectores laborales y sociales, y que constituyen un instrumento para demostrar que tales personas se encuentran en plena aptitud de desempeñarse física y mentalmente, sin que además prejuzgue sus capacidades laborales.

Ahora, para demostrar las razones por las cuales se estima que le asiste la razón a la accionante, resulta necesario que de manera previa se establezcan los principios generales del derecho humano a

la igualdad, así como su aplicación al caso concreto, y posteriormente, se determinará lo relativo a la violación aducida a los derechos humanos de libertad de profesión y oficio, y al trabajo digno y socialmente útil.

1.1. Principios generales del derecho humano a la igualdad y a la no discriminación. El principio de igualdad tiene un carácter complejo en tanto subyace a toda la estructura constitucional y se encuentra positivizado en múltiples preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que constituyen sus aplicaciones concretas, tales como los artículos 1, primer y tercer párrafos, 2, apartado B, 4., 13, 14, 17, 31, fracción IV, y 123, apartado A, fracción VII, los cuales imponen obligaciones o deberes específicos a los poderes públicos con relación al principio indicado; sin embargo, tales poderes, en particular el legislador, están vinculados al principio general de igualdad, establecido, entre otros, en el artículo 16 constitucional en tanto que éste prohíbe actuar con exceso de poder o arbitrariamente.

Así, del referido principio derivan dos normas que vinculan específicamente al legislador ordinario: por un lado, un mandamiento de trato igual en supuestos de hecho equivalentes, salvo que exista un fundamento objetivo y razonable que permita darles uno desigual y, por el otro, un mandato de tratamiento desigual, que obliga al legislador a establecer diferencias entre supuestos de hecho distintos cuando la propia Constitución Federal las imponga.

Las anteriores consideraciones se encuentran plasmadas en la tesis 2a. LXXXII/2008, que se lee bajo el rubro "**PRINCIPIO GENERAL DE IGUALDAD. SU CONTENIDO Y ALCANCE**".⁵

⁵ Consultable en la página 448, Tomo XXVII, junio de 2008 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época.

Asimismo, el citado derecho humano, como principio adjetivo, se configura conceptualmente en dos modalidades; (I) la igualdad formal o de derecho; y (II) la igualdad sustantiva o de hecho. La primera es una protección contra distinciones o tratos arbitrarios y se compone a su vez de la igualdad ante la ley, como *uniformidad en la aplicación de la norma jurídica por parte de todas las autoridades, e igualdad en la norma jurídica*, que va dirigida a la autoridad materialmente legislativa y que consiste en el control del contenido de las normas a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.

La segunda modalidad -igualdad sustantiva o de hecho- radica en alcanzar *una paridad de oportunidades en el goce y ejercicio real y efectivo de los derechos humanos de todas las personas*, lo que conlleva a que en algunos casos sea necesario remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impidan a los integrantes de ciertos grupos sociales vulnerables gozar y ejercer tales derechos.

Las anteriores consideraciones tienen sustento en la tesis 1a. XLIV/2014 (10a.) intitulada: **"DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. DIFERENCIAS ENTRE SUS MODALIDADES CONCEPTUALES"**⁶.

Por otra parte, este Alto Tribunal ha señalado que para determinar si una norma es contraria o no al principio de igualdad, deben observarse los criterios siguientes:

- En principio, la igualdad normativa requiere necesariamente una comparación entre dos o más regímenes jurídicos, ya que un régimen jurídico no es discriminatorio en sí mismo, sino únicamente en relación con otro.

⁶ Consultable en la página 645 Libro 3, Febrero de 2014, Tomo I, de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Décima Época.

➤ Así, para analizar una norma a la luz de la garantía de igualdad se debe elegir el término de comparación apropiado que permita comparar a los sujetos desde un determinado punto de vista y, con base en éste, establecer si se encuentran o no en una situación de igualdad respecto de otros individuos sujetos a diverso régimen y si el trato que se les da, con base en el propio término de comparación, es diferente. En caso de que los sujetos comparados no sean iguales o no sean tratados de manera desigual, no habrá violación a la garantía individual.

➤ Una vez establecida la situación de igualdad y la diferencia de trato, debe determinarse si la diferenciación persigue una finalidad constitucionalmente válida y, para ello, resulta suficiente que la finalidad perseguida sea constitucionalmente aceptable, salvo que se trate de una de las prohibiciones específicas de discriminación contenidas en el artículo 1, primer y tercer párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues respecto de éstas no basta que el fin buscado sea constitucionalmente aceptable, sino que es imperativo.

➤ La siguiente exigencia de la garantía de igualdad es que la diferenciación cuestionada sea adecuada para el logro del fin legítimo buscado; es decir, que la medida sea capaz de causar su objetivo, bastando para ello una aptitud o posibilidad de cumplimiento, sin que sea exigible que los medios se adecuen estrechamente o estén diseñados exactamente para lograr el fin en comento. Tratándose de las prohibiciones concretas de discriminación, en cambio, será necesario analizar con mayor intensidad la adecuación, siendo exigible que la medida esté directamente conectada con el fin perseguido.

➤ Finalmente, debe determinarse si la medida legislativa de que se trate resulta proporcional, es decir, si guarda una relación razonable con el fin que se procura alcanzar, lo que supone una ponderación entre sus ventajas y desventajas, a efecto de comprobar

que los perjuicios ocasionados por el trato diferenciado no sean desproporcionados con respecto a los objetivos perseguidos.

Lo anterior deriva de la jurisprudencia 2a./J. 42/2010⁷, que lleva por título: **"IGUALDAD. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLATORIAS DE DICHA GARANTÍA"**.

De esta forma, para que las diferencias normativas puedan considerarse apegadas al principio de igualdad es indispensable que exista una justificación objetiva y razonable para realizar tal diferenciación, que persiga una finalidad constitucionalmente válida y sea adecuada para el logro del fin legítimo buscado, debiendo concurrir una relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida.

Resulta oportuno precisar que una de las vertientes del derecho humano de igualdad ante la ley, es *la prohibición de discriminación* que se proyecta hacia normas generales a fin de limitar la posibilidad de tratos diferenciados no razonables o desproporcionados entre las personas y que, además, tienden a detallar rasgos o características con base en las cuales está especialmente prohibido realizar tales diferenciaciones.

En efecto, mediante reforma de catorce de agosto de dos mil uno se incorporó al texto de la Constitución General de la República una *cláusula de no discriminación* que en la actualidad dispone: **"Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas"**.

⁷ Visible en la página 427, Tomo XXXI, abril de 2010 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época.

Como se ha señalado, cuando el operador jurídico se encuentre frente a normas que otorguen un trato diferenciado a las personas con base en alguna de las situaciones enumeradas por la aludida cláusula de no discriminación, *impone la necesidad de usar un parámetro mucho más estricto que implique un mayor rigor respecto a las exigencias materiales de la proporcionalidad*, dado que en tales casos la propia Constitución impone una regla de tratamiento igual que sólo admite excepciones cuando se busque *satisfacer una finalidad constitucionalmente imperativa y exige medios estrechamente ajustados a esa finalidad*.

Por otra parte, la violación al derecho humano de igualdad puede generarse no sólo por tratar a personas iguales de forma distinta, o por ofrecer igual tratamiento a personas que están en situaciones diferentes, sino que también puede ocurrir *de manera indirecta* cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutral ubica a un grupo social específico en clara desventaja frente al resto. Así, es dable colegir que la discriminación indirecta se configura cuando: **(I)** existe una norma, criterio o práctica aparentemente neutral; **(II)** que afecta de manera desproporcionadamente negativa a un grupo social; y **(III)** en comparación con otros que se ubiquen en una situación análoga o notablemente similar.

Sustenta lo anterior la tesis 1a. CCCLXXIV/2014 (10a.) que se lee bajo el rubro: **"DISCRIMINACIÓN INDIRECTA O POR RESULTADOS. ELEMENTOS QUE LA CONFIGURAN"**⁸.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado reiteradamente que la Convención Americana sobre Derechos Humanos no prohíbe todas las distinciones de trato, para lo cual ha marcado la diferencia entre “distinciones” y “discriminaciones”,

⁸ Consultable en la página 603, Libro 11, Octubre de 2014, Tomo I, de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Décima Época.

de forma que las primeras constituyen diferencias compatibles con la Convención Americana por ser razonables y objetivas, *mientras que las segundas constituyen diferencias arbitrarias que redundan en detrimento de los derechos humanos*. Asimismo, dicho Tribunal ha señalado que el principio de derecho imperativo de protección igualitaria y efectiva de la ley y no discriminación, determina que los Estados *deben abstenerse de producir regulaciones discriminatorias o que tengan efectos discriminatorios en los diferentes grupos de una población al momento de ejercer sus derechos*⁹.

En el entendido de que dicho Tribunal Internacional ha considerado importante distinguir que, mientras el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se refiere al deber del Estado de respetar y garantizar “sin discriminación” los derechos contenidos en dicha Convención, el diverso 24 del propio instrumento internacional protege el derecho a “igual protección de la ley”, de tal suerte que si **“un Estado discrimina en el respeto o garantía de un derecho convencional, el hecho debe ser analizado bajo el artículo 1.1 y el derecho sustantivo en cuestión”**, si por el contrario la alegada discriminación **“se refiere a una protección desigual de la ley interna, el hecho debe examinarse bajo el artículo 24 de la misma”**¹⁰.

Es así, en virtud de que el artículo 24 de la referida Convención *prohíbe la discriminación de derecho o de hecho*, no sólo en cuanto a los derechos consagrados en dicho tratado, **“sino en lo que respecta a todas las leyes que apruebe el Estado y a su aplicación”**. Esto es, no se limita a reiterar lo dispuesto en el artículo 1.1 respecto de la obligación de los Estados de respetar y garantizar, sin discriminación, los derechos reconocidos en dicho tratado, ya que **“consagra un derecho que también**

⁹ Cfr. Caso Artavia Murillo y otros (“fecundación in vitro”) VS. Costa Rica. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de septiembre de 2012. 134, párrs. 285 y 286.

¹⁰ Corte IDH. Caso Vélez Loor Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C No. 218, párr 253.

acarrea obligaciones al Estado de respetar y garantizar el principio de igualdad y no discriminación en la salvaguardia de otros derechos y en toda la legislación interna que apruebe, pues protege el derecho a la 'igual protección de la ley', de modo que veda también la discriminación derivada de una desigualdad proveniente de la ley interna o de su aplicación"¹¹.

Finalmente, debe precisarse que por lo que hace al tipo de discriminación que atañe al presente asunto, esto es, la **originada por motivos de discapacidad**, la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, prevé en su artículo primero que la discapacidad es "una deficiencia física, mental o sensorial, ya sea de naturaleza permanente o temporal, que limita la capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, que puede ser causada o agravada por el entorno económico y social".

En tanto que la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, establece en su primer numeral que, por la expresión "**persona con discapacidad**", se entiende aquélla que presenta "**deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás**".

En cuanto a la discriminación por motivos de discapacidad, la Convención en cita la define, en su precepto 2, como "**cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo**".

¹¹ Corte IDH. Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activista del Pueblo Indígena Mapuche) Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de mayo de 2014. Serie C No. 279, párr 199.

Por su parte, el término **"discriminación contra las personas con discapacidad"** es entendido por la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, como **"toda distinción, exclusión o restricción basada en una discapacidad, antecedente de discapacidad, consecuencia de discapacidad anterior o percepción de una discapacidad presente o pasada, que tenga el efecto o propósito de impedir o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por parte de las personas con discapacidad, de sus derechos humanos y libertades fundamentales"**¹².

Por otra parte, es preciso establecer que este Alto Tribunal, ha señalado que el análisis que se realice *de cualquier normativa en materia de discapacidad debe hacerse siempre a la luz de los principios de igualdad y de no discriminación*.

Lo anterior en virtud de que la regulación jurídica tanto nacional como internacional que sobre personas con discapacidad se ha realizado, tiene como finalidad última evitar la discriminación hacia este sector social y, en consecuencia, propiciar la igualdad entre individuos. En otras palabras, las normas relativas a personas con discapacidad no pueden deslindarse de su propósito jurídico, esto es, buscar la eliminación de cualquier tipo de discriminación por tal circunstancia, en aras de la consecución de la igualdad entre personas.

Así, es claro que la razón de que existan disposiciones relacionadas a la materia de discapacidad, *cobra sentido en la medida en que tal regulación busca la consecución de los principios de igualdad y de no discriminación*.

Las anteriores consideraciones se encuentran plasmadas en la tesis V/2013 de rubro **"DISCAPACIDAD. EL ANÁLISIS DE LAS**

¹² Artículo I. 2. a).

DISPOSICIONES EN LA MATERIA DEBE REALIZARSE A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y DE NO DISCRIMINACIÓN"¹³.

1.2. Aplicación de los principios generales del derecho humano a la igualdad al caso concreto. Las normas impugnadas establecen lo siguiente:

"Artículo 3. Para los efectos de esta Ley se entiende por:

[...]

III. Certificado de habilitación: Documento expedido por autoridad médica especializada, reconocida por esta Ley, donde conste que las personas con la condición del espectro autista se encuentran aptas para el desempeño de actividades laborales, productivas u otras que a sus intereses legítimos convengan;

Artículo 16. La Secretaría coordinará a los Institutos Nacionales de Salud y demás organismos y órganos del sector salud, a fin de que se instrumenten y ejecuten las siguientes acciones:

[...]

VI. Expedir de manera directa o a través de las instituciones que integran el Sistema Nacional de Salud, los certificados de habilitación y los diagnósticos a las personas con la condición del espectro autista que lo soliciten, y

Artículo 17. Queda estrictamente prohibido para la atención y preservación de los derechos de las personas con la condición del espectro autista y sus familias:

VIII. Denegar la posibilidad de contratación laboral a quienes cuenten con certificados de habilitación expedidos por la autoridad responsable señalada en esta Ley, que indiquen su aptitud para desempeñar dicha actividad productiva".

Del análisis que se realiza de los preceptos impugnados se desprende que el certificado de habilitación cuenta con las siguientes características:

👉 **Definición.** Es el documento expedido por la Secretaría de Salud o a través de las instituciones que integran el Sistema Nacional de Salud, **"donde conste que las personas con la condición del espectro**

¹³ Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XVI, Tomo 1, de enero de 2013, página 630.

autista se encuentran aptas para el desempeño de actividades laborales, productivas u otras que a sus intereses legítimos convengan".

✦ **Naturaleza y función.** Es un "derecho fundamental" de las personas con la condición del espectro autista o de sus familias, en tanto queda estrictamente prohibido para la atención y preservación de los derechos de las personas con la condición del espectro autista y sus familias, "[d]enegar la posibilidad de contratación laboral a quienes cuenten con certificados de habilitación"

Como se desprende de las anteriores consideraciones, al contemplar la existencia de los certificados de habilitación, el legislador decidió adoptar una *acción positiva* a fin de coadyuvar a que las personas con la condición de espectro autista puedan integrarse al sector laboral, evitando que se les discrimine o se les restrinjan las posibilidades de llevar a cabo un trabajo u oficio a causa de su condición.

Debe señalarse que cuando las autoridades legislativas adopten una *medida positiva* para combatir la discriminación de la que pueden ser víctimas un grupo específico de la población, el papel del juzgador, al analizar la regularidad constitucional de tales instrumentos, no debe circunscribirse a validar tal medida por el mero hecho de que su adopción atienda a combatir actos discriminatorios, pues precisamente, acorde a los deberes constitucionales que rigen la función jurisdiccional, debe verificar en todo momento que en la persecución del fin benéfico que busca la legislación respectiva *no se adopten medios que resulten desapegados a los derechos humanos que ha reconocido el Estado mexicano*.

En ese sentido, si bien no se demerita de manera alguna el esfuerzo que ha realizado un órgano legislativo en la formulación de acciones positivas tendientes a prevenir, erradicar o castigar la discriminación que sufren algunas personas o grupo de personas

dentro del Estado mexicano, lo cierto es que el órgano jurisdiccional tiene la obligación de velar porque en ese afán de proteger a los individuos, **los medios legislativos empleados también sean congruentes con los principios, valores o bienes tutelados por la Constitución General de la República** y, sobre todo, que se analice puntualmente si con la adopción de tales acciones positivas **no se transgreden los derechos fundamentales de las personas que, precisamente, son el objeto de protección de las mismas.**

Ahora, por lo que hace a nuestro régimen constitucional, la discriminación por motivos de discapacidad se encuentra dentro de las categorías enumeradas por la cláusula de no discriminación que tutela el artículo 1 de la Constitución Federal, lo cual, como se ha establecido, provoca que *se utilice un parámetro de escrutinio más estricto que conlleva un mayor rigor respecto a las exigencias materiales de la proporcionalidad*, dado que en tales casos, la propia Constitución impone una regla de tratamiento igual que sólo admite excepciones cuando se busque *satisfacer una finalidad constitucionalmente imperativa y exige medios estrechamente ajustados a esa finalidad.*

Respecto de la primera de las exigencias aludidas, es dable colegir que las normas combatidas en la presente vía persiguen una finalidad constitucionalmente imperativa, a saber, **"proporcionar a las personas con la condición de espectro autista, la integración a la vida laboral libre de discriminación¹⁴".** Es así, pues la protección de las personas contra la discriminación por motivos de discapacidad no sólo es un mandato establecido por el propio artículo 1 de la Constitución General de la República, sino también en diversos instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano es parte, como lo son los artículos III de

¹⁴ Informe presentado por la Cámara de Diputados, a través del Presidente de su Mesa Directiva. Foja 103 del expediente de la presente acción de inconstitucionalidad.

la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, 4, 5 y 27 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 2.2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1.1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 3 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador".

Una vez establecida que la finalidad que persiguen las normas reclamadas es *constitucionalmente imperativa*, debe precisarse que a juicio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, los artículos impugnados **no cumplimentan con la segunda exigencia constitucional** consistente en que la *medida esté directamente conectada con el fin perseguido*. Por el contrario, del examen que se realiza de la acción positiva en referencia se desprende *que resulta discriminatoria*.

En efecto, si bien los certificados de habilitación son contemplados en la ley como “derechos fundamentales” de las personas con la condición de espectro autista o de sus familiares, lo cierto es que, como lo reconocen las propias autoridades demandadas, el certificado de habilitación **"es vinculante en la contratación laboral (resulta prohibitivo el denegar la posibilidad de contratación)"**, es decir, la protección a la que alude la ley en comento únicamente les resulta aplicable a las personas que hayan obtenido tales documentos que expide el sector salud.

En ese contexto, es dable colegir que, en la materia laboral, el legislador ha condicionado la protección del derecho humano a la no discriminación de las personas con la condición de espectro autista a la circunstancia de que éstos obtengan el certificado de habilitación,

pues conforme lo establece el artículo 17 de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista, queda estrictamente prohibido para la atención y preservación de los derechos de las personas con la condición del espectro autista y sus familias, "[d]enegar la posibilidad de contratación laboral a quienes cuenten con certificados de habilitación", lo que implica, a *contrario sensu*, que quien no cuente con tal certificado, se le podrá negar su contratación atendiendo a su condición de discapacidad.

Siendo que, ni de la exposición de motivos de la ley impugnada, ni de los informes presentados por las autoridades demandadas, se desprenden los razonamientos por los cuales, a diferencia de las personas que cuenten con alguna otra discapacidad, sea menester que las personas con espectro autístico requieran de un documento "médico" que certifique que **"se encuentran aptas para el desempeño de actividades laborales"** y que además, de su obtención dependa la protección y prohibición legal de negarles su contratación por razones de su condición de espectro autista.

Con relación a lo anterior, el simple hecho de que se pretenda requerir a sólo un grupo de la población mexicana un documento médico que avale sus aptitudes para poder ingresar al sector laboral y productivo, se traduce en una medida que, lejos de coadyuvar y concientizar al resto de la población sobre tal discapacidad, **tiene un efecto estigmatizante.**

En efecto, resulta oportuno precisar que el estigma, a grandes rasgos, puede caracterizarse de la siguiente manera¹⁵:

¹⁵ Las características referidas se extraen del Informe de la Relatora Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento, Catarina de Albuquerque, intitulado *"El estigma y el ejercicio de los derechos humanos al agua y el saneamiento"*. Consultable en su versión digital en el siguiente enlace: www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/.../A-HRC-24-44_sp.doc

- ✦ **Noción:** es un proceso de deshumanización, degradación, *desacreditación y desvalorización de las personas de ciertos grupos de población*. El objeto del estigma es un atributo, cualidad o identidad que se considera "inferior" o "anormal" -como lo puede ser una discapacidad-, se basa en una concepción social de lo que somos "nosotros", en contraposición a "ellos", que confirma la "normalidad" de la mayoría. El estigma proporciona el motivo para la marginación, al legitimar el proceso de creación y perpetuación de la división entre "nosotros y ellos" y al desvalorizar y deshumanizar a quienes son vistos como distintos de la mayoría de la población.
- ✦ **Manifestación:** el estigma se manifiesta de diferentes maneras, combinando el ostracismo, el abandono, la evitación, el rechazo, el aislamiento, la exclusión, la intimidación, la desacreditación, la culpabilización, el acoso y la violencia física, entre muchas otras manifestaciones, pero a un nivel fundamental todas ellas tienen su origen en el proceso de desvalorización y deshumanización de las personas de determinados grupos y la creación de una división entre "nosotros y ellos" mediante la desvalorización de "los otros". El estigma se manifiesta también en el rechazo, la evitación y la marginación de ciertos grupos, que son dejados literalmente al margen de la sociedad.
- ✦ **Repercusiones:** el estigma puede vivirse como una vergüenza, una culpa o una sensación de incomodidad personal, constituyendo entonces un estigma internalizado, que se manifiesta en la autoexclusión de los servicios y las oportunidades, en una baja autoestima y en percepciones negativas de sí mismo, aislamiento social y temor a revelar el propio estado de estigmatización. El estigma tiene claros efectos negativos en la situación de las personas con discapacidad; debido al silencio y a la vergüenza que crea el estigma, las personas con discapacidad y sus necesidades suelen ser *invisibles*, esas personas no pueden disfrutar de una serie de derechos humanos. En algunas sociedades, las personas con discapacidad son vistas como "un problema que solucionar" o como "una carga".

En ese sentido, la peculiaridad de que las personas con la condición de espectro autista sean el único grupo de la población que requiera de un certificado de habilitación para hacer constar sus aptitudes laborales, no sólo pone en situación de desventaja a las personas que cuenten con tal condición, sino que puede contribuir, indeliberadamente, a la formación o fortalecimiento de prejuicios y estereotipos sobre las personas que cuenten con tal discapacidad, es decir, *es susceptible de generar la percepción de que tales personas cuentan con atributos o cualidades “distintas” o “anormales” respecto de las del resto de la población, y por ello, es necesario que requieran de un documento que avale sus aptitudes laborales*; lo que consecuentemente tiene un efecto estigmatizante -la creación de una división entre “nosotros” y “ellos”- que resulta contrario a las obligaciones que ha contraído el Estado mexicano respecto al derecho humano de igualdad y no discriminación de las personas que cuenten con alguna discapacidad, e inclusive, a uno de los cometidos que el legislador federal pretendió lograr al expedir la ley impugnada, a saber, que **"su aplicación gener[e] nuevos hábitos de conducta social y [...] propici[e] cambio cultural entre los mexicanos de respeto a la diversidad de personas y sus comportamientos"**

Asimismo, se precisa que el ordenamiento legal en referencia, no sólo vincula el certificado de habilitación a la protección jurídica contra la denegación del empleo de las personas que cuentan con la condición autista, sino que acorde con el artículo 10, fracción VI, las personas con la condición referida tendrán el derecho a disponer **"de los certificados de habilitación [...] al momento en que les sean requeridos por autoridad competente"**, lo cual implica que las autoridades competentes -bajo razones y condiciones desconocidas- podrán requerir tales certificados a las personas con la condición de espectro autista, lo que corrobora el hecho de que la adquisición de tales certificados *no es meramente discrecional*.

Atento a lo hasta aquí expuesto, este Tribunal Pleno concluye que 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 de Espectro Autista, **resultan contrarios al derecho humano de igualdad y**, por ende, lo procedente es declarar su **invalidez** en los términos que serán precisados en el último considerando de la presente ejecutoria.

En esa inteligencia, se estima que los referidos preceptos **también resultan violatorios de los derechos humanos de libertad de profesión y oficio, así como el derecho al trabajo digno y socialmente útil**, en perjuicio de las personas con espectro autístico, en virtud de que condicionan la posibilidad de contratación laboral de tales personas, a la obtención del referido certificado de habilitación; siendo que, como se ha señalado, no se encuentran justificadas las razones por las cuales, a diferencia del resto de la población, sea necesario que las personas con espectro autístico requieran de un documento médico que certifique que **"se encuentran aptas para el desempeño de actividades laborales"**

Máxime que el **"derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado"**, y el derecho **"al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias"**, consagrados en los artículos 6, párrafo 1, y 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, implica que las personas con discapacidad **"han de tener las mismas oportunidades de empleo productivo y remunerado en el mercado de trabajo"**, lo que conlleva a

que "se eliminen todos los obstáculos artificiales a la integración en general y al empleo en particular"¹⁶.

Lo que además se relaciona con las obligaciones que el artículo 27 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, establece para el Estado mexicano, a saber, el deber de reconocer "el derecho de las personas con discapacidad a trabajar, en igualdad de condiciones con las demás", lo cual incluye *el derecho a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido o aceptado en un mercado y un entorno laborales que sean abiertos, inclusivos y accesibles a las personas con discapacidad*, así como "el deber de proteger los derechos de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, a condiciones de trabajo justas y favorables, y en particular a igualdad de oportunidades y de remuneración por trabajo de igual valor".

En esa tesitura, la circunstancia de que se pretenda requerir a las personas con la condición de espectro autista, un documento que avale sus aptitudes para poder ingresar al sector laboral y productivo, se traduce en una medida que lejos de coadyuvar a su integración a la sociedad en general y al empleo en particular, *constituye un obstáculo injustificado para poder acceder a una vida productiva en las mismas condiciones y oportunidades que el resto de la población*, lo que se traduce en una violación a los derechos humanos de libertad de profesión y oficio, así como el derecho al trabajo digno y socialmente útil, y por ende, se reafirma la conclusión alcanzada en el sentido de que 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 de Espectro Autista, **deben invalidarse**.

¹⁶ Observación General Número 5, emitida por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. párr.22.

2. Violación al derecho humano del reconocimiento a la personalidad y capacidad jurídica. La demandante aduce que los artículos 6, fracción VII y 10, fracción XIX, de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista, prevén que las personas con la condición de espectro autista cuentan con la libertad de tomar decisiones por sí o **“a través de sus familiares en orden ascendente o tutores”**, lo que implica que el legislador adoptó un modelo de “sustitución en la toma de decisiones”, en lugar del modelo de “asistencia de toma de decisiones”, obstaculizando o dejando sin efecto la voluntad de dichas personas, así como el reconocimiento, goce o ejercicio de su derecho de personalidad y capacidad jurídica.

Por su parte, las autoridades demandadas aducen, sustancialmente, que las normas referidas no contemplan institución alguna que regule la capacidad jurídica de las personas con la condición de espectro autista, ni establecen una sustitución o restricción en la voluntad de las personas con la referida condición para ejercer sus derechos plenamente, ya que, por una parte, esa es una cuestión que se encuentra regulada por la legislación civil y, por otra, la asistencia de toma de decisiones depende directamente del diagnóstico que se realice por los especialistas en autismo, respecto del grado de afectación que presente la persona, así como las determinaciones que realicen las autoridades judiciales en cada caso concreto.

Es decir, las normas combatidas únicamente se limitan a prever el supuesto de la representación, sin que con ello se faculte a los familiares o tutores para que puedan sustituir la voluntad de las personas con espectro autista, o que se les coloque en el mismo plano de igualdad que éstos en la toma de decisiones y, por ende, no podría estimarse que adoptan un esquema de “sustitución en la toma de decisiones”, como lo sostiene la demandante.

En aras de dilucidar las razones por las cuales se estima que resultan infundados los motivos de disenso expuestos por la demandante, se procederá a establecer los principios y directrices de los referidos derechos humanos y, posteriormente, se determinará su aplicabilidad al caso concreto.

2.1. Principios generales de los derechos humanos de reconocimiento a la personalidad y la capacidad jurídica. En principio, es menester señalar que resolver el amparo en revisión **159/2013**, la Primera Sala de este Alto Tribunal estableció importantes principios y directrices que deben observarse a fin de respetar de manera plena la autonomía individual de las personas con discapacidad, así como el reconocimiento a su personalidad jurídica y capacidad de ejercicio.

En dicho precedente se sostuvo, entre otras consideraciones, que las instituciones mediante las cuales se regula la capacidad jurídica de las personas con discapacidad se han clasificado de forma histórica en dos modelos: el modelo de **"sustitución en la toma de decisiones"** y el modelo de **"asistencia en la toma de decisiones"**.

Por lo que ve al modelo de **"sustitución en la toma de decisiones"**, mediante el mismo, y una vez que el juzgador ha constatado la existencia de la diversidad funcional del individuo respecto al cual versa el asunto, se decreta que la voluntad de éste sea sustituida por la de alguien más, cuya labor consistirá en tomar las decisiones que representen el mejor interés de la persona cuya protección se le ha encomendado.

Por su parte, el modelo de **"asistencia en la toma de decisiones"** implica un cambio de paradigma en la forma en que los Estados suelen regular la capacidad jurídica de las personas con discapacidad, pues mediante el mismo, **"la persona puede ser ayudada para adoptar**

decisiones, pero es ésta quien en última instancia toma las mismas". Es decir, "la libertad de elección se protege y se garantiza por el juzgador acorde al grado de diversidad funcional que posee la persona de cada caso en concreto, fomentando así su participación y la asunción de responsabilidades".

En tal sentido, se concluyó que el esquema contenido en el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, consagra el modelo asistencial antes referido, ello en la medida en que indica que las personas con discapacidad **"tienen derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica, lo cual será en igualdad de condiciones que los demás, debiéndose asegurar que se respeten los derechos, la voluntad y preferencias de quien posee la diversidad funcional"**.

Así, acorde al modelo social de discapacidad, **"la determinación judicial que limite la capacidad jurídica deberá tomar en consideración la primacía de la autodeterminación libre de la persona"**, por lo que no debe confundirse el *principio de mayor protección de la persona* con discapacidad en aras de su mayor interés, con *la prohibición de que la persona con discapacidad decida qué es lo que le beneficia*, situación que redundaría de forma directa en el desarrollo libre de la personalidad, así como en el fomento de una vida autónoma y de una identidad propia.

Los anteriores razonamientos dieron lugar a la tesis 1a. CCCLII/2013 (10a.), intitulada: **"ESTADO DE INTERDICCIÓN. ACORDE AL MODELO DE ASISTENCIA EN LA TOMA DE DECISIONES, LA PERSONA CON DISCAPACIDAD EXTERNARÁ SU VOLUNTAD, MISMA QUE SERÁ RESPETADA Y ACATADA"**¹⁷.

El paradigma del modelo de asistencia en la toma de decisiones, como salvaguarda de la voluntad y libertad de las personas con

¹⁷ Consultable en la página 514, Libro 1, Diciembre de 2013, Tomo I, de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Décima Época.

discapacidad en nuestro sistema jurídico, también fue motivo de pronunciamiento al resolverse el amparo directo en revisión **2805/2014**, en el cual la Primera Sala sostuvo que la toma de decisiones asistidas se traduce en que la persona con discapacidad **"no debe ser privada de su capacidad de ejercicio por otra persona que sustituya su voluntad, sino que simplemente es asistida para adoptar decisiones en diversos ámbitos como cualquier otra persona"**, toda vez que el referido modelo contempla en todo momento la voluntad y preferencias de la persona con discapacidad, sin restringir su facultad de adoptar decisiones legales por sí mismas, pero reconociendo que en determinados casos, se le puede asistir para adoptar sus propias decisiones legales dotándole para ello de los apoyos y las salvaguardias necesarias, para que de esta manera se respeten los derechos, voluntad y preferencias de la persona con discapacidad.

En el entendido de que, cuando a pesar de que se ha realizado un esfuerzo considerable, fuere *imposible determinar la voluntad y las preferencias de la persona*, la determinación del denominado "interés superior" debe sustituirse por la "mejor interpretación posible de la voluntad y las preferencias". Así, cuando la persona con discapacidad hubiese manifestado de algún modo su voluntad, acorde con el paradigma de la mejor interpretación posible, *habría que establecer y respetar los mecanismos necesarios para que esa manifestación no sufra detrimento o sea sustituida*.

Las tesis que derivaron de tal precedente se leen bajo el rubro:

"PERSONAS CON DISCAPACIDAD. EL MODELO SOCIAL DE ASISTENCIA EN LA TOMA DE DECISIONES ENTRAÑA EL PLENO RESPETO A SUS DERECHOS, VOLUNTAD Y PREFERENCIAS"¹⁸.

"PERSONAS CON DISCAPACIDAD. APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE MEJOR INTERPRETACIÓN POSIBLE DE SU VOLUNTAD Y

¹⁸ Visible en la página 1103, Libro 16, Marzo de 2015, Tomo II, de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Décima Época.

SUS PREFERENCIAS (INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 1 Y 12 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS)"¹⁹.

Por otra parte, debe precisarse que al emitir la **"Observación general sobre el artículo 12** [de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad]: **igual reconocimiento como persona ante la ley"**, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad -organismo perteneciente a las Naciones Unidas-, estableció, en lo que interesa, que la capacidad jurídica es un atributo universal inherente a todas las personas en razón de su condición humana y debe defenderse para las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con las demás, en tanto resulta indispensable para el ejercicio de los derechos humanos y adquiere una importancia especial cuando tienen que tomar decisiones fundamentales en lo que respecta a la salud, la educación y el trabajo.

En esa tesitura, el hecho de que una persona tenga una discapacidad o una deficiencia **"no debe ser nunca motivo para negarle la capacidad jurídica ni ninguno de los derechos establecidos en el artículo 12** [de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad]"²⁰.

Asimismo, el Comité precisó que la capacidad jurídica y la capacidad mental son conceptos distintos. La capacidad jurídica es **"la capacidad de ser titular de derechos y obligaciones (capacidad legal) y de ejercer esos derechos y obligaciones (legitimación para actuar)"**, mientras que la capacidad mental se refiere a **"la aptitud de una persona para adoptar decisiones, que naturalmente varía de una persona a otra y puede ser diferente para una persona determinada en función de muchos factores, entre ellos factores ambientales y sociales"**, de ahí que los déficits en la capacidad mental, ya sean supuestos o reales, no deben utilizarse como justificación para negar la capacidad jurídica.

¹⁹ Consultable en la página 1102. Libro 16, Marzo de 2015, Tomo II, de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Décima Época.

²⁰ "Observación General sobre el artículo 12: igual reconocimiento como persona ante la ley". párr. 9. Emitida por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

En efecto, para hacer plenamente efectivos los derechos establecidos en el referido artículo 12, es imperativo que las personas con discapacidad tengan oportunidades **de formar y expresar su voluntad y preferencias**, a fin de ejercer su capacidad jurídica en igualdad de condiciones con las demás. Esto significa que las personas con discapacidad deben tener la oportunidad de **"vivir de forma independiente en la comunidad y tomar opciones y tener control sobre su vida diaria"**.

2.2. Aplicación al caso concreto de los principios generales del derecho humano al reconocimiento de la personalidad y capacidad jurídica. Los artículos impugnados establecen lo siguiente:

"Artículo 6. Los principios fundamentales que deberán contener las políticas públicas en materia del fenómeno autístico, son:

[...]

VII. Libertad: Capacidad de las personas con la condición del espectro autista para elegir los medios para su desarrollo personal o, en su caso, a través de sus familiares en orden ascendente o tutores;

Artículo 10. Se reconocen como derechos fundamentales de las personas con la condición del espectro autista y/o de sus familias, en los términos de las disposiciones aplicables, los siguientes:

[...]

XIX. Tomar decisiones por sí o a través de sus padres o tutores para el ejercicio de sus legítimos derechos".

Como se desprende de la anterior cita, las normas generales cuya invalidez se solicita en el presente juicio constitucional, se limitan a señalar, respectivamente, que el principio fundamental de "libertad" se entiende como la capacidad con la que cuenta las personas con la condición de espectro autista para elegir los medios para su desarrollo personal **"o, en su caso, a través de sus familiares en orden ascendente o**

tutores", y que es un derecho fundamental de dichas personas tomar decisiones por sí "o a través de sus padres o tutores para el ejercicio de sus legítimos derechos".

Es decir, los preceptos impugnados no se dirigen a regular algún procedimiento que culmine con una determinación legal sobre la capacidad jurídica de las personas -como por ejemplo lo es la declaratoria del estado de interdicción-, sino que se circunscriben a reconocer la posibilidad de que las decisiones de las personas con la condición de espectro autista *puedan ejercerse a través de sus familiares ascendentes o tutores*.

En ese contexto, la redacción de los preceptos impugnados no permite sustentar, terminantemente, como lo aduce la parte actora, que el legislador pretendió adoptar un modelo de "sustitución en la toma de decisiones" para las personas que cuenten con la condición de espectro autista, y por ende, a fin de brindar seguridad jurídica a los gobernados y otorgarles la protección más benéfica posible conforme lo establece el artículo 1 de la Constitución General de la República, lo procedente en la especie es precisar que el hecho de que en tales preceptos se señale que las personas con la condición de espectro autista tienen la capacidad para elegir, por sí mismos, los medios para su desarrollo personal **"o, en su caso, a través de sus familiares en orden ascendente o tutores"**, y que se les reconozca el derecho de tomar decisiones por sí **"o a través de sus padres o tutores para el ejercicio de sus legítimos derechos"**, de manera alguna puede ser interpretado en el sentido de que las personas que, conforme al sistema jurídico ejercen la tutela sobre la persona con la condición de espectro autista, puedan sustituir sus decisiones, sino que ésta goza de su derecho inescindible de manifestar su voluntad, misma que deberá ser respetada y acatada, a pesar de que no se estime "adecuada" acorde a los estándares sociales. Es decir, la persona con la condición de espectro

autista puede ser ayudada para adoptar decisiones, pero es ésta quien en última instancia toma las mismas.

Habida cuenta que cuando la persona con la condición de espectro autista hubiese manifestado de algún modo su voluntad, acorde con el *paradigma de la mejor interpretación posible*, habría que establecer y respetar los mecanismos necesarios para que esa manifestación no sufra detrimento o sea sustituida; de ahí que los familiares o tutores, deben ser especialmente cuidadosos en respetar la voluntad y preferencias de la persona con la condición de espectro autista, y por ende, no es admisible que puedan sustituir las decisiones de ésta *pretextando su mayor beneficio*.

Máxime que la interpretación de las disposiciones legales referidas no pueden desvincularse de las finalidades y principios que persigue la propia Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista, pues debe reiterarse que conforme su artículo 2, la ley pretende **"impulsar la plena integración e inclusión a la sociedad de las personas con la condición del espectro autista, mediante la protección de sus derechos y necesidades fundamentales"**, aunado a que el artículo 6 establece como uno de los principios fundamentales la **"autonomía"**, misma que implica que cualquier política pública en materia de espectro autístico, debe dirigirse a **"[c]oadyuvar a que las personas con la condición del espectro autista se puedan valer por sí mismas"**;

En ese contexto, es dable colegir que el tipo modelo que pretendió adoptar el legislador al emitir la referida ley es, precisamente, el atinente al de asistencia en la toma de decisiones, como salvaguarda de la voluntad y libertad de las personas con la condición de espectro autista, toda vez que el *referido modelo contempla en todo momento la voluntad y preferencias de la persona*,

sin restringir su facultad de adoptar decisiones legales por sí mismas, pero reconociendo que en determinados casos, se le puede asistir para adoptar sus propias decisiones legales dotándole para ello de los apoyos y las salvaguardias necesarias, para que de esta manera se respeten los derechos, voluntad y preferencias de la persona con la aludida condición.

Atento a lo anterior, este Tribunal Pleno concluye que los artículos 6, fracción VII y 10, fracción XIX, de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista, no resultan inconstitucionales.

3. Violación al derecho humano a la salud. La promovente de la acción de inconstitucionalidad aduce que los artículos 3, fracción IX, y 16, fracción IV, de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista, establecen, respectivamente, que la habilitación terapéutica **"es un proceso de duración limitada"**, y que, con relación a los servicios de salud que deben proporcionarse a personas con la condición de espectro autista **"se exceptúa el servicio de hospitalización"**. Siendo que la condición de espectro autista se caracteriza por su permanencia, por lo que no es dable limitar la duración de su proceso terapéutico sin atender a las particularidades de cada caso concreto, aunado a que no existe justificación válida para excluir de los servicios de salud el relativo a la hospitalización; de ahí que las normas citadas resultan contrarias al derecho humano a la salud.

Por su parte, las autoridades demandadas sostienen que el hecho de que la habilitación terapéutica se plantee en como un "proceso de duración limitada", significa que la misma encuentra su conclusión hasta que se logre la plena integración de las personas con la condición de espectro autista en los ámbitos social y productivo, sin

que ello implique que a partir de ese día ya no contarán con servicios de salud relacionados con la referida condición. Esto es, en la medida de que una persona con dicha condición alcance una integración social y productiva, se actualizará la terminación de la habilitación terapéutica, al haber logrado su cometido deóntico.

Asimismo, las referidas autoridades sostienen que el hecho de que se excluya de los servicios de salud el relativo a la “hospitalización”, tiene su razón legislativa en el hecho de que no es necesario ni útil para tratar la condición de espectro autista, esto es, no resulta apto para lograr el fin que persigue la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista, a saber, lograr la inclusión e integración de las personas con la condición de espectro autista a la sociedad. Sin embargo, no por ello se exime al Estado mexicano y a las autoridades de salud a otorgar el servicio de hospitalización, en términos de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad y su Reglamento, así como o la Ley General de Salud.

En aras de dilucidar la razón por la cual se estima que no le asiste la razón a la accionante, se procederá a establecer los principios y directrices de los referidos derechos humanos y, posteriormente, se determinará su aplicabilidad al caso concreto.

3.1. Principios generales del derecho humano a la salud.

Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se ha pronunciado en reiteradas ocasiones acerca del derecho a la salud tutelado por el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estableciendo, en lo que interesa lo siguiente:

✦ El derecho a la salud no se limita a prevenir y tratar una enfermedad, sino que atento a la propia naturaleza humana, va más allá, en tanto comprende aspectos externos e internos, como el buen

estado mental y emocional del individuo, es decir, se traduce en la obtención de un determinado bienestar general integrado por el estado físico, mental, emocional y social de la persona, del que deriva un derecho fundamental más, consistente en el derecho a la integridad físico-psicológica.

✦ Del artículo 4 de la Constitución Federal, que establece que toda persona tiene derecho a la salud, derivan una serie de estándares jurídicos de gran relevancia. El Estado Mexicano ha suscrito convenios internacionales que muestran el consenso internacional en torno a la importancia de garantizar al más alto nivel ciertas pretensiones relacionadas con el disfrute de este derecho. La realización progresiva del derecho a la salud a lo largo de un determinado periodo no priva de contenido significativo a las obligaciones de los Estados, sino que les impone el deber concreto y constante de avanzar lo más expedita y eficazmente posible hacia su plena realización.

✦ Si bien para la justiciabilidad del derecho a la salud en el juicio de amparo es menester constatar que se invoque la violación de un derecho fundamental que incorpora pretensiones jurídicas subjetivas y que la invasión al derecho que se denuncia represente un tipo de vulneración remediable por dicha vía, lo cierto es que ello no permite descartar que, en ciertas ocasiones, dar efectividad al amparo implique adoptar medidas que colateral y fácticamente tengan efectos para más personas que las que actuaron como partes en el caso concreto, siempre y cuando tales efectos tengan una relación fáctica o funcional con los de las partes.

Las anteriores consideraciones encuentran su sustento en las siguientes tesis y jurisprudencias, que se leen bajo el rubro:

"DERECHO A LA SALUD. NO SE LIMITA AL ASPECTO FÍSICO, SINO QUE SE TRADUCE EN LA OBTENCIÓN DE UN DETERMINADO BIENESTAR GENERAL".²¹

"DERECHO A LA SALUD. IMPONE AL ESTADO LAS OBLIGACIONES DE GARANTIZAR QUE SEA EJERCIDO SIN DISCRIMINACIÓN ALGUNA Y DE ADOPTAR MEDIDAS PARA SU PLENA REALIZACIÓN".²²

"DERECHO A LA SALUD. SU TUTELA A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO".²³

Como se advierte de las anteriores consideraciones, el derecho a la salud previsto en el artículo 4 de la Constitución General de la República, puede entenderse como la obligación del Estado de establecer los mecanismos necesarios para que todas las personas tengan acceso a los servicios de salud encaminados a la obtención de un determinado bienestar general integrado por el estado físico, mental, emocional y social de la persona, del que deriva un derecho fundamental más, consistente en el derecho a la integridad físico-psicológica.

En esa lógica, se trata de un derecho complejo que despliega una amplia serie de posiciones jurídicas fundamentales para los particulares y para el Estado, en el entendido que la protección de la salud y el desarrollo de los correspondientes sistemas sanitarios asistenciales es una de las tareas fundamentales de los Estados democráticos contemporáneos y representa una de las claves del Estado del bienestar.

Así, la salud es una meta prioritaria en sí misma y, a su vez, es el pilar estratégico para que existan otras prerrogativas, ya que las

²¹ Tesis P. LXVIII/2009, consultable en la página 6, tomo XXX, diciembre de 2009, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

²² Tesis: P. XVIII/2011, consultable en la página 29, tomo XXXIV, agosto de 2011, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

²³ Tesis: P. XVIII/2011, consultable en la página 32, tomo XXXIV, agosto de 2011, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

posibilidades de que sean capaces los individuos para desplegarlas como tales, dependen de los logros en salud, en tanto un estado de bienestar general resulta indispensable para poder ejercer el resto de los derechos humanos que tutela la Constitución Federal, y en consecuencia, para poder llevar una vida digna.

De ahí que *las mejoras en salud constituyen un presupuesto para el desarrollo y no una mera consecuencia del mismo* y, por ende, la realización del derecho humano a la salud aparece crecientemente como una regla esencial para saber si realmente hay progreso en un Estado y, al mismo tiempo, como un medio decisivo para obtenerlo.

En suma, es dable afirmar que la plena realización del derecho humano a la salud es uno de los requisitos fundamentales para que las personas puedan desarrollar otros derechos y libertades de fuente constitucional y convencional, por lo que la prosecución de la justicia social no puede ignorar el papel de la salud en la vida humana y en las oportunidades de las personas para alcanzar una vida sin enfermedades y sufrimientos que se resulten evitables o tratables, y sobre todo, en la evitabilidad de padecer una mortalidad prematura.

Ahora, al resolver el amparo en revisión **378/2014**, la Segunda Sala de esta Suprema Corte sostuvo que el derecho al nivel más alto posible de salud, previsto en el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales puede entenderse como: *un derecho al disfrute de toda una gama de facilidades, bienes, servicios y condiciones necesarios para alcanzar un estado de bienestar general, que no sólo abarca la atención de salud oportuna y apropiada, sino acceso al agua limpia potable y a condiciones sanitarias adecuadas, el suministro adecuado de alimentos sanos, una nutrición adecuada, una vivienda adecuada, condiciones sanas en el trabajo y el medio ambiente, y acceso a la educación e información*

sobre cuestiones relacionadas con la salud, incluida la salud sexual y reproductiva. En el entendido que existen elementos esenciales que informan el desarrollo del derecho humano a la salud, a saber, la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad.

Por otra parte, sostuvo que el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales prevé obligaciones de *contenido* y de *resultado*; aquéllas, de carácter inmediato, se refieren a que los derechos se ejerciten sin discriminación y a que el Estado adopte dentro de un plazo breve medidas deliberadas, concretas y orientadas a satisfacer las obligaciones convencionales, mientras que las de resultado o mediatas, se relacionan con el principio de progresividad, el cual debe analizarse a la luz de un dispositivo de flexibilidad que refleje las realidades del mundo y las dificultades que implica para cada país asegurar la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales.

En esa lógica, teniendo como referente el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental contenido en el artículo 12 del citado Pacto, se impone al Estado Mexicano, por una parte, la obligación inmediata de asegurar a las personas, al menos, un nivel esencial del derecho a la salud y, por otra, una de cumplimiento progresivo, consistente en lograr su pleno ejercicio por todos los medios apropiados, hasta el máximo de los recursos de que disponga; de ahí que *se configurará una violación directa a las obligaciones del Pacto cuando, entre otras cuestiones, el Estado Mexicano no adopte medidas apropiadas de carácter legislativo, administrativo, presupuestario, judicial o de otra índole, para dar plena efectividad al derecho indicado.*

Las anteriores consideraciones fueron plasmadas en la tesis 2a. CVIII/2014 (10a.) intitulada: **"SALUD. DERECHO AL NIVEL MÁS ALTO**

POSIBLE. ÉSTE PUEDE COMPRENDER OBLIGACIONES INMEDIATAS, COMO DE CUMPLIMIENTO PROGRESIVO"²⁴.

Respecto de las personas que cuenten con alguna discapacidad, el derecho al nivel más alto posible de salud previsto en el artículo 12 del citado Pacto, implica no sólo que el Estado vele porque tales personas reciban atención médica de igual calidad y dentro del mismo sistema que los demás miembros de la sociedad, sino que **"tengan acceso a los servicios médicos y sociales -incluidos los aparatos ortopédicos- y a beneficiarse de dichos servicios, para que las personas con discapacidad puedan ser autónomas, evitar otras discapacidades y promover su integración social"** y, por ende, esas personas **"deben tener a su disposición servicios de rehabilitación a fin de que logren alcanzar y mantener un nivel óptimo de autonomía y movilidad"**; había cuenta que tales servicios deben prestarse de forma que las personas de que se trate puedan conservar el pleno respeto de sus derechos y de su dignidad²⁵.

Aunado a lo anterior, conforme al artículo 25 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, se impone al Estado mexicano la obligación de adoptar **"las medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad a servicios de salud que tengan en cuenta las cuestiones de género, incluida la rehabilitación relacionada con la salud"**. En particular, el Estado deberá:

- ✦ **Proporcionar** a las personas con discapacidad: **(I)** programas y atención de la salud gratuitos o a precios asequibles de la misma variedad y calidad que a las demás personas, incluso en el ámbito de la salud sexual y reproductiva, y programas de salud pública dirigidos a la población; **(II)** los servicios de salud que necesiten las personas con discapacidad específicamente como consecuencia de su discapacidad, incluidas la pronta detección e intervención, cuando

²⁴ Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 12, Noviembre de 2014, Tomo I. Página: 1192. Décima época

²⁵ Observación General Número 5, emitida por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. párr.34.

proceda, y servicios destinados a prevenir y reducir al máximo la aparición de nuevas discapacidades, incluidos los niños y las niñas y las personas mayores; y (III) esos servicios lo más cerca posible de las comunidades de las personas con discapacidad, incluso en las zonas rurales;

✦ **Exigir** a los profesionales de la salud que presten a las personas con discapacidad atención de la misma calidad que a las demás personas sobre la base de un consentimiento libre e informado, entre otras formas mediante la sensibilización respecto de los derechos humanos, la dignidad, la autonomía y las necesidades de las personas con discapacidad a través de la capacitación y la promulgación de normas éticas para la atención de la salud en los ámbitos público y privado;

✦ **Prohibir** la discriminación contra las personas con discapacidad en la prestación de seguros de salud y de vida cuando éstos estén permitidos en la legislación nacional, y velarán por que esos seguros se presten de manera justa y razonable;

✦ **Impedir** que se nieguen, de manera discriminatoria, servicios de salud o de atención de la salud o alimentos sólidos o líquidos por motivos de discapacidad.

En cuanto a la **habilitación y rehabilitación** de las personas con discapacidad, el artículo 26 de la referida Convención señala que el Estado deberá adoptar medidas efectivas y pertinentes, incluso mediante el apoyo de personas que se hallen en las mismas circunstancias, **"para que las personas con discapacidad puedan lograr y mantener la máxima independencia, capacidad física, mental, social y vocacional, y la inclusión y participación plena en todos los aspectos de la vida"**.

Para lograr tal fin, el Estado organizará, intensificará y ampliará servicios y programas generales de habilitación y rehabilitación, en particular en los ámbitos de la salud, el empleo, la educación y los

servicios sociales, de forma que esos servicios y programas: **(I)** comiencen en la etapa más temprana posible y se basen en una evaluación multidisciplinar de las necesidades y capacidades de la persona; **(II)** apoyen la participación e inclusión en la comunidad y en todos los aspectos de la sociedad, sean voluntarios y estén a disposición de las personas con discapacidad lo más cerca posible de su propia comunidad, incluso en las zonas rurales.

Asimismo, cuenta con la obligación de **promover**: **(I)** el desarrollo de formación inicial y continua para los profesionales y el personal que trabajen en los servicios de habilitación y rehabilitación; y **(II)** la disponibilidad, el conocimiento y el uso de tecnologías de apoyo y dispositivos destinados a las personas con discapacidad, a efectos de habilitación y rehabilitación.

3.2. Aplicación de los principios generales del derecho humano a la salud al caso concreto. Como se desprende de lo anteriormente expuesto, el último punto jurídico que debe dilucidarse en la presente vía, se puede dividir de la siguiente manera: **(I)** si el establecimiento de la habilitación terapéutica como un "proceso de duración limitada", es acorde con el derecho humano a la salud; **(II)** si para salvaguardar el referido derecho humano, es necesario que no se excluya el servicio de hospitalización del catálogo de servicios de salud que deben prestarse a las personas con la condición de espectro autista.

Respecto de la primera cuestión, resulta menester precisar que el artículo 3, fracción IX, de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista, define a la habilitación terapéutica como el: "[p]roceso de duración limitada y con un objetivo definido de orden médico, psicológico, social, educativo y técnico, entre otros, a efecto de mejorar la condición física y mental de las personas para lograr su más acelerada integración social y productiva".

A juicio de este Tribunal Pleno, el referido artículo no puede desvincularse del fin que persigue la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista, a saber, mejorar la condición física y mental de las personas con la condición de espectro autista, en aras de lograr de manera más acelerada su inclusión e integración en los sectores sociales y productivos.

En esa tesitura, es dable sostener que cuando la norma combatida prevé que la habilitación terapéutica es un "[p]roceso de **duración limitada**", debe entenderse que esa temporalidad se encuentra sujeta, necesariamente, a que se haya logrado su objetivo fáctico y jurídico, a saber, lograr la integración social y productiva de las personas con la condición de espectro autista; de ahí que no podrá actualizarse la terminación del referido tratamiento médico sino hasta que se haya alcanzado, en la medida de lo posible, la mejoría física y mental de dichas personas, de tal suerte que permita su plena inserción en la sociedad, lo cual deberá evaluarse en cada caso concreto.

Habida cuenta que, una vez logrado el referido objetivo, si en el futuro la persona con la condición de espectro autista requiere por alguna razón, retomar el tratamiento terapéutico para continuar con sus actividades sociales, *es factible que se le otorgue el mismo hasta que, nuevamente, se logre el estado de mejoría posible y necesario para que pueda reintegrarse de manera plena a la sociedad.*

La anterior interpretación normativa es coincidente con el derecho humano a la salud que reconoce la Constitución Federal y los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano es parte y, que como se ha señalado, consagra entre otros deberes, el de asegurar que las personas con discapacidad tengan acceso a los servicios médicos y sociales y a beneficiarse de dichos servicios, para

"que puedan ser autónomas, evitar otras discapacidades y promover su integración social", es decir, el referido derecho humano impone el deber al Estado de adoptar efectivas y pertinentes "para que las personas con discapacidad puedan lograr y mantener la máxima independencia, capacidad física, mental, social y vocacional, y la inclusión y participación plena en todos los aspectos de la vida".

Asimismo, el sentido que este Tribunal Pleno concede al precepto impugnado, resulta apegado a la finalidad legislativa que establece el artículo 2 de la propia Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista, consistente en **"impulsar la plena integración e inclusión a la sociedad de las personas con la condición del espectro autista, mediante la protección de sus derechos y necesidades fundamentales que les son reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales, sin perjuicio de los derechos tutelados por otras leyes u ordenamientos".**

De lo hasta aquí expuesto, se concluye que el artículo 3, fracción IX, de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista, no resulta contrario al derecho humano a la salud.

Precisado lo anterior, debe señalarse que respecto de la segunda cuestión que atañe al presente estudio de constitucionalidad, el artículo 16, fracción IV, de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista, prevé que la Secretaria de Salud coordinará a los Institutos Nacionales de Salud y demás organismos y órganos del sector salud, a fin de que se instrumenten y ejecuten, entre otras acciones, la relativa a atender a la población con la condición del espectro autista a través de: *consultas externas, estudios clínicos y de gabinete, diagnósticos tempranos,*

terapias de habilitación, orientación nutricional, y otros servicios que sean necesarios; estableciendo de manera expresa que "[s]e exceptúa el servicio de hospitalización".

Al respecto, se considera que si bien referida ley establece la excepción referida, de manera alguna implica que las personas con la condición de espectro autista no puedan acceder a dicho servicio de salud, cuando así lo requieran y en los términos que establece el sistema jurídico mexicano.

En efecto, como se desprende de la exposición de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista, deben armonizarse con los restantes ordenamientos que, de manera genérica, tutelan y establecen los servicios de salud a los que tienen derecho las personas con discapacidad, como lo son la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad y su Reglamento, así como la Ley General de Salud.

Así, conforme el artículo 7 de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, la Secretaría de Salud cuenta con la obligación de **"promover el derecho de las personas con discapacidad a gozar del más alto nivel posible de salud"**, sin discriminación por motivos de discapacidad, mediante programas y servicios que serán diseñados y proporcionados, considerando criterios de calidad, especialización, género, gratuidad o precio asequible. Para tal efecto, precisa entre otras acciones, las relativas a:

- ✦ Diseñar, ejecutar y evaluar programas de salud pública para la orientación, prevención, detección, estimulación temprana, atención integral o especializada, rehabilitación y habilitación, para las diferentes discapacidades;
- ✦ Crear o fortalecer establecimientos de salud y de asistencia social que permita ejecutar los programas en referencia, los cuales se

extenderán a las regiones rurales y comunidades indígenas, considerando los derechos humanos, dignidad, autonomía y necesidades de las personas con discapacidad;

- ✦ Fomentar la creación de centros asistenciales, temporales o permanentes, para personas con discapacidad en desamparo, donde sean atendidas en condiciones que respeten su dignidad y sus derechos;
- ✦ Dictar las normas técnicas a que quedará sujeta la prestación de los servicios de salud y asistencia social para las personas con discapacidad por parte del sector público, social y privado;
- ✦ Incorporar de forma gratuita al Seguro Popular a la población con discapacidad.

Por su parte, el numeral 7 del Reglamento de la ley referida, señala que la Secretaría de Salud, en la elaboración de sus programas, incluirá, cuando por la naturaleza de éstos sea posible, acciones tendientes a **"la orientación, prevención, detección, estimulación temprana, atención integral o especializada, habilitación y rehabilitación de las personas con discapacidad"**.

Por otra parte, conforme al artículo 77-bis 1 de Ley General de Salud, todos los mexicanos tienen derecho a ser incorporados al Sistema de Protección Social en Salud de conformidad con el artículo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y al efecto establece que la protección social en salud es un mecanismo por el cual: **"el Estado garantizará el acceso efectivo, oportuno, de calidad, sin desembolso al momento de utilización y sin discriminación a los servicios médico-quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios que satisfagan de manera integral las necesidades de salud, mediante la combinación de intervenciones de promoción de la salud, prevención, diagnóstico, tratamiento y de rehabilitación, seleccionadas en forma prioritaria según criterios de seguridad,**

eficacia, costo, efectividad, adherencia a normas éticas profesionales y aceptabilidad social".

En concordancia, con lo anterior, la referida ley señala que, para incrementar la calidad de los servicios, la Secretaría de Salud **"establecerá los requerimientos mínimos que servirán de base para la atención de los beneficiarios del Sistema de Protección Social en Salud"**. Dichos requerimientos garantizarán que los prestadores de servicios cumplan con las obligaciones referidas, pero en todo caso, dicho órgano administrativo, así como las entidades federativas, promoverán las acciones necesarias para que las unidades médicas de las dependencias y entidades de la administración pública, tanto federal como local, que se incorporen al Sistema de Protección Social en Salud **"provean como mínimo los servicios de consulta externa y hospitalización para las especialidades básicas de medicina interna, cirugía general, ginecoobstetricia, pediatría y geriatría, de acuerdo al nivel de atención, y acrediten previamente su calidad"**²⁶.

Como se advierte de lo anterior, conforme a la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, la Secretaría de Salud cuenta con la obligación de *promover el derecho de las personas con discapacidad a gozar del más alto nivel posible de salud*, y al efecto establece una serie de directrices a las que deben apegarse las autoridades en la materia para ese fin; siendo que la Ley General de Salud, reitera la obligación del Estado mexicano de garantizar el acceso efectivo, oportuno, de calidad, sin desembolso al momento de

²⁶ **Artículo 77 Bis 9.** Para incrementar la calidad de los servicios, la Secretaría de Salud establecerá los requerimientos mínimos que servirán de base para la atención de los beneficiarios del Sistema de Protección Social en Salud. Dichos requerimientos garantizarán que los prestadores de servicios cumplan con las obligaciones impuestas en este Título.

La Secretaría de Salud y las entidades federativas, promoverán las acciones necesarias para que las unidades médicas de las dependencias y entidades de la administración pública, tanto federal como local, que se incorporen al Sistema de Protección Social en Salud provean como mínimo los servicios de consulta externa y hospitalización para las especialidades básicas de medicina interna, cirugía general, ginecoobstetricia, pediatría y geriatría, de acuerdo al nivel de atención, y acrediten previamente su calidad.

utilización y sin discriminación a los servicios hospitalarios que satisfagan de manera integral las necesidades de salud.

Estableciendo al respecto que, como mínimo, la protección social en salud deberá contemplar, entre otros servicios, **"la hospitalización para las especialidades básicas de: medicina interna, cirugía general, ginecoobstetricia, pediatría y geriatría, en el segundo nivel de atención"**, precisando además que la Secretaría de Salud debe emitir los requerimientos mínimos que servirán de base para la atención de los beneficiarios del Sistema de Protección Social en Salud.

En esa tesitura, es dable colegir que el hecho de que la norma combatida excluya el "servicio de hospitalización" de los servicios de salud que deben proporcionarse a las personas con la condición de espectro autista, de manera alguna debe interpretarse en el sentido que se les prive, en términos genéricos, de tal prestación social, puesto que dicho servicio hospitalario debe proporcionarse en los términos que establece la Ley General de Salud -y en observancia a los principios y directrices que establece la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, para la atención integral o especializada de personas con discapacidad-, así como los demás ordenamientos jurídicos que resulten aplicables.

Máxime si se toma en cuenta que la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista, no pretende ser una norma que regule, en sentido estricto, el derecho humano a la salud de las personas que cuenten con dicha condición, sino que se constituye más bien como una norma complementaria y armonizadora respecto de los restantes ordenamientos que tengan como objetivo cumplimentar con las obligaciones que con las que cuenta el Estado mexicano respecto del derecho humano a la salud.

Habida cuenta que, como se ha reiterado, la finalidad última de la referida ley general consiste "**impulsar la plena integración e inclusión a la sociedad de las personas con la condición del espectro autista**", por lo que se enfoca en combatir las barreras y dificultades a que se enfrentan tales personas para poder gozar de los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano es parte, "**sin perjuicio de los derechos tutelados por otras leyes u ordenamientos**", esto es, la referida ley no puede ser interpretada de manera tal que restrinja algún otro derecho reconocido a las personas con discapacidad en el sistema jurídico mexicano.

Por tanto, el catálogo de servicios de salud que establece el artículo 16, fracción IV, de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista, no debe entenderse como una enumeración limitativa o exhaustiva de los servicios y prestaciones de salud a los que pueden acceder las personas que cuenten con la referida condición dentro del Estado mexicano, sino más bien, tal catálogo se encuentra enfocado a delimitar aquéllas que, específicamente, *resulten necesarias y óptimas para lograr la plena integración e inclusión a la sociedad de las personas con la condición del espectro autista.*

Atento a los razonamientos expuestos, se concluye que el artículo 16, fracción IV, de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista, no resulta inconstitucional.

SÉPTIMO. Efectos. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 45, en relación con el 73, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación está facultada para determinar

la fecha en la que producirán sus efectos las sentencias que dicte en este medio de control constitucional.

En consecuencia, se establece que la declaratoria de invalidez de los artículos 3, fracción III, 10, fracción VI, 16, fracción VI, y 17, fracción VIII, de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista, surtirá sus efectos cuando se notifiquen los puntos resolutivos de la presente ejecutoria, respectivamente, al Congreso de la Unión y al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y en los términos siguientes:

- (I) La fracción III del artículo 3 se invalida en su totalidad;
- (II) El precepto 10, fracción VI, únicamente en la porción normativa que señala "**al igual que de los certificados de habilitación de su condición**";
- (III) El artículo 16, fracción VI, sólo en la porción normativa que señala "**los certificados de habilitación**";
- (IV) La fracción VIII del artículo 17 se invalida en su totalidad.

Por lo expuesto y fundado, **se resuelve:**

PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO. Se reconoce la validez de los artículos 3, fracción IX, 6, fracción VII, 10, fracción XIX, y 16, fracción IV, de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición 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 –únicamente en la porción normativa que señala: “al igual que de los certificados de habilitación de su condición”-, 16,

fracción VI –sólo en la porción normativa que señala: “los certificados de habilitación”-, y 17, fracción VIII, de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición 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 y al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

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

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó 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, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto, relativos, respectivamente, a la competencia, la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Luna Ramos con precisiones, Piña Hernández con precisiones, Medina Mora I. por consideraciones distintas, Laynez Potisek, Pérez

Dayán y Presidente Aguilar Morales con precisiones, respecto del considerando quinto, relativo al marco general de la condición de espectro autista y de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra, al estimar que la ley en su totalidad debe declararse inválida por contener un vicio formal, y anunciaron sendos votos particulares. El señor Ministro Medina Mora I. anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas obligado por la mayoría, Zaldívar Lelo de Larrea obligado por la mayoría, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su punto 3: violación al derecho humano a la salud, consistente en reconocer la validez de los artículos 3, fracción IX, y 16, fracción IV, de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista. El señor Ministro Cossío Díaz votó en contra, al estimar que la ley en su totalidad debe declararse inválida por contener un vicio formal. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su punto 2: violación al derecho humano del reconocimiento a la personalidad y capacidad jurídica, consistente en reconocer la validez de los artículos 6, fracción VII, y 10, fracción XIX, de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de

Espectro Autista. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea y Medina Mora I. votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz por la invalidez de la totalidad de la ley, Franco González Salas obligado por la mayoría, Zaldívar Lelo de Larrea obligado por la mayoría, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su punto 1: violación a los derechos humanos de igualdad y no discriminación, a la libertad de profesión y oficio, así como al trabajo digno y socialmente útil, consistente en declarar 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 de Espectro Autista. Los señores Ministros Luna Ramos, Piña Hernández y Presidente Aguilar Morales votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. El señor Ministro Cossío Díaz anunció voto concurrente. Los señores Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Pardo Rebolledo reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas obligado por la mayoría, Zaldívar Lelo de Larrea obligado por la mayoría y con aclaraciones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández obligada por la

mayoría, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en que las declaraciones de invalidez surtirán sus efectos cuando se notifiquen los puntos resolutive de la presente ejecutoria al Congreso de la Unión y al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. El señor Ministro Cossío Díaz votó en contra, al estimar que la ley en su totalidad debe declararse inválida por contener un vicio formal.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó 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 Jorge Mario Pardo Rebolledo no asistió a las sesiones de quince y dieciséis de febrero de dos mil dieciséis por desempeñar una comisión oficial.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

Firman el Ministro Presidente, el Ministro Ponente y el Secretario General de Acuerdos, licenciado Rafael Coello Cetina, que autoriza y da fe.

MINISTRO PRESIDENTE:

LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

MINISTRO PONENTE:

ALBERTO PÉREZ DAYÁN

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:

LIC. RAFAEL COELLO CETINA.

Esta hoja corresponde a la Acción de Inconstitucionalidad 33/2015, fallada el dieciocho de febrero de dos mil dieciséis, conforme los puntos resolutivos siguientes: **“PRIMERO.** *Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad.* **SEGUNDO.** *Se reconoce la validez de los artículos 3, fracción IX, 6, fracción VII, 10, fracción XIX, y 16, fracción IV, de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición 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 –únicamente en la porción normativa que señala: “al igual que de los certificados de habilitación de su condición”-, 16, fracción VI –sólo en la porción normativa que señala: “los certificados de habilitación”-, y 17, fracción VIII, de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición 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 y al Presidente de los Estados*

*Unidos Mexicanos. **QUINTO.** Publíquese esta sentencia en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, así como en el Diario Oficial de la Federación". **Conste.***

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, RESPECTO DE LA RESOLUCIÓN PRONUNCIADA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 33/2015.

En la resolución de la mayoría 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 de Espectro Autista porque, se dice, son contrarios a los derechos humanos de igualdad, de libertad de profesión y oficio, así como al de trabajo digno y socialmente útil.

Se llega a esa conclusión, porque se considera que al contemplar la existencia de los certificados de habilitación, el legislador decidió adoptar una *acción positiva* con una finalidad constitucionalmente imperativa, como es la de ***“proporcionar a las personas con la condición de espectro autista, la integración a la vida laboral, libre de discriminación;”*** sin embargo, las normas cuestionadas no cumplen con la exigencia constitucional de estar directamente conectadas al fin perseguido y por tanto, la medida resulta discriminatoria. Además de que: *“si bien los certificados de habilitación son contemplados en la ley como “derechos fundamentales” de las personas con la condición de espectro autista o de sus familiares, lo cierto es que, como lo*

*reconocen las propias autoridades demandadas, el certificado de habilitación **"es vinculante en la contratación laboral (resulta prohibitivo el denegar la posibilidad de contratación)"**, es decir, la protección a la que alude la ley en comento únicamente les resulta aplicable a las personas que hayan obtenido tales documentos que expide el sector salud."*

Incluso, afirma la mayoría, la peculiaridad de que las personas con la condición de espectro autista sean el único grupo de la población que requiere de un certificado de habilitación para hacer constar sus aptitudes laborales, no sólo las pone en situación de desventaja, sino que puede contribuir, deliberadamente, a la formación o fortalecimiento de prejuicios y estereotipos sobre las personas que cuenten con esa discapacidad.

Disiento de lo resuelto por la mayoría de los integrantes del Pleno en el presente asunto, pues, como lo señalé en mis intervenciones en las sesiones del Pleno del dieciséis y del dieciocho de febrero del año en curso, cuando se discutió este asunto, considero que los certificados de habilitación constituyen una medida favorable, propositiva, un instrumento que ayuda a las personas con la condición del espectro autista.

Me parece que las normas que se refieren a los certificados de habilitación no hacen una excepción a los derechos consagrados en el artículo 123 constitucional en donde se garantiza el derecho al trabajo sin ninguna distinción; lo que

hacen es reconocer que cotidianamente la realidad les impone limitaciones a las personas con esta condición o con cualquier tipo de discapacidad y por ello, ante el hecho de que se les puede negar el acceso al trabajo, el propósito de los certificados de habilitación es el de hacer constar que esa persona con limitaciones en distintas áreas, cuenta con capacidades que le permiten integrarse a la sociedad hasta el punto de tener una vida autosuficiente.

Estas normas, para mí, son favorables para las personas con la condición del espectro autista, máxime que no imponen la obligación de contar con el certificado de habilitación para solicitar trabajo, pero sí prevén que si se obtiene, éste constituye un instrumento para poder exigirlo y demostrar que se tiene la capacidad para desempeñarlo.

Por ello, para mí, los certificados de habilitación constituyen un verdadero derecho a favor de las personas con la condición del espectro autista y constituyen un medio de inclusión y acceso a la vida laboral.

Por estas razones no comparto la propuesta en cuanto declara la invalidez de las normas que aluden a los certificados de habilitación.

MINISTRO

LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

LGM

VOTO CONCURRENTE

QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 33/2015.

En la sesión ordinaria celebrada el dieciocho de febrero de dos mil dieciséis, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 33/2015.

Aunque comparto el sentido de la sentencia emitida en la mencionada acción de inconstitucionalidad, con relación a lo sostenido en el apartado identificado como: **“1.2. Aplicación de los principios generales del derecho humano a la igualdad en el caso concreto”**, estimo conveniente formular el presente voto.

Desde mi perspectiva, el certificado de habilitación en sí mismo no me parece que genere ningún problema de discriminación o estigmatización, pues entiendo que se trata de una medida positiva para combatir la condición que actualmente se advierte, de que las personas con la condición del espectro autista son –efectivamente– discriminados en cuanto a la posibilidad de tener acceso a actividades de tipo laboral.

En efecto, la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista, intenta recoger un sistema de inclusión, y propone que se tomen medidas –incluyendo las políticas públicas necesarias– para que sea una realidad la inclusión de las personas que se encuentran en esta condición; y en esa lógica, el certificado de habilitación, intenta ser una medida

positiva, porque se trata –como su nombre lo indica– de un certificado que debe expedir un médico con la capacitación y la especialidad necesaria a fin de poder certificar cuáles son las habilidades en las que se puede desempeñar con mayor facilidad una persona con la condición del espectro autista, esto con la finalidad de evidenciar que puede desempeñar una actividad laboral.

No obstante, la propia ley establece una vinculación entre el certificado de habilitación y el acceso al trabajo, pues en su artículo 17, fracción VIII, dispone lo siguiente:

“ARTÍCULO 17. Queda estrictamente prohibido para la atención y preservación de los derechos de las personas con la condición del espectro autista y sus familias:

[...]

VIII. Denegar la posibilidad de contratación laboral a quienes cuenten con certificados de habilitación expedidos por la autoridad responsable señalada en esta Ley, que indiquen su aptitud para desempeñar dicha actividad productiva.”

De esta vinculación se advierte que, si bien la obtención del certificado de habilitación no está prevista en la ley como una obligación o como un requisito que necesariamente deben cubrir quienes, en su caso, busquen ingresar a algún trabajo, lo cierto es que provoca dos cuestiones negativas: una, que va a existir una diferencia entre quienes obtengan el certificado y quienes no lo obtengan, o entre quienes lo soliciten y quienes no lo soliciten; y el otro punto es que solamente a quien exhiba un certificado –solamente a esa persona–

se le respetarán sus derechos, prohibiendo a quienes los pudieran contratar negarles la posibilidad de esa contratación.

Es decir, la prohibición de denegar la posibilidad de contratación laboral, se podría entender en el sentido de que sólo es para quienes cuenten con certificado de habilitación y que no aplica para quienes no cuenten con el certificado de habilitación, lo cual es inaceptable.

Lo anterior implica que la ley, al prever los certificados de habilitación, no logra una protección efectiva.

¿Qué pasa con las personas que no deseen solicitar un certificado, o incluso que habiéndolo solicitado se les niegue o se les expida un certificado de no habilitación? Esas personas, –me parece que, de entrada– ya no les cubre esta prohibición para quienes los pudieran contratar de no negarles esa posibilidad simplemente porque no tienen el certificado de habilitación correspondiente.

Me parece que en un modelo de inclusión lo que debería estar prohibido expresamente –más allá de certificado o no certificado– es la circunstancia de negarle el acceso a un trabajo a una persona simple y sencillamente por estar en condición del espectro autista; esa me parece que debe ser la prohibición: negar la posibilidad de un trabajo a alguien sólo por la circunstancia de que se encuentra en la condición del espectro autista.

Así, al no poder desvincular que la existencia del certificado de habilitación, podría eventualmente, traer como consecuencia que a quien no lo presente se le podría negar la posibilidad de ingresar a trabajar, necesariamente -desde mi perspectiva- se genera un efecto

**VOTO CONCURRENTE EN LA
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 33/2015.**

discriminatorio y estigmatizante, que contraviene, incluso, el propio sistema de inclusión perseguido por la ley.

Creo que el modelo de inclusión que pretende la ley, se honraría con una prohibición genérica de no negar trabajo a una persona simplemente por estar en la condición del espectro autista.

Por esas razones, comparto la conclusión de declarar la invalidez de los preceptos que recogen el tema relativo al certificado de habilitación.

MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LIC. RAFAEL COELLO CETINA.

Esta foja pertenece al voto concurrente que formula el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en los autos de la Acción de Inconstitucionalidad 33/2015. Conste.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 33/2015 VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTE

VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO RESPECTO DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 33/2015

En sesión de 18 de Febrero de 2015, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, en la cual debía analizar de la constitucionalidad de diversos artículos de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista. Si bien comparto algunas de las conclusiones en algunos de los considerandos del asunto, no comparto la mayoría de las consideraciones y conclusiones a las cuales llegaron mis compañeros ministros por las razones que a continuación apunto.

Voto Particular respecto del Considerando Quinto: Vicios en el Procedimiento y la Obligación del Legislador a Convocar Consulta en el Proceso Legislativo **Antecedentes**

El artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad¹, relativa a las obligaciones generales de los Estados parte, establece lo siguiente:

Artículo 4. Obligaciones generales

(...)

3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con

¹ Firmado el 30 de marzo de 2007 y ratificado el 17 de diciembre de 2007 por el Estado Mexicano.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 33/2015 VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTES

discapacidad, a través de las organizaciones que las representan.

En este sentido, la pregunta que la Corte debía de resolver en este considerando era la siguiente:

En el caso de la Ley impugnada: ¿se ha cumplido, por parte del legislador, la obligación de convocar consultas a las organizaciones que representan a las personas con discapacidad?

Razones de la mayoría

La mayoría estableció que efectivamente existe una obligación de consulta a las organizaciones representativas de personas con el espectro autista y que dicha obligación fue satisfecha en el proceso legislativo. A lo largo del presente voto particular haré referencia a las cuestiones concretas que llevaron a la mayoría a ésta conclusión y expresaré porque difiero.

Razones de mi disenso

a) Proceso legislativo e invalidez general de la norma

Antes de entrar a las consideraciones relativas a la forma en que se elaboró la consulta, una primera pregunta que me surgió con relación a este tema es si éste Tribunal debía considerar dicha obligación internacional como parte constitutiva del proceso legislativo y si, acordemente, debía declarar la Ley en su totalidad como inconstitucional.

Desde mi perspectiva, en caso de que no se satisficiera dicha obligación en condiciones de suplencia en su modalidad de suplencia del concepto, posible en la vía de acción de inconstitucionalidad, (de acuerdo al artículo 71 de la Ley Reglamentaria del artículo 105

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 33/2015 VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTE

constitucional) se debería declarar inconstitucional la totalidad de la Ley.²

El tema de las consultas tanto en procesos legislativos como en otros actos de autoridad no es nuevo para esta SCJN.

Por ejemplo, de manera similar, en el caso del proceso de reforma constitucional del Estado de Michoacán, por falta de consulta al municipio indígena de Cherán, en la Controversia Constitucional 32/2012. En este asunto, la ministra Sánchez Cordero y yo, en voto de minoría, señalamos que tal ausencia debía generar la invalidez del resultado del proceso legislativo y no sólo una invalidez relativa para el municipio que impugnó la reforma.

Asimismo, en la acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86, 91 y 98, resuelta el 19 de octubre de 2015, este Tribunal Pleno, por unanimidad de 10 votos, declaró la invalidez de la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca, por falta de consulta previa e informada por parte del congreso local a los pueblos indígenas.

Los casos anteriores ilustran la importancia que le hemos dado como Tribunal Constitucional a la participación de ciertos grupos sociales en la creación de normas y políticas públicas que afectan sus intereses. No pretendo trazar una equivalencia material entre los estándares de derecho de consulta de los pueblos y comunidades indígenas y el derecho de consulta de las personas con discapacidad en los

² ARTICULO 71. Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial. Igualmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaración de invalidez en la violación de los derechos humanos consagrados en cualquier tratado internacional del que México sea parte, haya o no sido invocado en el escrito inicial. Las sentencias que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la no conformidad de leyes electorales a la Constitución, sólo podrán referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 33/2015 VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTES

procesos legislativos y políticas públicas que los afectan. Sin embargo, esta analogía resulta útil ya que estos derechos son de naturaleza representativa, cuya teleología reside en que éstas minorías tengan la oportunidad de participar e intervenir en los resultados de los diferentes procesos políticos en los cuales sus intereses son trastocados.

Adicionalmente, es útil hacer referencia a los precedentes de consulta indígena, dado que en estos cuando dicho requisito formal no haya sido satisfecho, esta Suprema Corte ha decidido invalidar la norma, lo cual me parece debió haber sido la consecuencia jurídica en el presente caso.

b) Alcance de la obligación de consulta en el proceso legislativo

El texto de la Convención es muy claro en establecer que en la elaboración y aplicación de políticas para hacerla efectiva, el Estado debe celebrar una consulta estrecha y colaborar activamente con las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan. Esta norma, por tanto, exige que la motivación legislativa deba reflejar la participación activa de estas personas a través de las organizaciones que los representan. Esta participación cobra relevancia tratándose de personas con discapacidad ya que en buena medida la defensa de sus derechos descansa en la existencia de estas organizaciones y en su capacidad de influir en la legislación y políticas públicas que los afectan. La consulta, en este sentido, no es una mera formalidad, sino que se erige como garantía primaria de defensa de sus derechos. Este Tribunal debe considerar que si la

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 33/2015 VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTES

Convención justamente tiene como finalidad la inclusión de un grupo social que ha sido históricamente excluido y marginado y este derecho procesal es un medio de enorme importancia para poder llegar a un realidad social inclusiva.

El sentido de transformación estructural y axiológico de nuestro sistema jurídico a través de la reforma constitucional de 2011 y la incorporación de instrumentos como la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad a nuestro sistema jurídico, nos debe llevar a una nueva lectura de nuestros procesos de creación normativa y la relación de las normas con la realidad social.

Es de la mayor importancia entender que en un sistema jurídico que encuentra su anclaje en los derechos humanos que el mismo legislador constitucional ha construido, se generan nuevas cargas a las autoridades, entre ellas el legislador, quien tiene la carga de motivar robustamente las normas que encapsulan la política pública de inclusión de minorías marginalizadas del núcleo social.

En este sentido, este derecho procesal representativo de las personas con discapacidad no se agota con un proceso de elaboración de leyes, reglamentos o políticas públicas que pudieran potencialmente generar un mejor marco jurídico para ellos, sino que se hacen efectivos desde su colaboración y participación en el proceso legislativo, lo cual debe quedar reflejado claramente en la motivación de las normas.

Es precisamente en este punto en donde el “formalismo” del proceso legislativo encuentra conexión con el resultado material de la Ley. Como retomare más adelante, ésta falta de consulta exhaustiva llevó a la emisión de normas escasamente motivadas cuya razonabilidad y fines no fueron justificados de manera robusta en los instrumentos

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 33/2015
VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTES**

legislativos, lo cual hace evidente una carencia de información relevante para poder normativizar medidas que afronten el problema de marginalización de estas minorías sociales.

Sin duda, considero importante reconocer el trabajo de los diferentes actores que participaron en la creación de esta Ley, así como al propio Legislador, cuya clara intención es la implementación de la Convención y, en general, la inclusión de las personas con discapacidad. No dudo que, potencialmente, su contenido en muchos casos pueda cumplir sus objetivos y finalidades; sin embargo, la satisfacción de este derecho procesal concreto y su obligación correlativa no se cumplen cabalmente sin agotar de manera adecuada e idónea el mandato de consulta contenido en el artículo 4.3 de la Convención, el cual, considero, debió ser construido de la siguiente manera.

c) Integración sistémica del tratado de acuerdo al artículo 31.3.c de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados

Ahora bien, desde la consideración aceptada por la mayoría de que existe una obligación del legislador de consultar a las organizaciones que representen a las personas con espectro autista en el proceso legislativo, este Tribunal se encontraba en la necesidad de definir bajo qué condiciones se satisface dicha obligación. Dado que el texto del artículo 4.3 no es claro en cuanto al alcance de la obligación de consulta, esta Suprema Corte debe de responder a la siguiente interrogante: ¿cuáles son los elementos objetivos que prevé el

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 33/2015
VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTES**

derecho internacional que dotan de contenido a la obligación del legislador llevar a cabo el proceso de consulta?

Considero que una metodología que esta Suprema Corte pudo haber adoptado para responder a dicha pregunta se encuentra en el derecho internacional mismo, en el artículo 31 de la Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados (“CVDT”), que prevé el método de interpretación de tratados internacionales. Siempre que exista ambigüedad en el significado de un instrumento internacional, el empleo correcto de la técnica jurídica se enriquece al acudir a ésta herramienta.

Al respecto, el artículo 31 de la “CVDT” debe ser entendido como una regla general de interpretación, es decir debe ser apreciada como una unidad, en virtud de la cual sus diferentes elementos actúan de manera interdependiente y no como una lista de diferentes enfoques interpretativos entre los cuales el juez puede escoger.

De acuerdo al primer y segundo párrafo del artículo 31 de la CVDT, los conceptos contenidos en los tratados deben ser interpretados de buena fe, de acuerdo al significado corriente en su contexto y al objeto y fin del tratado. Cuando el lenguaje de un precepto específico o el tratado en su contexto, dejen ambigüedad u oscuridad en cuanto al significado de la norma, el juez debe acudir a los ulteriores pasos establecidos en esta regla general de interpretación. Al respecto, debe decirse que el contexto del tratado comprende instrumentos tales como el preámbulo del mismo, sus anexos y protocolos interpretativos que hayan sido formulados con motivo de la celebración del tratado.

En el caso del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), ni el sentido corriente del

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 33/2015
VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTE

lenguaje, ni el protocolo o ningún otro instrumento aceptado por las partes como parte del tratado formulado con motivo de la celebración del mismo, nos da luz respecto del alcance específico de la obligación de consulta y es por ello que desde mi perspectiva, esta SCJN se vería en la necesidad de acudir a las herramientas de interpretación contenidas en el artículo 31.3 de la CVDT. Esta fracción establece que juntamente con el contexto habrán de tenerse en cuenta ulteriores acuerdos o prácticas entre los Estados parte respecto de la aplicación e interpretación del tratado. A falta de claridad en el significado del contenido de la norma en la aplicación de estos cánones interpretativos, se debe de tomar en cuenta el artículo 31.3.C de la CVDT que comprende **“toda forma pertinente de derecho internacional”** aplicable entre las partes para dotar de contenido los conceptos del tratado. Es esta cláusula la que considero que puede traer luz en la interpretación del tratado y la definición de la obligación en el presente caso. Considero que un enfoque integral de todas las formas pertinentes aplicables de derecho internacional da una respuesta completa a la interrogante que el día de hoy la SCJN tiene que responder.

El tratado no puede analizarse de manera aislada y debemos de comprender todo el contexto normativo de la obligación de consulta y de implementación de la CDPD a nuestro sistema jurídico nacional para poder integrar el marco regulatorio internacional de manera comprensiva, tomando en cuenta las interpretaciones de los órganos internacionales competentes en materia de discapacidad, cuya autoridad es reconocida por el Estado Mexicano en el tratado mismo.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 33/2015 VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTE

Al respecto, las recomendaciones del Comité especializado en la inclusión de personas con discapacidad recobran importancia fundamental en el mecanismo de implementación de la Convención en el derecho nacional y el impacto de la misma en la inclusión de las personas con discapacidad. En este sentido, el Comité ya ha exhortado de manera directa al Estado Mexicano a través de dichas recomendaciones a convocar consultas con las organizaciones de personas con discapacidad asegurando que sus opiniones reciban la consideración adecuada en el proceso de creación de las políticas públicas³. (El Comité en su recomendación hace referencia a diferentes leyes federales emitidas por el Congreso entre las cuales destaca la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad del 2011). Cabe destacar que dicha observación fue formulada por el Comité como una de las preocupaciones principales respecto de la regulación de este sensible tema en nuestro país.

Ahora bien, también es importante señalar que desde su establecimiento, el Comité se ha dado a la tarea de elaborar guías para los Estados con el objeto de maximizar la capacidad de los mismos en la inclusión social de las personas con discapacidades a la sociedad. Como parte de este esfuerzo, el Comité ha elaborado una serie de directrices dirigidas específicamente a los órganos legislativos para que tomen en consideración los factores más relevantes en la elaboración de leyes y políticas públicas, entre las cuales destaca el *“Manual para Parlamentarios hacia el Pleno Ejercicio de los Derechos de las Personas con Discapacidad”*, en donde, entre otras cosas, el

³ Naciones Unidas, Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observaciones finales sobre el informe inicial de México (15 de septiembre a 3 de octubre de 2014): **CRPD/C/MEX/CO/1**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 33/2015 VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTES

Comité interpreta el contenido del artículo 4.3 para definir de una manera más concreta la forma en que los órganos legislativos deben satisfacer a cabo esta obligación de consulta. Es cierto que el Comité no prevé o regula de manera exhaustiva y concreta los contenidos y procedimientos del proceso de consulta, dejando un amplio margen de apreciación a los Estados para poder definir las medidas concretas para desarrollar el marco procesal nacional bajo el cual se hace la consulta. Sin embargo, esto no significa que exista una total libertad del Estado para definir este marco, pues sí hay consideraciones generales establecidas por el Comité que dotan de contenido a la norma internacional.⁴

Al respecto, el Comité ha enfatizado que en la revisión de la legislación vigente y en la creación de nuevas leyes, la participación de las personas discapacitadas debe ser **(i) extensiva** y **(ii) que deben participar en la redacción de las normas**. Adicionalmente, el Comité establece que la revisión en el proceso por parte de estas organizaciones de ninguna manera se agota en un solo evento. Si bien no se advierte de manera explícita en el manual, se puede inferir que los eventos de participación de las organizaciones en el proceso deben ser diseñados con el propósito específico de emitir una ley regulatoria de este sensible problema social, por lo cual un evento aislado que esté relacionado con el tema en términos generales, pero que no se lleve a cabo con el objeto de llegar al producto legislativo final, no satisface la obligación del poder legislativo de llevar a cabo una consulta en términos del artículo 4.3 de la Convención.

⁴ Resulta necesario decir que si bien me refiero al artículo 4.3 de la Convención como norma *internacional*, lo hago por cuestiones prácticas. Sin embargo, en virtud del artículo 1º constitucional esta norma es, sin más, derecho interno y es obligatoria *ad intra* del sistema jurídico mexicano.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 33/2015 VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTES

Consciente del reto que un proceso de coordinación de esta índole puede representar, el Comité establece la obligación de que el proceso legislativo, para procurar la debida participación de las personas con discapacidad, debe estar detalladamente estructurado y agendado para poder llegar a soluciones planeadas y monitoreadas.

Si bien es cierto que estas fuentes son categorizadas como instrumentos no vinculantes (el llamado “*soft law*”), también es cierto que diferentes tribunales internacionales tales como la Corte Europea de Derechos humanos⁵ y la Corte Interamericana⁶ han integrado, bajo el método del artículo 31, instrumentos no vinculantes para dotar de contenido a tratados internacionales al interpretarlos.

Desde 2011, nuestro sistema jurídico cambió hacia una nueva cultura jurídica que encuentra su anclaje en los derechos humanos; este cambio fundamental exige un cambio correlativo en la exigencia y en la responsabilidad de todas las autoridades de nuestro gobierno para llevar este cambio jurídico a la esfera práctica de nuestra sociedad.

En el presente caso, sobre la referencia al Congreso Internacional sobre Autismo celebrado en Baja California en noviembre de 2014, al cual asistieron expertos en el tema, organizaciones de la sociedad civil y algunos legisladores con el objeto de comprender la gravedad de esta sensible situación social: (i) este evento aislado, no fue organizado como parte de un proceso legislativo, no tenía el objeto específico de discutir y redactar una Ley, sino que como se desprende de los instrumentos legislativos, se plantearon los aspectos generales

⁵ *Russian Conservative Party of Entrepreneurs v Russia*, Apps nos 55066/00 and 55638/00 (ECtHR, 11 January 2007); *Golder Case* (ECtHR)

⁶ *Comunidad Indígena de Sawhoyamaya v Paraguay* [Fondo, Reparaciones y Costas] (CoIDH, 29 de Marzo de 2006) párr. 117.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 33/2015 VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTES

que más preocupan en relación al tema, tal como la conceptualización de “trastorno” o “condición” respecto del espectro autista. Más importante aún, no hay evidencia alguna en los instrumentos legislativos de la cual se desprenda que las conclusiones derivadas de este evento, y menos aún las consideraciones de las organizaciones de la sociedad civil que se mencionan, hayan tenido algún impacto o injerencia sustantiva en el producto legislativo. En efecto, el lenguaje empleado en el proyecto y los dictámenes constituye la base evidencial de que la obligación internacional no fue satisfecha en el proceso legislativo: “Asimismo, a través de la Secretaría de la Comisión de Grupos Vulnerables de la Cámara de Diputados, se comunicó a más de cien organizaciones representativas de personas con autismo, la referida iniciativa de ley a efecto de que analizaran dicha propuesta legislativa al considerarse como una medida necesaria para que las personas con la referida condición sean oídas, atendidas y respetadas por la sociedad y el Gobierno”.

De lo anterior se infiere que no hubo participación alguna de las organizaciones en la formulación de la iniciativa de ley, lo cual desvirtúa el objeto de la consulta que consiste en que estas organizaciones participen en el proceso de construcción legislativa y no que simplemente muestren su **apoyo general** respecto de la iniciativa, ya que esto tiene un impacto directo en el contenido de la ley. Como ya se estableció, en términos de la CDPD, la función de las organizaciones dentro del proceso de creación de normas debe ser constructivo del mismo y no declarativo una vez que ya se hayan formalizado como derecho.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 33/2015
VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTES

Además, en las fojas 24-27 de la sentencia, se alude al exhorto por parte de diversas organizaciones al Senado y al Ejecutivo Federal para que en el ámbito de sus competencias promulgaran la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista. En ese contexto, las organizaciones consideraron que de aprobarse la iniciativa, las autoridades estarían dando un primer paso para armonizar el marco legislativo y racionalizar el esfuerzo de las distintas dependencias y órdenes de gobierno, en materia de la condición del espectro autista ya que miles de mexicanos no pueden solventar una atención privada.

Desde mi perspectiva, lo anterior solamente reafirma el papel externo de las organizaciones dentro del proceso de construcción legislativa y de política pública. Sin duda, existen aspectos positivos de la Ley, que pudieran crear un mejor entorno para personas con condición de espectro autista. Sin embargo, es necesario insistir en que la obligación de consulta contenida en el artículo 4.3 de la Convención es una norma de medios y no de resultados. Las declaraciones generales de estas organizaciones de ninguna manera privan de exigibilidad a esta obligación, cuyo cumplimiento puede representar una diferencia trascendental en la forma en que este sensible problema social se entiende y se aborda desde el derecho.

Reitero que en el caso de participación para la adopción de legislación y construcción de políticas públicas, estas organizaciones no sólo deben de participar en el proceso, sino que se deben de prever procesos que faciliten que dicha participación tenga injerencia material en la iniciativa de ley y finalmente en el producto legislativo.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 33/2015 VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTE

De manera conclusiva, no sólo considero que la manera en que se llevó a cabo el proceso legislativo no satisface los criterios establecidos por el Comité, sino que este hecho debe de contribuir para un cambio por parte del Congreso Federal para establecer los instrumentos de derecho interno que den cabal cumplimiento de las obligaciones contraídas en el plano internacional.

Es por estas razones que considero que el Tribunal Pleno debió haber declarado la totalidad de la Ley como inválida.

Dado que no se han cumplido los criterios establecidos por el Comité para la realización de la consulta, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación como órgano del Estado Mexicano tendría que solventar las carencias del proceso, allegándose de toda la información relevante en la materia, involucrando a las personas con discapacidad y las organizaciones que los representan a fin de estar en condiciones para evaluar las herramientas específicas contenidas en la Ley.

Voto Concurrente respecto del Considerando Sexto, Punto 1: Certificados de Habilitación. Violación a los Derechos de Igualdad y no Discriminación, a la Libertad de Profesión y Oficio, así como el Derecho al Trabajo Digno y Socialmente Útil.

Razones de la mayoría

En términos generales, la mayoría declaró fundado el concepto de violación e inconstitucional la figura de los certificados de habilitación, bajo la consideración de que el certificado constituye un obstáculo para acceder al empleo, más que en una herramienta para su obtención.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 33/2015 VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTE

Razones de mi disenso

Si bien estoy de acuerdo con el resultado de invalidez al que llego la mayoría, no lo hago por un análisis de fondo. Lo hago, porque considero que la totalidad de la Ley debió ser declarada inválida en razón de que existieron vicios en el proceso legislativo tal como lo expresé en el apartado anterior.

Ahora bien, aunado a lo anterior, respecto del fondo del asunto, creo que exista un problema de suma importancia y esto es que el Tribunal pleno no contaba con la información científica y sociológica necesaria para poder pronunciarse sobre la constitucionalidad de los certificados

La distinción o calificación de un individuo como persona con una condición de espectro autista en sí misma no es discriminatoria, lo que la hace discriminatoria es la evaluación de si esta distinción es justificada o no, conforme a la información relevante. Desde mi punto de vista esta justificación de la distinción debería estar dada por el legislador en los elementos argumentativos de razonabilidad de la norma que se producen en el proceso legislativo, los cuales a su vez, serían mucho más ricos en el supuesto de que la consulta hubiera sido elaborada en los términos que exige el artículo 4.3 de la CDPD. Al respecto, cabe preguntar:

¿Cómo determinar si los certificados constituyen apoyos o herramientas para la implementación de ajustes razonables por parte de los empleadores o si en realidad constituyen factores de estigmatización, si no tenemos la justificación expresa y explícita por parte del legislador, ni la retroalimentación que debería proporcionarnos la consulta?

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 33/2015
VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTE**

Esta determinación sólo puede lograrse mediante el contraste de la justificación por parte del legislador basada en la referida consulta, con la información que a través de los mecanismos que ya han sido ejercitados en múltiples ocasiones por esta Suprema Corte, nosotros como juzgadores nos allegamos para la evaluación de elementos fácticos o científicos que quedan fuera de nuestra órbita de conocimiento. Me parece que en este caso no tenemos ninguno de los elementos que acabo de mencionar.

En este sentido considero que hay una terrible contradicción en la postura de la mayoría y me resulta muy difícil conciliar que por un lado se diga con total certidumbre que todas las organizaciones y expertos médicos en la materia han analizado y aprobado integralmente el fondo de la ley (cumpliendo entonces con el artículo 4.3 de la CDPD) y que por otro lado, desde un análisis de fondo, la Suprema Corte, sin elementos científicos adicionales llegue a la conclusión contraria y sostenga que la medida no es idónea.

En resumen, me parece que la primera carga de justificar una herramienta que reconoce una diferencia como la analizada recae en el legislador, y es con la obligación de consulta estrecha para la elaboración de este tipo de leyes justamente que se proporciona esta información, luego bien es carga de esta Suprema Corte el realizar las acciones y diligencias necesarias, con base en los artículos 79 y 80 del Código Federal de Procedimientos Civiles, para allegarnos de los elementos para evaluar esa información y decidir si la misma es suficiente para la justificación o no de las medidas específicas contenidas en la ley analizada.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 33/2015
VOTO PARTICULAR Y CONCURRENT

Dicho esto, debo de decir que mi pronunciamiento respecto del fondo del asunto se agotó en el análisis de este requisito formal de validez y dado que considero que no se ha cumplido propiamente con el proceso legislativo, todos los artículos impugnados son nulos.

Por las razones previamente apuntadas, me separo respetuosamente de las consideraciones de la mayoría en la presente acción de inconstitucionalidad.

Ministro José Ramón Cossío Díaz

RMMG/AML

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 33/2015 PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

En sesión de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis el Tribunal Pleno resolvió el presente asunto en el que se combatían diversos preceptos de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista, publicada en el Diario Oficial de la Federación de treinta de abril de dos mil quince.

Aunque a mi juicio debió declararse la invalidez total de dicho ordenamiento por no haberse satisfecho el requisito de consulta previsto en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, obligado por la mayoría participé en la discusión de los temas de fondo planteados, respecto de cuyo tratamiento tengo observaciones adicionales en ciertos puntos y diferencias en otros. Suscribo este voto para expresar las razones por las cuales considero que la ley impugnada no satisfizo el requisito de consulta así como los argumentos que en todo caso debieron, a mi juicio, sustentarse en el estudio de fondo.

I. Requisito de consulta a las personas con discapacidad.

A pesar de no haber sido una cuestión planteada en el escrito inicial por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, durante la discusión del proyecto originalmente sometido al Tribunal Pleno surgió, en suplencia de la queja, la problemática de determinar si el Congreso de la Unión cumplió lo dispuesto en el artículo 4.3 de la Convención sobre

**VOTO PARTICULAR QUE SE
FORMULA EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 33/2015**

los Derechos de las Personas con Discapacidad, que
señala lo siguiente:

Artículo 4 Obligaciones generales

(...)

3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan.

El citado precepto impone a los Estados Parte en la Convención la obligación de celebrar consultas estrechas y de colaborar activamente con las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, para todo lo relativo a la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la Convención y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con ellas.

Una primera cuestión derivada de dicho precepto era determinar si su contenido resulta vinculante para el legislador y si su inobservancia puede dar lugar a la invalidez de la norma impugnada.

Una mayoría de Ministros así lo consideró¹; de hecho así se reconoce de manera implícita en la sentencia del Pleno, y con ello concuerdo. El precepto convencional en análisis constituye una norma de derechos humanos prevista en un tratado internacional del que México es parte y en tal sentido, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° constitucional, forma parte del parámetro de regularidad de todas las normas y actos del orden jurídico mexicano. Por lo tanto el

¹ Sólo el Ministro Eduardo Medina Mora en su intervención sostuvo que la realización de las consultas no condiciona la validez del proceso legislativo que da lugar a una ley de implementación de los derechos de las personas con discapacidad.

incumplimiento a las obligaciones de consulta estrecha y colaboración activa, allí previstas, puede generar la invalidez de las normas y actos a través de las cuales se implementen los derechos de las personas con discapacidad, cuestión que puede ser analizada a través de los diversos mecanismos de control constitucional que nuestro orden prevé, entre ellos la presente acción de inconstitucionalidad².

Ahora bien, por cuanto hace a la cuestión de si las obligaciones del artículo 4.3 de la Convención se respetaron en el caso de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista, **no comparto** la conclusión a la que arribó el Tribunal Pleno.

El citado precepto establece una obligación clara en el sentido de que tanto en la elaboración de legislación como en la adopción de políticas y decisiones que afecten a las personas con discapacidad, el Estado debe **consultarlas estrechamente** y **colaborar activamente** con ellas, a través de las organizaciones que las representen.

Dicha obligación debe interpretarse a la luz de los principios de la propia Convención, por lo que debe leerse conjuntamente con el inciso o) del preámbulo³ —en el que se reconoce que las personas con discapacidad deben tener la oportunidad de participar activamente en

² Al respecto, el artículo 71 de la Ley Reglamentaria expresamente prevé que la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaración de invalidez en la violación de los derechos humanos consagrados en cualquier tratado internacional del que México sea parte, haya o no sido invocado en el escrito inicial.

³ Los Estados Partes en la presente Convención,
(...)

o) Considerando que las personas con discapacidad deben tener la oportunidad de participar activamente en los procesos de adopción de decisiones sobre políticas y programas, incluidos los que les afectan directamente,
(...)

los procesos de adopción de decisiones sobre políticas y programas, incluidos los que les afectan directamente—, así como con el artículo 3º, inciso c)⁴, el cual consagra el principio de participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad.

Esta obligación de consulta existe y debe cumplirse con independencia de que no exista una reglamentación para hacerla efectiva, pues estamos en presencia de una norma de fuente internacional a la que se obligó el Estado Mexicano, y que en tal medida constituye derecho positivo interno.

Si bien el fallo reconoce la eficacia de la obligación, aun a falta de una reglamentación, **lo que omite la mayoría es elaborar un estándar a partir del cual sea factible verificar si el Congreso cumplió con los deberes de consulta estrecha y colaboración activa**, ya que en ausencia de legislación al respecto, correspondía a esta Suprema Corte determinar los elementos mínimos para acreditar que existió la consulta estrecha y la colaboración activa.

A mi juicio, tal estándar mínimo requiere, en primer lugar, la inclusión de los principios rectores de la Convención contenidos en su artículo 3º⁵, cobrando especial relevancia los de no discriminación, participación e inclusión efectivas, y accesibilidad.

⁴ **Artículo 3 Principios generales**

Los principios de la presente Convención serán:

(...)

c) La participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad;

(...)

⁵ **“Artículo 3 Principios generales**

Los principios de la presente Convención serán:

a) El respeto de la dignidad inherente, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones, y la independencia de las personas;

b) La no discriminación;

Asimismo, deben tomarse en cuenta los lineamientos contenidos en los documentos elaborados por organismos internacionales en su labor de interpretación de la Convención, de los que conviene destacar 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 el que en relación con los procedimientos legislativos, se señala lo siguiente:

Principales ámbitos de participación

1. Armonización jurídica

83. Los Estados partes en instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos tienen la obligación de velar por que la legislación interna sea conforme con las normas internacionales. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad pide a los Estados que adopten todas las medidas legislativas pertinentes para hacer efectivos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad y que deroguen los instrumentos jurídicos que no sean conformes. Por lo tanto, los Estados deberían realizar un examen holístico de la idoneidad de la legislación vigente en vista de las obligaciones contraídas en virtud de la Convención. Durante ese proceso, los Estados deben consultar estrechamente con las personas con discapacidad a través de sus organizaciones y fomentar una participación más activa de estas.

84. Las personas con discapacidad pueden participar en los procesos legislativos de distintas maneras. En muchos países, los ciudadanos tienen derecho a proponer iniciativas legislativas, referendos y peticiones, sin el respaldo de los partidos políticos o las autoridades públicas. Los Estados deben asegurar que sus procedimientos de democracia directa sean plenamente accesibles a las personas con discapacidad.

85. Aunque el proceso legislativo puede variar de un país a otro, los órganos legislativos deberían garantizar la participación de las personas con discapacidad en todo el proceso, incluso en las reuniones de deliberación celebradas por las cámaras para debatir y votar proyectos de ley sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad. Los órganos legislativos nacionales deberían incluir disposiciones concretas en sus reglamentos para dar cabida a la participación de las organizaciones que representan a personas con discapacidad en los grupos consultivos y los comités legislativos, así como en las audiencias públicas y las consultas en línea. También debe asegurarse la accesibilidad de las instalaciones y los procedimientos.

-
- c) La participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad;
 - d) El respeto por la diferencia y la aceptación de las personas con discapacidad como parte de la diversidad y la condición humanas;
 - e) La igualdad de oportunidades;
 - f) La accesibilidad;
 - g) La igualdad entre el hombre y la mujer;
 - h) El respeto a la evolución de las facultades de los niños y las niñas con discapacidad y de su derecho a preservar su identidad.”

En el mismo sentido, el Manual para Parlamentarios sobre la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y su protocolo facultativo, elaborado conjuntamente por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (NU-DAES), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y la Unión Interparlamentaria (UIP), apunta:

Inducir a personas con discapacidad a participar en el proceso legislativo

Las personas con discapacidad deben participar activamente en la redacción de legislación y otros procesos decisorios que les afecten, del mismo modo que participaron activamente en la redacción de la propia Convención. También se les debe alentar a que presenten observaciones y ofrezcan asesoramiento cuando se apliquen las leyes. Hay diversas maneras de considerar todas las opiniones, entre otras mediante audiencias públicas (con preaviso y publicidad suficientes), solicitando presentaciones por escrito ante las comisiones parlamentarias pertinentes y distribuyendo todos los comentarios recibidos entre un público más amplio, a través de sitios web parlamentarios y por otros medios.

Los parlamentos deben velar por que sus leyes, procedimientos y documentación estén en formatos accesibles, como macrotipos, Braille y lenguaje sencillo, con el fin de que las personas con discapacidad puedan participar plenamente en la elaboración de legislación en general y, específicamente, en relación con las cuestiones de discapacidad. El edificio del parlamento y otros lugares donde éste celebre audiencias deberán ser también accesibles a las personas con discapacidad.

Por último en un documento sobre buenas prácticas parlamentarias, la Unión Interparlamentaria establece los siguientes lineamientos para la participación ciudadana en los procesos legislativos⁶:

- Contar con un registro público de organizaciones no gubernamentales organizado en función de su ámbito de interés, así como alfabéticamente.
- Contaron con un registro similar de expertos.
- Publicar de manera efectiva a través de distintos medios, información oportuna sobre los procesos legislativos.
- Hacer invitaciones dirigidas a organizaciones relevantes y expertos, incluyendo a representantes de grupos marginados.
- Establecer procedimientos para la recepción de promociones provenientes de ciudadanos en lo individual.

⁶ Parliament and Democracy in the Twenty-first Century: A Guide to Good Practice (Ginebra, Unión Interparlamentaria, 2006), págs. 79-87

VOTO PARTICULAR QUE SE FORMULA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 33/2015

- Elaborar un manual o de sesiones de entrenamiento sobre cómo someter escritos o pruebas al órgano legislativo.
- Asegurar la disponibilidad pública en línea de todos los documentos recibidos.
- Llevar a cabo audiencias públicas en distintas localidades, con resúmenes escritos de las participaciones orales.

Así, para satisfacer la obligación de consulta a mi juicio es necesario que esta sea previa, pública, abierta y que se realice conforme a las reglas, plazos y procedimientos que el propio órgano legislativo establezca en una convocatoria. Se debe informar de manera amplia, accesible, y por distintos medios acerca consulta, así como de la manera en que las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan, podrán participar en ella.

La consulta debe suponer un ajuste en los procesos democráticos y representativos corrientes, los cuales no suelen bastar para atender a las preocupaciones particulares de las personas con discapacidad, que por lo general están marginados en la esfera política, por lo que no basta con la existencia de contactos informales con las organizaciones, sino que es necesario que el órgano legislativo establezca previamente la manera en la que dará cauce a esa participación.

En el caso, de la información aportada por el órgano legislativo no se desprende que se haya llevado a cabo una consulta con estos requerimientos mínimos. Las reuniones, comunicaciones y convenciones llevadas a cabo previo a la aprobación de la ley impugnada no fueron el producto de un procedimiento formal, previamente definido, público y abierto a cualquier organización, en el que se establecieran las modalidades de participación y la manera en que los resultados se incorporarían al procedimiento legislativo.

Por el contrario, la iniciativa se hizo llegar a un grupo cerrado de organizaciones, y si bien existió un esfuerzo loable para hacer llegar la iniciativa al mayor número de interesados, no fue en el marco de un procedimiento con las características mínimas que permitan asegurar la eficacia de su participación.

En tal medida considero que debió declararse la invalidez de los preceptos impugnados y, hacer extensiva dicha declaración al ordenamiento en su totalidad con fundamento en el artículo 41, fracción IV⁷, de la Ley Reglamentaria de la materia.

II. Inconstitucionalidad del certificado de habilitación.

A pesar de que a mi juicio debió invalidarse la ley en su totalidad, obligado por el resultado de la votación me veo obligado a expresar mi opinión respecto de lo resuelto en el fallo en torno a los diversos conceptos de invalidez.

Por cuanto hace al tema del certificado de habilitación coincido con la declaratoria de 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 de Espectro Autista⁸, pues

⁷ **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:
(...)

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

⁸ **Artículo 3.** Para los efectos de esta Ley se entiende por:
[...]

III. Certificado de habilitación: Documento expedido por autoridad médica especializada, reconocida por esta Ley, donde conste que las personas con la

efectivamente la previsión de los “certificados de
habilitación” resulta discriminatoria.

Esto es así, pues si bien la finalidad aparente de la medida es la de integrar a las personas con condición del espectro autista a la vida laboral, esto se hace de manera discriminatoria, ya que la protección del derecho humano al trabajo de las personas con este tipo de discapacidad se **condiciona** a la obtención de un certificado médico que demuestre ciertas habilidades, de manera que la protección de la ley se otorga únicamente a quienes acrediten una aptitud para adaptarse al medio laboral.

No obstante, adicionalmente a los argumentos que el fallo desarrolla, considero que el análisis de la idoneidad de la medida debió incorporar la determinación de si ésta es compatible con el modelo social de discapacidad que rige a esa materia en nuestro orden jurídico.

condición del espectro autista se encuentran aptas para el desempeño de actividades laborales, productivas u otras que a sus intereses legítimos convengan;

[...]

Artículo 10. Se reconocen como derechos fundamentales de las personas con la condición del espectro autista y/o de sus familias, en los términos de las disposiciones aplicables, los siguientes:

[...]

VI. Disponer de su ficha personal en lo que concierne al área médica, psicológica, psiquiátrica y educativa, al igual que de los certificados de habilitación de su condición, al momento en que les sean requeridos por autoridad competente;

[...]

Artículo 16. La Secretaría coordinará a los Institutos Nacionales de Salud y demás organismos y órganos del sector salud, a fin de que se instrumenten y ejecuten las siguientes acciones:

[...]

VI. Expedir de manera directa o a través de las instituciones que integran el Sistema Nacional de Salud, los certificados de habilitación y los diagnósticos a las personas con la condición del espectro autista que lo soliciten, y

Artículo 17. Queda estrictamente prohibido para la atención y preservación de los derechos de las personas con la condición del espectro autista y sus familias:

[...]

VIII. Denegar la posibilidad de contratación laboral a quienes cuenten con certificados de habilitación expedidos por la autoridad responsable señalada en esta Ley, que indiquen su aptitud para desempeñar dicha actividad productiva".

Como he sostenido ya en otras ocasiones, las normas tendientes a la protección de las personas con discapacidad deben analizarse a la luz del llamado “modelo social” adoptado por la Convención sobre los Derechos de la Personas con Discapacidad e incorporado en esa medida a nuestro derecho interno. Conforme al modelo social, la premisa que genera la discapacidad es el contexto en el que se desenvuelve la persona. Así, la discapacidad es vista como una desventaja causada por las barreras que la organización social produce al no atender de manera adecuada las necesidades de las personas con diversidades funcionales. En tal virtud, la deficiencia individual es la que genera una diversidad funcional, misma que al ponerse en contacto con una barrera social produce una discapacidad.

El modelo reconoce que las personas con discapacidad tienen circunstancias especiales, pero finalidades o necesidades similares al resto de la población y, por tanto, la necesidad de ajustes razonables para lograr una nivelación de oportunidades de las personas y **una igualdad material. En este sentido, dentro del modelo social, no corresponde al individuo demostrar su aptitud para participar en sociedad, más bien es el entorno social el que debe establecer los ajustes razonables que permitan su participación.** Sólo así las políticas de igualdad de oportunidades y no discriminación adquieren plena vigencia.

El otorgamiento de “certificados de habilitación”, lejos de constituir un ajuste razonable adecuado para la integración de las personas con discapacidad al ámbito laboral se erige en una barrera, ya que se impone a la persona con discapacidad la carga de demostrar que cuenta con habilidades para adaptarse al medio laboral, cuando en un modelo social lo que debe regularse es la manera como el medio

laboral debe adaptarse a las personas con discapacidad y los ajustes razonables que éste debe proveer para tal fin.

La norma impugnada al prever que la prohibición de discriminación en las contrataciones sólo operará respecto de personas que cuenten con un certificado que las acredite como aptas para trabajar, adopta un modelo en el que se privilegia la “normalización” o rehabilitación de la persona como presupuesto para su integración, con lo que se perpetúa la discriminación que en principio se buscaba combatir.

El carácter optativo o voluntario del certificado de habilitación no le quita el efecto estigmatizante ni lo convierte en una medida positiva de inclusión, puesto que es la realidad la que debe adaptarse a las personas con discapacidad, no éstas "voluntariamente" conformarse a la sociedad.

En definitiva, es discriminatorio que como medida de inclusión, el legislador les dé a las personas con espectro autista únicamente la oportunidad de conformarse a una sociedad con barreras por lo que coincido con la declaratoria de invalidez, aunque por los anteriores motivos adicionales a los que el fallo expresa.

III. Inconstitucionalidad de la sustitución de la voluntad de las personas con discapacidad en la toma de decisiones.

Finalmente, difiero de la opinión de la mayoría respecto a la constitucionalidad de los artículos 6, fracción VII y 10, fracción XIX, de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la

Condición de Espectro Autista.⁹ Considero que estos preceptos contravienen el modelo social de las personas con discapacidad, al que ya me referí en el apartado anterior. Conforme a este paradigma, en ocasiones, puede asistirse a la persona con discapacidad en la toma de decisiones, pero no sustituirse su voluntad.

Uno de los principios más importantes que rige el modelo social es la dignidad de la persona con discapacidad, lo cual implica el pleno respeto a las personas por el sólo hecho de serlo, sin que una diversidad funcional pueda mermar o disminuir tal reconocimiento.

Derivado de este principio, surge el **modelo de asistencia en la toma de decisiones de las personas con discapacidad**, en virtud del cual se entiende que estas personas tienen aptitud para expresar su voluntad, y se exige el respeto al ejercicio de su libre autodeterminación conforme al grado de diversidad funcional que posean.

Así, toda persona goza del derecho inalienable de expresar su voluntad, misma que debe ser respetada y acatada con independencia de si se decretó una limitación a su capacidad jurídica. En esa línea, la Primera Sala de esta Suprema Corte ha señalado en diversos precedentes que:

⁹ **Artículo 6.** Los principios fundamentales que deberán contener las políticas públicas en materia del fenómeno autístico, son:

[...]

VII. Libertad: Capacidad de las personas con la condición del espectro autista para elegir los medios para su desarrollo personal o, en su caso, **a través** de sus familiares en orden ascendente o tutores;

Artículo 10. Se reconocen como derechos fundamentales de las personas con la condición del espectro autista y/o de sus familias, en los términos de las disposiciones aplicables, los siguientes:

[...]

XIX. Tomar decisiones **por sí o a través** de sus padres o tutores para el ejercicio de sus legítimos derechos;

...la voluntad de la persona con discapacidad será el núcleo esencial que se le habrá de garantizar, misma que constituirá el punto de referencia de todas las decisiones que se adopten. Por tanto, el estado de interdicción ya no puede ser interpretado como una institución en la cual el tutor sustituya la voluntad de la persona con discapacidad, sino que ahora deberá asistirle para que ésta tome sus propias decisiones y asuma las consecuencias de las mismas, ello en aras de incentivar la autonomía de la persona.¹⁰

Así, aquellas instituciones jurídicas que tengan como finalidad limitar la capacidad jurídica de las personas con discapacidad, **deberán privilegiar la voluntad de la persona con discapacidad**. Es decir, la determinación de restringir la capacidad de una persona en virtud de una diversidad funcional, **debe considerarse como una excepción**, a la cual se arribará, solamente cuando sea patente que deban implementarse ajustes razonables a efecto de proteger a la persona en cuestión. En otras palabras, **toda persona se presume capaz, a menos de que se acredite una situación en contrario.**¹¹

Evidentemente, la determinación de si una persona debe ser asistida para tomar alguna decisión debe partir del **tipo de diversidad funcional del caso en concreto**, pues pretender el establecimiento del mismo tipo de limitación a personas con discapacidades sumamente diversas, se traduciría en un incumplimiento del principio del modelo social de discapacidad.¹²

¹⁰ Amparo en revisión 159/2013 resuelto el 16 de octubre de 2013, bajo la Ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

¹¹ Al respecto véase C. Ganzenmüller Roig y J.F. Escudero Moratalla, *Discapacidad y derecho. Tratamiento jurídico y sociológico*, op. cit., pp. 38 y 62.

¹² Sobre tal tema véase C. Ganzenmüller Roig y J.F. Escudero Moratalla, *Discapacidad y derecho. Tratamiento jurídico y sociológico*, op. cit., pp. 38 y 39.

Como se observa, el modelo de “asistencia en la toma de decisiones” implica un cambio de paradigma en la forma en que los Estados suelen regular la capacidad jurídica de las personas con discapacidad, pues mediante el mismo, la persona puede ser ayudada o asistida para adoptar decisiones, pero es ésta quien en última instancia toma las mismas.¹³ Es decir, de acuerdo a este modelo, la persona con discapacidad puede ser asistida para tomar decisiones que afecten su vida personal, pero dichas decisiones no podrán ser tomadas “a través” o “por” sus representantes o tutores.

Ahora bien, los preceptos que analizamos establecen dos cuestiones.

Primero, el artículo 6, fracción VII, define el principio de libertad, como:

*“la capacidad de las personas con la condición del espectro autista para elegir los medios para su desarrollo personal o, en su caso, **a través de sus familiares en orden ascendente o tutores...**”*

Segundo, el artículo 10, fracción XIX. de la Ley reconoce el derecho de las personas con la condición de espectro autista, para:

*“Tomar decisiones **por sí o a través** de sus padres o tutores para el ejercicio de sus legítimos derechos.”*

De acuerdo a la opinión de la mayoría ambos artículos resultan constitucionales si son interpretados conforme al modelo de “**asistencia en la toma de decisiones**” previsto en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Así, la sentencia señala que la sustitución de la voluntad de las personas con

¹³ Tal y como lo señaló el señor **Carlos Ríos Espinosa** en el escrito de *amicus curiae* que presentó ante este Alto Tribunal en el amparo en revisión 159/2013, en el sentido de que el modelo de “asistencia en la toma de decisiones” implica la adopción de un esquema diferente, el cual se caracteriza por el otorgamiento de una mayor importancia a la voluntad de la persona con discapacidad.

**VOTO PARTICULAR QUE SE
FORMULA EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 33/2015**

discapacidad se hará de forma excepcional, de acuerdo al tipo de diversidad funcional del caso en concreto.

Aunque dicha interpretación es aparentemente correcta, considero que las normas son inconstitucionales, porque de acuerdo a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la voluntad de las personas con discapacidad no se sustituye ni siquiera excepcionalmente, sino que se asiste, o se acompaña.¹⁴

Así, considero que los preceptos impugnados incorporan el denominado modelo de “sustitución en la toma de decisiones”, mientras que en la Primera Sala de esta Suprema Corte hemos reiterado que todas las instituciones jurídicas que pretendan limitar la capacidad jurídica de las personas con discapacidad deben retomar el

¹⁴ Artículo 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, cuyo texto es: “Igual reconocimiento como persona ante la ley

1. Los Estados Partes reafirman que las personas con discapacidad tienen derecho en todas partes al reconocimiento de su personalidad jurídica.

2. Los Estados Partes reconocerán que las personas con discapacidad tienen capacidad jurídica en igualdad de condiciones con las demás en todos los aspectos de la vida.

3. Los Estados Partes adoptarán las medidas pertinentes para proporcionar acceso a las personas con discapacidad al apoyo que puedan necesitar en el ejercicio de su capacidad jurídica.

4. Los Estados Partes asegurarán que en todas las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica se proporcionen salvaguardias adecuadas y efectivas para impedir los abusos de conformidad con el derecho internacional en materia de derechos humanos. Esas salvaguardias asegurarán que las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica respeten los derechos, la voluntad y las preferencias de la persona, que no haya conflicto de intereses ni influencia indebida, que sean proporcionales y adaptadas a las circunstancias de la persona, que se apliquen en el plazo más corto posible y que estén sujetas a exámenes periódicos por parte de una autoridad o un órgano judicial competente, independiente e imparcial. Las salvaguardias serán proporcionales al grado en que dichas medidas afecten a los derechos e intereses de las personas.

5. Sin perjuicio de lo dispuesto en el presente artículo, los Estados Partes tomarán todas las medidas que sean pertinentes y efectivas para garantizar el derecho de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, a ser propietarias y heredar bienes, controlar sus propios asuntos económicos y tener acceso en igualdad de condiciones a préstamos bancarios, hipotecas y otras modalidades de crédito financiero, y velarán por que las personas con discapacidad no sean privadas de sus bienes de manera arbitraria.

esquema de “asistencia en la toma de decisiones”, mismo que tiene como fundamento el modelo social de discapacidad se fundamenta en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Como he explicado, dicho modelo provoca que **en el centro de las decisiones relativas a las personas con discapacidad, se encuentre la voluntad del individuo**, aunque en ocasiones sea necesario auxiliar o establecer ajustes razonables para que dicha voluntad pueda expresarse. Sin embargo, debe señalarse que **tal ayuda en la toma de decisiones no atiende a un modelo único, sino que deberá ser fijada por el juzgador en el caso en concreto, mediante el establecimiento de diversos grados de asistencia, ello en base a las diversidades funcionales de la persona en cuestión**. Así, el juez podrá delimitar los alcances de la relación entre el individuo que asistirá, más no podrá determinar que la voluntad de la persona con discapacidad de sustituye o se toma a través de los representantes o familiares.

Es cierto que en ocasiones extremas o muy graves, es prácticamente imposible discernir la voluntad de la persona con discapacidad. En estos supuestos, las preferencias de la persona deben ser entendidas de acuerdo a su interés superior por lo que debe considerarse que es preferencia de la persona con discapacidad aquella opción que se considere mejor o aquella que resulte acorde a la protección de sus derechos. Es ésta la mejor interpretación posible de su voluntad, la cual sin duda, dependerá de las circunstancias de cada caso. Sin embargo, **aún en estos supuestos no se entiende que la decisión de la persona con discapacidad sea sustituida o tomada a través o por sus tutores o familiares. En toda circunstancia se entiende**

**que dicha voluntad es asistida en aras de la mayor
protección de la persona.**

Así, considero que los artículos 6 fracción VII y 10 fracción XIX, contravienen la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, pues su lenguaje acoge el modelo de sustitución al señalar que las decisiones deberán tomarse por las personas con condición del espectro autista “por sí o a través” de sus familiares, padres o tutores en términos de la ley aplicable, cuando en realidad el supuesto de excepción debe ser únicamente el de asistencia para la toma de decisiones.

Adicionalmente, me parece que en la regulación relativa a las personas con discapacidad la precisión del lenguaje es muy importante, pues el cambio cultural en la manera en la que comprendemos la discapacidad exige reconocer que existe una **dimensión lingüística de la discriminación** en la que particularmente el legislador no debe incurrir, sino que, por el contrario, en cumplimiento a su deber de promoción de los derechos humanos, debe utilizar la terminología que refleje el esfuerzo por transformar el entendimiento que la sociedad tiene del fenómeno de la discapacidad.

Por último, un argumento más por la declaración de invalidez es que nos estamos enfrentando a una ley que se emitió con posterioridad a los esfuerzos interpretativos de esta Suprema Corte de dotar de contenido al llamado modelo social y al esquema de asistencia en la toma de decisiones. Así, en el diseño de la Ley General en análisis, el legislador ya contaba con directrices claras sobre cómo incorporar el nuevo paradigma en la protección de los derechos de las personas con discapacidad.

VOTO PARTICULAR QUE SE
FORMULA EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 33/2015

Quiero precisar que lo dicho anteriormente no implica que en la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista deba establecerse todo el procedimiento para proteger la voluntad y dignidad de las personas con dicha condición, pues evidentemente el procedimiento de asistencia en la toma de decisiones debe estar regulado en los códigos civiles correspondientes. Empero, **ello no quiere que la ley pueda reiterar los defectos constitucionales del antiguo modelo de toma de decisiones, y menos aún, abrir la posibilidad de una interpretación regresiva a los derechos de las personas con discapacidad.**

Por tanto, y la luz de la doctrina constitucional en materia de protección a las personas con discapacidad, debió declararse la invalidez de los preceptos analizados, a fin de no colocar en una situación de riesgo a las personas con espectro autista e ir avanzado en la efectiva incorporación del modelo social de las personas con discapacidad.

MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 33/2015, RESUELTA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EL DIECIOCHO DE FEBRERO DE DOS MIL DIECISÉIS.

Al finalizar la sesión pública ordinaria del Pleno de este Alto Tribunal, celebrada el dieciocho de febrero de dos mil dieciséis, voté en contra del considerando quinto, al estimar que en suplencia de la deficiencia de la queja, debió declararse la invalidez general de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista derivada de un vicio transcendente del procedimiento legislativo como lo fue la falta de consulta a personas con discapacidad y organizaciones que los representa; y anuncié voto particular, a fin de explicitar las razones que sostienen mi posición, que enseguida preciso:

Como aspecto preliminar debe tomarse en cuenta, como lo expresamos algunos de los integrantes del Pleno en la sesión del veintiocho de enero de dos mil dieciséis, que es cierto que no hay lineamientos interpretativos sobre la consulta a personas con discapacidad. El proceso legislativo mexicano no prevé un mecanismo formal de consulta y el Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas (el órgano creado con motivo de la *Convención* y su *Protocolo*, y que es el ente autorizado para interpretar ese instrumento internacional) no ha emitido criterios en la materia de participación legislativa.

Sin embargo, hay ejemplos interesantes en otros países, por ejemplo, el Reino Unido. Ahí se llevó a cabo la consulta *No voice unheard, no right ignored: a consultation for people with learning disabilities, autism and mental health conditions*. Esta consulta se llevó a cabo porque se detectó que no se había tenido avance en la protección de los derechos de estas personas y lograr su adecuado cuidado. El detonador de esto fue un escándalo derivado de malos tratos (abuso físico y psicológico) a pacientes con discapacidad en un hospital privado.

Se hizo una evaluación del sistema de atención a personas con estas discapacidades, se abrió la consulta, se propusieron acciones en tres fases para lograr el debido respeto de sus derechos, incluyendo modificaciones a la *Mental Health Act* de mil novecientos ochenta y tres.

Se abrió un periodo de consulta (del seis de marzo al veintinueve de mayo de dos mil quince). Se especificó que los cambios legislativos sólo incluirían a Inglaterra, porque cualquier medida legislativa tenía que aprobarse también por la Asamblea de Gales para ser aplicable ahí.

En la experiencia europea también hay órganos que monitorean la implementación de la *Convención*. Por ejemplo, la European Union Agency for Fundamental Rights ha elaborado indicadores sobre si las personas con discapacidad son involucradas en la toma de decisiones que les afectan (y especialmente en relación con el derecho a su participación política). Esta entidad ha señalado que:

- *En Suecia, la consulta a las organizaciones de personas con discapacidad está prevista en la constitución.*
- *En España, Austria, Chipre y Malta se prevé la consulta en la legislación (en Chipre hay una ley que regula específicamente el proceso de consulta).*
- *En Alemania, Hungría, Italia, Polonia y Eslovaquia la obligación de consultar con las organizaciones de personas con discapacidad se cumple a través de disposiciones generales que requieren que las partes afectadas y/o el público en general sea consultado en el proceso legislativo o de implementación de políticas públicas.*
- *En los 15 restantes países de la Unión Europea, no hay una obligación legal de involucrar a las organizaciones de personas con discapacidad en la toma de decisiones. Sin embargo, en 11 de éstos (Bélgica, Bulgaria, Croacia, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Irlanda, Latvia, Luxemburgo y el Reino Unido) hay mecanismos establecidos –aunque no a nivel legal– para asegurar que haya consultas de manera sistemática con las organizaciones. Los gobiernos de Bélgica, Bulgaria, la República Checa, Luxemburgo y Latvia establecieron cuerpos consultivos de personas con discapacidad que incluyen a*

representantes de organizaciones de personas con discapacidad.

De esta forma, me parece que el hecho de que no haya un proceso formalmente establecido en la ley mexicana para el efecto de llevar a cabo una consulta, no es obstáculo para que ésta se lleve a cabo, en cumplimiento a la obligación del estado mexicano contenida en el artículo 4.3 de la *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*.

Además, esta interpretación sería consistente con 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), este órgano dijo:

7. Al Comité le preocupa que las organizaciones de personas con discapacidad tengan limitada su participación en la implementación y seguimiento de la Convención.

8. El Comité recomienda al Estado parte que establezca mecanismos regulares para convocar consultas con las organizaciones de personas con discapacidad, asegurando que sus opiniones reciban la consideración adecuada.

Me parece que de lo anterior se colige que el Comité está recomendando a México, por lo menos, el establecimiento de algún mecanismo de consulta.

Por tanto es válido sostener como premisa esencial, que conforme lo anterior y lo manifestado por todos los Ministr@s en los debates en el Pleno, no hay duda de que la consulta es obligatoria; insisto, ninguno de las y de los señores Ministr@s señaló que estuviese en desacuerdo con ello.

Ahora bien, varios de ellos, en la sesión del veintiocho de enero de dos mil dieciséis, sostuvimos que la *Convención sobre los Derechos*

de las Personas con Discapacidad no enuncia cuáles son las características de esta consulta.

Sin embargo, sí puede deducirse, del propio texto del artículo 4.3¹, que ésta debe ser previa a la expedición o –si se quiere ser restrictivo y dándole un sentido gramatical muy estricto a dicho artículo–, durante la elaboración de las leyes relativas a las personas con discapacidad (como lo son las que tienen alguna condición del espectro autista), pues se afirma que la consulta estrecha debe darse, para el caso de acciones legislativas, “en la elaboración” de las normas; esto es, durante el proceso legislativo, no después de concluido.

Además, para desentrañar el sentido del artículo 4.3 de la *Convención* citada, también son útiles algunas porciones de su *Preámbulo*, ya que dan cuenta de la intención de los Estados Partes. Son de particular importancia los incisos n) y o) del *Preámbulo*, que dicen:

n) Reconociendo la importancia que para las personas con discapacidad reviste su autonomía e independencia individual, incluida la libertad de tomar sus propias decisiones,

o) Considerando que las personas con discapacidad deben tener la oportunidad de participar activamente en los procesos de adopción de decisiones sobre políticas y programas, incluidos los que les afectan directamente,
[...]

Cabe mencionar que es válido acudir tanto al significado de las palabras, como al preámbulo del tratado y a la finalidad de todo el *Convenio* referido para interpretar el alcance del derecho a la consulta que contiene. Esto deriva de las reglas interpretativas previstas en los

¹ Artículo 4
Obligaciones generales
[...]

3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan.
[...]

artículos 31 y 32² de la *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados*, que indican que éstos deben interpretarse en relación con su significado ordinario, con base en su contexto (las normas no deben leerse de manera aislada, sino sistemática) y a la luz del objeto y propósito del tratado (interpretación teleológica).

De la anterior transcripción del Preámbulo de la *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, se advierte que un principio que permea en todo el texto del tratado (incluyendo el artículo 4.3) es que no deben tomarse decisiones sin que primero se considere la opinión de las personas con discapacidad. Esta noción deriva de la evolución del tratamiento de las discapacidades, que pasó de un modelo asistencialista (que partía de la premisa de que las personas con discapacidad son sujetos de tutela y caridad por parte de los demás) al modelo social (que parte de la premisa de que las personas con discapacidad son sujetos de derecho y que la discapacidad es una situación en la que se encuentran las personas, no un rasgo individual que las caracterice). Inclusive, el lema de los activistas y del movimiento de las personas con discapacidad es “*nada sobre nosotros sin nosotros*”. Esto quiere decir que ellos mismos, en los casos en que esto es posible, deben ser quienes tomen o participen en la toma de las decisiones (inclusive legislativas) sobre su condición.

² 31. **Regla general de interpretación.** 1. Un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de estos y teniendo en cuenta su objeto y fin.

2. Para los efectos de la interpretación de un tratado, el contexto comprenderá, además del texto, incluidos su preámbulo y anexos:

a) todo acuerdo que se refiera al tratado y haya sido concertado entre todas las partes con motivo de la celebración del tratado;

b) todo instrumento formulado por una o más partes con motivo de la celebración del tratado y aceptado por las demás como instrumento referente al tratado.

3. Juntamente con el contexto, habrá de tenerse en cuenta:

a) todo acuerdo ulterior entre las partes acerca de la interpretación del tratado o de la aplicación de sus disposiciones;

b) toda práctica ulteriormente seguida en la aplicación del tratado por la cual conste el acuerdo de las partes acerca de la interpretación del tratado;

c) toda forma pertinente de derecho internacional aplicable en las relaciones entre las partes.

4. Se dará a un término un sentido especial si consta que tal fue la intención de las partes.

32. Medios de interpretación complementarios. Se podrán acudir a medios de interpretación complementarios, en particular a los trabajos preparatorios del tratado y a las circunstancias de su celebración, para confirmar el sentido resultante de la aplicación del artículo 31, o para determinar el sentido cuando la interpretación dada de conformidad con el artículo 31:

a) deje ambiguo u oscuro el sentido; o

b) conduzca a un resultado manifiestamente absurdo o irrazonable.

Con base en lo expuesto, mi posición personal es la que la interpretación correcta del multicitado artículo 4.3, la consulta a las personas con discapacidad debe necesariamente ser previa a la toma de decisiones legislativas, ya que sólo así se podrá garantizar su participación efectiva en la toma de decisiones que les incumben.

Por otro lado, este Alto Tribunal también debe dar contenido a lo que debe entenderse por “consulta estrecha” y por “colaboración activa” con las personas con discapacidad a través de las organizaciones que los representan” y, en general, deben fijarse cuáles deben ser los principios y reglas mínimos que debe seguir el Estado mexicano para considerar que ha cumplido con su obligación de consultar a las personas con discapacidad en la elaboración y aplicación de legislación y políticas públicas.

Una posibilidad plausible, esbozada por el Ministro Gutiérrez Ortiz Mena en la sesión del veintiocho de enero, consiste en aplicar las reglas que ya se han desarrollado para las consultas en materia indígena al caso de la consulta para personas con discapacidad (específicamente, con condición de espectro autista).

Me parece que sí es posible aplicar dichas reglas al caso de las consultas que debe hacerse a las personas con discapacidad, quizás adecuándolas, en lo necesario, a las diferencias específicas que presentan las personas y sus organizaciones, interesadas en participar en dichas consultas.

La Suprema Corte, en materia del derecho a la consulta indígena, ha dicho³ que ésta debe ser:

- Previa a la toma de decisión; no sólo cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad. No debe constituir un mecanismo para informar sobre una decisión que ya se adoptó.

³ Por ejemplo, estos lineamientos se fijaron en la **acción de inconstitucionalidad 83/2015** y sus acumuladas (relativa a la legislación electoral del estado de Oaxaca), así como en el **AR 270/2015** y los demás amparos resueltos en noviembre de 2015, donde el recurrente fue la empresa *Monsanto*, en materia de consulta a comunidades indígenas en relación con permisos para la siembra de soya transgénica. Los otros precedentes son los amparos en revisión 241/2015, 499/2015, 198/2015, 410/2015, 498/2015 y 500/2015.

- Culturalmente adecuada, conforme a las costumbres y tradiciones. En el caso de las personas con discapacidad, esto podría traducirse en que la consulta se adecue a las necesidades de la persona con discapacidad, por ejemplo, emitir la convocatoria en algún formato de lectura fácil.
- Informada, pues a las personas o comunidades involucradas se les debe proporcionar la información precisa sobre la naturaleza y consecuencias de la decisión que pretende tomarse (o, en el presente caso, de la ley que regula todo lo relacionado con las personas con la condición del espectro autista y sus consecuencias).
- De buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo. Esto no significa que las comunidades tengan un poder de veto respecto de la toma de decisiones; sin embargo, sí deben ser tomadas en cuenta y, en la medida de lo posible, obtener su consentimiento.⁴

Por tanto, considero que como contenido mínimo del derecho de la consulta para las personas con discapacidad (incluyendo a aquellas con la condición del espectro autista) debe, al menos, cumplir con los siguientes requisitos:

⁴ Cabe destacar que estos principios son congruentes con lo dicho por los órganos especializados de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en materia de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. En este sentido, es de especial interés lo dicho por el Relator Especial James Anaya, en su informe presentado en el 12º periodo de sesiones del Consejo de Derechos Humanos de la ONU⁴. En dicho informe, se señala, de manera análoga a los principios sentados por la Suprema Corte, que:

- El objetivo de la consulta es obtener el consentimiento libre, previo e informado de la(s) comunidad(es) afectadas por una medida legislativa, de política pública, o proyecto.
- La consulta debe ser de buena fe, efectiva y, si afecta a todos los pueblos indígenas de un Estado, de alguna manera debe estar abierta a todos ellos y a su alcance.
- Debe estar determinada por la naturaleza del derecho o interés en juego.

No implica un poder de veto de los pueblos indígenas respecto del gobierno, éstos no pueden imponer unilateralmente su voluntad a los Estado que actúan legítimamente y de buena fe en bien del interés público. Más bien, los principios de consulta y del consentimiento están “encaminados a evitar que se imponga la voluntad de una parte sobre la otra y a que, en lugar de ello, se procure llegar a un entendimiento mutuo y adoptar decisiones por consenso. (Ibid., p.49).

Primero, una convocatoria pública, abierta y previa para que todos los involucrados que señala la propia Convención Internacional puedan participar oportunamente en el tema y dar sus opiniones.

Segundo, relacionado con el punto anterior, debe haber una difusión adecuada, al menos, de la propuesta legislativa inicial —es decir, de la iniciativa, y de ser el caso, de ser varias las iniciativas, del Dictamen original sobre de ellas de la Cámara de Origen, así como del Dictamen de la Revisora en caso de que haya introducido cambios en relación a la de su colegisladora-, puesto que se trata de un proceso legislativo.

Entiendo que la difusión debe ser adecuada en tanto ha de ser accesible, en un lenguaje entendible, por todos los interesados, dado que en estos procesos deben participar personas y sus organizaciones que las representan, quienes no necesariamente cuentan con la asesoría jurídica idónea para entender el alcance de todos los términos y tecnicismos jurídicos que pueden existir en las leyes.

Tercero, que la convocatoria se haga con los plazos razonables y adecuados para que esta participación pueda ser efectiva.

Cuarto, 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, partiendo, además, del supuesto de que las opiniones que se viertan no necesariamente resultaran obligatorias para la autoridad legislativa, pero sí que la obligación es escucharlas, tomarlas en cuenta, analizarlas y, en su caso, de ser enriquecedoras para la ley que se pretende expedir, sean tomadas en cuenta.

Por estas razones, reconociendo el esfuerzo por parte del Poder Legislativo, además, el muy importante realizado de forma individual por la Diputada María de la Paloma Villaseñor Vargas, es que en mi opinión no puede considerarse que hubo una consulta que llenara los extremos antes señalados.

Es cierto que hay constancia de que la Diputada se avocó a consensuar la ley con algunas organizaciones que representan a personas con discapacidad, antes de la aprobación de la ley y durante el proceso legislativo. Incluso hay evidencia de que hubo buena fe en el contacto con dichas organizaciones y se les escuchó (por ejemplo, se cambió la expresión “trastorno autista” por “condición del espectro autista”, a solicitud de las organizaciones interesadas).

Sin embargo, desde mi punto de vista hay dos elementos que no se cumplen o acreditan para considerar que la consulta fue estrecha o válida: me parece que no fue una consulta debidamente convocada e informada para todos los potenciales interesados.

Dicho de otra forma, no hubo una convocatoria que se hiciera del conocimiento del público en general, debidamente difundida, mediante la cual se diera un plazo para opinar o para participar, si así se deseaba. De esta manera, no hay manera de saber si las organizaciones que participaron en la consulta y las cuales fueron convocadas e incluidas, eran todas o al menos las suficientes para considerarlas representantes legitimados para representar, al menos, a la mayoría de las personas en condición del espectro autista.

Tampoco se advierte que la consulta hubiera sido “culturalmente adecuada” para las personas con ese tipo de discapacidad, pues no estuvo disponible en formatos de lectura o comprensión fácil para, de esta forma, permitir la participación de todas las personas y organizaciones interesadas.

En suma, a mi juicio no puede considerarse que en el presente caso se dio una consulta idónea jurídicamente, toda vez que:

- 1) No fue una consulta abierta a todas las personas involucradas o sus organizaciones, pues no hay evidencia de que se hubiera difundido de manera general; y tampoco se tiene constancia de que haya sido lo suficientemente difundida para que todos los interesados pudiesen estar informados de los trabajos legislativos a realizar.

- 2) No fue una consulta adecuada a las personas con la condición del espectro autista o sus organizaciones, ya que no se hizo algún formato de comprensión fácil para todas esas personas y sus organizaciones.

Por lo tanto, estimo que la falta de una consulta que reuniera, al menos, los estándares antes señalados, constituye una violación al artículo 4.3 de la *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, aplicable a la regulación de las personas con la condición del espectro autista, que conduce a la invalidez de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista expedida por el Congreso de la Unión y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril de 2015, por transgredir, en este caso concreto, un requisito formal esencial del proceso legislativo.

A T E N T A M E N T E

MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS

En términos de lo dispuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como en el segundo párrafo del artículo 9º del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

V O T O P A R T I C U L A R

QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 33/2015, RESUELTA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN DE DIECIOCHO DE FEBRERO DE DOS MIL DIECISÉIS.

El presente voto particular tiene como finalidad explicar las razones por las cuales no comparto los razonamientos expresados por la mayoría del Pleno de esta Suprema Corte, al resolver la acción de inconstitucionalidad 33/2015, sobre algunos de los artículos impugnados de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista.

En primer lugar, considero que, contrario a lo sostenido por la mayoría, sí procede suplir la deficiencia de los conceptos de violación hechos valer por la accionante, de conformidad con el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 Constitucional, así como la exposición de motivos de la misma ley.

Así, en la exposición de motivos se dice que:

“... en materia de acciones de inconstitucionalidad se prevén distintas posibilidades de suplencia e intervención a fin de que el asunto se resuelva de un modo integral y completo. Así, al ministro instructor se le confieren facultades para que solicite a las partes o a terceros todos aquellos elementos que estime necesarios para la solución del asunto, mientras que a la Suprema Corte se le faculta para corregir errores en la cita de preceptos invocados, suplir los conceptos de invalidez y, lo que resulta más relevante, para fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional aun cuando el mismo no se haya invocado en el juicio. En la iniciativa destaca el hecho de que esta última facultad se otorga a la Suprema Corte de Justicia respecto de acciones de inconstitucionalidad, mas no así tratándose de controversias constitucionales. En este sentido, tal distinción obedece a que en las controversias se constituye un auténtico contradictorio y la resolución de un asunto mediante elementos no invocados o conocidos por las partes rompe con un necesario equilibrio procesal, mientras que en las acciones tal contradictorio no se da y, por ello, no es necesario mantener ese equilibrio.”

VOTO PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 33/2015

Por su parte, el artículo 71 de la Ley reglamentaria expresa que:

Artículo 71. Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial. Igualmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaración de invalidez en la violación de los derechos humanos consagrados en cualquier tratado internacional del que México sea parte, haya o no sido invocado en el escrito inicial.

Así, conforme a la Ley reglamentaria considero que la Corte puede declarar la invalidez del artículo impugnado por violar el precepto constitucional, se haya o no invocado en su escrito inicial, igualmente se puede fundar la declaración ante la violación de los derechos humanos contenidos en tratados internacionales en los que México sea parte.

Luego, en la especie, el accionante no adujo expresamente el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad que prevé la obligación de los Estados de consultar a las personas con discapacidad sobre cuestiones relacionadas con ellas e incluso de apoyarlas para que puedan ejercer ese derecho; sin embargo, conforme a lo arriba señalado, la Suprema Corte tiene la facultad de fundar la declaración de invalidez aduciendo dicho instrumento internacional, el cual forma parte del bloque de constitucionalidad, por tanto es válido hacer el “test de constitucionalidad” con dicho precepto internacional, de conformidad con el artículo 1º constitucional.

Que se permita suplir los conceptos de invalidez, tiene como finalidad que la declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional—aun cuando no haya sido invocado en el juicio—sea fundada y se proteja el orden constitucional al que se aspira restaurar mediante este control abstracto.

Ahora bien, estimo que no obstante sí procede la suplencia, ésta únicamente se circunscribe al tema de las normas expresamente impugnadas; sin embargo

VOTO PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 33/2015

según lo previsto por el artículo 41, fracción IV de la Ley Reglamentaria mencionada, si en una acción de inconstitucionalidad se declara inválido un artículo, dicha invalidez podrá expandirse por un tema de relación lógica con los artículos concretos impugnados.

En este sentido, si en suplencia de la queja se observa que un vicio de inconstitucionalidad se expande hacia toda la ley debe entenderse que por razón de efectos si puede haber una declaratoria de invalidez, como es el caso del procedimiento legislativo y en casos de competencia. Lo anterior, se ha establecido ya en el tema de arraigo local, materia de reforma educativa y electoral.

Por lo que atañe al derecho a la consulta establecido en el artículo 4.3 de la de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad¹, considero que su alcance de la consulta debe interpretarse en el marco de la Convención y de los principios que la inspiraron. Uno de los principios rectores de la Convención que incide directamente con la obligación de consultar a las personas con discapacidad es el de incluirlas en igualdad de condiciones que las demás personas en los procesos de consulta, pues quienes tienen esa condición forman parte de la diversidad humana.

La política regulatoria, judicial y gubernamental se ha regido en esta materia (personas con discapacidad) bajo el criterio absoluto de la heterorregulación, lo cual es causa, en éste como en otros terrenos, del divorcio entre la forma (legal, judicial, etcétera) y las necesidades reales de la sociedad o, como en este caso, de los grupos vulnerables. Por ello, la consulta actualiza el lema de las personas con discapacidad que dice: “nada acerca de nosotros, sin nosotros”.

¹ Artículo 4. Los Estados Partes se comprometen a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. A tal fin, los Estados Partes se comprometen a:

[...]

3. [Elaborar y aplicar] 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 [...] 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.

**VOTO PARTICULAR EN LA
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 33/2015**

Ciertamente, las personas con discapacidad son un colectivo difuso que no tiene autoridades propias, además de que las asociaciones que las representan no abarcan a todas las discapacidades, ni a todas las personas con discapacidad. Sin embargo, su carácter difuso y la dimensión asociativa no impiden que se lleve a cabo la consulta prevista en el artículo 4.3 de la Convención: únicamente se debe imprimir a la consulta de ciertos rasgos particulares derivados precisamente de las características mencionadas.

La consulta debe reunir al menos las siguientes características para que sea acorde con la Convención y con los principios que la inspiran:

- a) Debe ser previa –en este sentido se ha manifestado la Relatora Especial sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en el informe de 12 de enero de 2016– pues de ese modo se garantiza la plena y eficaz participación de las personas con discapacidad en las cuestiones que les atañen (legislación, políticas y programas). Para ello, es preciso que se establezcan mecanismos formales ad hoc y cauces institucionales en todos los niveles (ya sea mesas redondas, diálogos participativos, audiencias y consultas públicas en línea, etc.).
- b) Otro rasgo esencial que debe revestir la consulta es su accesibilidad, de modo tal que permita la participación de las personas con discapacidad cualquiera que sea su discapacidad. Los mecanismos de consulta deben ser flexibles, con marcos de tiempo adecuados y asistencia técnica necesaria para garantizar la participación efectiva. Para ello, se requiere que existan formatos de lectura fácil, información en lengua de señas, además de la accesibilidad de los edificios en los que lleve a cabo la consulta, etcétera. En este aspecto debe tomar en cuenta los apoyos y ajustes necesarios para garantizar la intervención de todas las personas con discapacidad en la consulta.
- c) La consulta debe ser pública y transparente con plazos razonables y objetivos específicos; debe informarse ampliamente sobre el procedimiento a seguir, la materia a regular, la naturaleza, necesidad, contenido y

VOTO PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 33/2015

pertinencia y debe dirigirse a todas las personas con discapacidad y no sólo a un tipo de discapacidad cualquiera que sea la materia. En otras palabras, debe facilitarse que las personas con discapacidad cuenten con los elementos necesarios para expresar su opinión.

Tomando en cuenta lo expresado en los párrafos precedentes, llego a la conclusión que en el proceso de creación de la Ley General cuestionada no se respetó el derecho de consulta, pues del análisis de la iniciativa presentada por los legisladores en la Cámara de Diputados se desprende que, a pesar de que los legisladores que suscribieron la iniciativa han mantenido contacto permanente con diversas organizaciones de la sociedad civil y que se celebró —a iniciativa de la entonces diputada presidenta de la Subcomisión de Grupos Vulnerables del órgano legislativo en cuestión— el Segundo Encuentro Internacional sobre Autismo, celebrado en San José del Cabo, Baja California Sur los días 6, 7 y 8 de noviembre de 2014, en el cual 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, ello no implica que tales eventos hayan cumplido con requisitos de publicidad y transparencia suficientes para que las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan hubieran podido enterarse del proceso y expresar su opinión².

En consecuencia, una consulta estrecha debería estar organizada sobre la base mínima de los principios de publicidad, transparencia e igualdad, esto en el sentido de que todas las organizaciones que representan a las personas con condiciones del espectro autista deberían tener la oportunidad de estar suficientemente enteradas de reuniones cuyos fines sean los de preparación de trabajos sobre diseño de legislación, su aplicación y creación de políticas públicas en la materia. Además, tal convocatoria debería ser expedida por las autoridades legislativas

² Se celebraron en la Ciudad de México en octubre de 2013; Salamanca, Gto, en octubre de 2013; Monterrey N.L. en diciembre de 2013; Senado de la República en abril de 2014; Facultad de Medicina de la UNAM en mayo de 2014 y Ecatepec, Estado de México en noviembre de 2014. No obstante, ninguno de estos eventos es mencionado en lo absoluto en alguno de los estadios del proceso legislativo y por lo tanto no se advierte que hayan sido debidamente publicitados para que las organizaciones pudieran haber estado en condiciones de asistir a éstos. El único de los eventos que fue mencionado en este proceso legislativo es el que tuvo lugar en San José del Cabo, Baja California en noviembre de 2014.

**VOTO PARTICULAR EN LA
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 33/2015**

correspondientes asegurándose de que las organizaciones puedan estar por enteradas en circunstancias de igualdad. Por lo tanto, en cuestiones de accesibilidad a la consulta, la pregunta no debe ser si todas las organizaciones acudieron a la consulta, sino si éstas estuvieron en condiciones de asistir al estar enterados de la misma. Lo anterior es así ya que se respeta la libertad de elección de las asociaciones en sentido positivo y negativo, pues estas podrán decidir si acudir o no ante tal llamado.

Asimismo, no obstante que la iniciativa mencione que la ley en cuestión se expide con base en la Convención ya mencionada, en ningún momento se hace alusión explícita al artículo 4.3, o bien, a las consideraciones que en este precepto convencional se invocan. Ante lo cual, es posible concluir que el legislador federal no se acató a las directrices, límites y obligaciones internacionales a las que de propia voluntad el Estado mexicano ha sometido su margen de actuación.

Si no fue debidamente publicitada, considero que menos aún puede decirse que hubiese sido accesible: no se conoce que hubiera formatos de lectura fácil, plataformas tecnológicas, ni tampoco que los edificios fuera físicamente accesibles, por mencionar algunos de los aspectos que incluyen la accesibilidad.

Aunado a lo anterior, es de considerar, como lo señala la Relatora Especial sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en su informe de 12 de enero de 2016, el enorme beneficio que tiene la consulta para las personas con discapacidad en orden al mejor desarrollo de sus habilidades de promoción y negociación que les permiten expresar sus puntos de vista, y así conseguir un trato más incluyente y participativo.

Ahora bien, no convengo con el proyecto tampoco en cuanto a que declara la validez del artículo En este aspecto, encuentro este precepto es violatorio de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, concretamente del artículo 12, cuyo enunciado establece “Igual reconocimiento ante la ley”.

**VOTO PARTICULAR EN LA
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 33/2015**

El artículo 12, punto 2, señala: *“Los Estados Partes reconocerán que las personas con discapacidad tienen capacidad jurídica en igualdad de condiciones con las demás en todos los aspectos de la vida”*. El punto fino del artículo radica en la frase “igualdad de condiciones”. Así, bajo esta lente, habría que cuestionarse si la materia es federal o local; es decir, si la capacidad es materia civil y consecuentemente materia estatal, debería corresponder a los Estados la regulación de la capacidad de todas las personas bajo la premisa convencional de igualdad de condiciones. Admitir que sea materia federal implica una violación a este principio de igualdad de condiciones, pues se generaría una materia de capacidad con una condición diferenciada de cualquier otro ciudadano: es en este punto en el cual se origina la violación al punto 2 del artículo 12 de la Convención.

En esta misma línea argumentativa, el artículo 12.4 de la Convención establece:

4. Los Estados Partes asegurarán que en todas las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica se proporcionen salvaguardias adecuadas y efectivas para impedir los abusos de conformidad con el derecho internacional en materia de derechos humanos. Esas salvaguardias asegurarán que las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica respeten los derechos, la voluntad y las preferencias de la persona, que no haya conflicto de intereses ni influencia indebida, que sean proporcionales y adaptadas a las circunstancias de la persona, que se apliquen en el plazo más corto posible y que estén sujetas a exámenes periódicos por parte de una autoridad o un órgano judicial competente, independiente e imparcial. Las salvaguardias serán proporcionales al grado en que dichas medidas afecten a los derechos e intereses de las personas.

Así pues, no encuentro en la ley impugnada el cumplimiento de estos extremos que establece el punto 4 del artículo 12 de la Convención. Más aún, considero que los artículos en cuestión no son acordes a la obligación de proporcionar salvaguardias adecuadas y, por el contrario, estimo que subyace en ellos un modelo de sustitución de la voluntad de la persona con discapacidad. En ese sentido, disiento de lo sostenido por la mayoría del Tribunal Pleno, y me parece que los artículos 6, fracción VII, y 10, fracción XIX de la ley impugnada no cumplen con los extremos señalados en el artículo 12.2 y 12.4 de la Convención sobre los

**VOTO PARTICULAR EN LA
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 33/2015**

Derechos de las Personas con Discapacidad y, por tanto, tendrían que haberse declarado inconstitucionales.

MINISTRO:

ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:

LIC. RAFAEL COELLO CETINA

MDIDS

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA SEÑORA MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 33/2015.

En sesión celebrada el dieciocho de febrero de dos mil dieciséis, los señores Ministros integrantes de este Tribunal Pleno resolvimos la Acción de Inconstitucionalidad citada al rubro, en virtud de la cual me reservé mi derecho para emitir el presente voto particular.

El motivo del mismo es permitirme explicitar las razones por las cuales no coincido con la conclusión adoptada por la mayoría de los señores Ministros integrantes de este Tribunal Pleno, con relación a la invalidez de los artículos 3, fracción III, 10, fracción VI, 16, fracción VI y 17, fracción VIII, de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista, derivado de la supuesta vulneración a los derechos humanos de igualdad y no discriminación, a la libertad de profesión y oficio, así como el derecho al trabajo digno y socialmente útil, a partir de la regulación de los certificados de habilitación a que dichas normas se refieren.

La mayoría de los señores Ministros sostuvo que las normas de mérito no resistían un escrutinio estricto de razonabilidad, puesto que si bien, dichas normas perseguían un fin constitucionalmente válido, al procurar la integración de este grupo de personas en el ámbito laboral y profesional en un ambiente libre de discriminación, lo cierto es que no se cumplía con el segundo de los requisitos, pues la medida introducida por los preceptos reclamados –la expedición de un certificado de habilitación y la prohibición de denegar la contratación a las personas que lo hubieren obtenido- no se encontraba directamente conectada con el fin perseguido.

Lo anterior porque se interpretó que la protección al derecho humano a la igualdad en su vertiente de no discriminación en favor de las personas con espectro autista, se condicionó a la obtención del certificado de habilitación, en tanto que el artículo 17 de la Ley cuestionada prohíbe denegar la posibilidad de contratación laboral a quienes cuenten con dichos certificados, lo que para la mayoría significó que quienes no contaran con ellos podían ser discriminados y negárseles el acceso a oportunidades laborales atendiendo a su condición de discapacidad.

Además se dijo que el hecho de que se pretendiera requerir a un grupo de la población mexicana un documento médico que avalara sus aptitudes para poder ingresar al sector laboral y productivo, se traducía en una medida que, lejos de coadyuvar y concientizar al resto de la población sobre tal discapacidad, tenía un efecto estigmatizante, en tanto contribuía a la formación y fortalecimiento de prejuicios y estereotipos sobre las personas que cuentan con tal discapacidad.

Respetuosamente, no coincido con tales razonamientos, puesto que el análisis referido parte de un enfoque que estimo incorrecto en relación a la naturaleza y función de los certificados de habilitación regulados por la Ley, además de que la inconstitucionalidad de mérito se deriva no de lo que en sí mismo disponen las normas, sino de la interpretación que de ellas se realiza, lo cual en mi opinión es contrario al principio de interpretación conforme.

Para explicar lo anterior, me permito retomar, como punto de partida, lo expuesto en la propia sentencia con relación al alcance del derecho humano a la igualdad.

En efecto, este principio se configura conceptualmente en dos modalidades; (I) la igualdad formal o de derecho; y (II) la igualdad sustantiva o de hecho. La primera es una protección contra distinciones o tratos arbitrarios y se compone a su vez de *la igualdad ante la ley*, como uniformidad en la aplicación de la norma jurídica por parte de todas las autoridades, e *igualdad en la norma jurídica*, que va dirigida a la autoridad materialmente legislativa y que consiste en el control del contenido de las normas a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.

La segunda modalidad -igualdad sustantiva o de hecho- radica en alcanzar *una paridad de oportunidades en el goce y ejercicio real y efectivo de los derechos humanos de todas las personas*, lo que conlleva a que en algunos casos sea necesario remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impidan a los integrantes de ciertos grupos sociales vulnerables gozar y ejercer tales derechos.¹

¹ Época: Décima Época, Registro: 2005529, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 3, Febrero de 2014, Tomo I, Materia(s): Constitucional, Tesis: 1a. XLIV/2014 (10a.), Página: 645
DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. DIFERENCIAS ENTRE SUS MODALIDADES CONCEPTUALES. El citado derecho humano, como principio adjetivo, se configura por distintas facetas que, aunque son interdependientes y complementarias entre sí, pueden distinguirse conceptualmente en dos modalidades: 1) la igualdad formal o de derecho, y 2) la igualdad sustantiva o de hecho. La primera es una protección contra distinciones o tratos arbitrarios y se compone a su vez de la igualdad ante la ley, como uniformidad en la aplicación de la norma jurídica por parte de todas las autoridades, e igualdad en la norma jurídica, que va dirigida a la autoridad materialmente legislativa y que consiste en el control del contenido de las normas a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio. Las violaciones a esta faceta del principio de igualdad jurídica dan lugar a actos discriminatorios directos, cuando la distinción en la aplicación o en la norma obedece explícitamente a un factor prohibido o no justificado constitucionalmente, o a actos discriminatorios indirectos, que se dan cuando la aplicación de la norma o su contenido es aparentemente neutra, pero el efecto o su resultado conlleva a una diferenciación o exclusión desproporcionada de cierto grupo social, sin que exista una justificación objetiva para ello. Por su parte, la segunda modalidad (igualdad sustantiva o de hecho) radica en alcanzar una paridad de oportunidades en el goce y ejercicio real y efectivo de los derechos humanos de todas las personas, lo que conlleva a que en algunos casos sea necesario remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impidan a los integrantes de ciertos grupos sociales vulnerables gozar y ejercer tales derechos. Por ello, la violación a este principio surge cuando existe una discriminación estructural en contra de un grupo social o sus integrantes individualmente considerados y la autoridad no lleva a cabo las acciones

Considero que este segundo elemento es el que cobra relevancia en el presente asunto.

Esto porque la obligación de alcanzar una paridad de oportunidades en el goce y ejercicio real y efectivo de los derechos humanos de todas las personas –igualdad sustantiva- obliga de manera indefectible a reconocer la existencia de las diferencias, pues solo a partir de su reconocimiento y valoración, es posible colocar a todas las personas en un mismo plano de igualdad material con relación con este goce y disfrute.

En ese sentido Luigi Ferrajoli ha precisado que no es lo mismo la *homologación jurídica de las diferencias* que la *igual valoración jurídica de las diferencias*.²

Una homologación jurídica de las diferencias anula las desigualdades; concibe que no hay discriminación en tanto no existen diferencias entre sujetos, lo que se traduce en una absoluta ineffectividad de la igualdad.

En cambio, a través de una igual valoración de las diferencias, éstas no sólo no se ignoran o se toleran, sino que se asumen y se

necesarias para eliminar y/o revertir tal situación; además, su violación también puede reflejarse en omisiones, en una desproporcionada aplicación de la ley o en un efecto adverso y desproporcional de cierto contenido normativo en contra de un grupo social relevante o de sus integrantes, con la diferencia de que, respecto a la igualdad formal, los elementos para verificar la violación dependerán de las características del propio grupo y la existencia acreditada de la discriminación estructural y/o sistemática. Por lo tanto, la omisión en la realización o adopción de acciones podrá dar lugar a que el gobernado demande su cumplimiento, por ejemplo, a través de la vía jurisdiccional; sin embargo, la condición para que prospere tal demanda será que la persona en cuestión pertenezca a un grupo social que sufra o haya sufrido una discriminación estructural y sistemática, y que la autoridad se encuentre efectivamente obligada a tomar determinadas acciones a favor del grupo y en posibilidad real de llevar a cabo las medidas tendentes a alcanzar la igualdad de hecho, valorando a su vez el amplio margen de apreciación del legislador, si es el caso; de ahí que tal situación deberá ser argumentada y probada por las partes o, en su caso, el Juez podrá justificarla o identificarla a partir de medidas para mejor proveer.

² Ferrajoli, Luigi, “Derechos y garantías. La ley del más débil.”, Trotta, Madrid, 2004. (Pág. 73 a 96)

valoran a partir del principio de igualdad que norma los derechos fundamentales, esto es, se reconocen las diferencias que identifican a las personas, se advierte que estas diferencias pesan en las relaciones sociales como factores de desigualdad y se implementa una solución en función de ellas a efecto de colocar a las personas en un ámbito de igualdad real o sustantivo.

Este elemento es el que en mi opinión recogen las normas impugnadas, de ahí que lejos de constituir una regulación discriminatoria, en mi opinión lo establecido en ellas se configura como una acción afirmativa establecida en favor de las personas con condición de espectro autista a fin de proteger su derecho a la igualdad de oportunidades en el ámbito laboral.

En efecto, de la lectura de los preceptos impugnados, advierto que la medida introducida por el legislador federal, esto es la expedición de los certificados de habilitación en favor de las personas con espectro autista y la prohibición de negarles la posibilidad de contratación a quienes los hayan obtenido, no está diseñada como una carga para este grupo de personas, sino como una medida que identifica y reconoce la diferencia que imprime la específica condición de discapacidad, para a partir de ella introducir una herramienta que busca combatir los prejuicios que dicha condición genera en la sociedad y que se constituyen como barreras de entrada en perjuicio de este grupo de personas para acceder en las mismas condiciones de oportunidad al ámbito laboral, tal y como demostraré a continuación.

El artículo 17, fracción VIII de la Ley combatida contiene el núcleo normativo de los certificados de habilitación, en tanto establece

que queda prohibido denegar la posibilidad de contratación laboral a quienes cuenten con dichos certificados expedidos por la autoridad responsable y que indiquen su aptitud para desempeñar dicha actividad productiva.

A partir de ello, en mi opinión la medida legislativa tiene un objetivo muy claro, puesto que pretende combatir y erradicar una práctica discriminatoria que se encuentra fuertemente arraigada en la sociedad, a partir de la cual se niega a estas personas la oportunidad de trabajar derivado de su sola condición de discapacidad, bajo la idea socialmente preconcebida de que la misma les impide desempeñar de manera eficiente las labores a las que pretenden acceder.

Así, la medida legislativa lo que busca es evidenciar y erradicar esta clase de prejuicios a partir de la introducción de un instrumento objetivo que certifique que la condición de discapacidad no es un impedimento para que el sujeto pueda acceder a un trabajo, en tanto que médicamente se encuentra comprobada su aptitud, así el efecto que con ello se pretende es que la condición de discapacidad no constituya un elemento relevante en la evaluación de la aptitud de la persona para acceder al trabajo solicitado.

Es por ello que considero que los referidos certificados no son instrumentos estigmatizantes, tal y como lo sostiene la mayoría, sino que se configura como una medida proteccionista que abona para erradicar las prácticas discriminatorias, en tanto busca evidenciar y combatir los prejuicios sociales que obstaculizan la integración de las personas con discapacidad al ámbito laboral.

En ese sentido es importante puntualizar que el derecho humano a la igualdad en su vertiente sustantiva no busca la anulación o

eliminación de las diferencias entre los distintos grupos de personas, sino que obliga a su identificación y reconocimiento para a partir de ellas garantizar por un lado, que éstas sean respetadas y por el otro, que tales diferencias no se configuren como obstáculos de acceso o plataformas de discriminación.

Es por ello que considero que el análisis de validez de las normas impugnadas no debió dejar de advertir que la medida legislativa en estudio es una acción afirmativa, lo que implica que por su propia naturaleza y configuración, esta clase de acciones introducen un trato diferenciado en favor de determinado grupo de personas situadas en una especial situación de desventaja frente al resto de la comunidad, a efecto de situarlas de manera efectiva en un plano de igualdad material con relación al goce y disfrute de determinados derechos.

De ahí que si reconocemos que las normas impugnadas introducen una acción afirmativa en favor de las personas con condición de espectro autista –tal y como se sostiene en el proyecto-, entonces en mi opinión esta diferenciación que se tilda de discriminatoria, lejos de estigmatizar a esta clase de sujetos, busca garantizar de manera efectiva su acceso a las mismas oportunidades de empleo, lo cual desde luego abona a la integración de este grupo vulnerable en la sociedad.

En esa medida, no dejo de reconocer que la sola instauración de esta acción afirmativa –como la de cualquier otra- no resuelve el problema de discriminación y exclusión estructural que padecen este tipo de grupos vulnerables, pues lo ideal en un plano de igualdad sustantiva es que la condición de discapacidad no fuera un elemento

determinante en la definición de oportunidades. Sin embargo en el camino hacia dicha finalidad y acorde con la naturaleza de estas acciones afirmativas, en mi opinión la medida legislativa sí constituye una herramienta que abona para la protección de su derecho a la igualdad de trato y de oportunidades, de ahí que no se comparta la inconstitucionalidad propuesta.

Tampoco desconozco que pudieran existir otro tipo de medidas que pudieran proteger de una forma *mayormente óptima* a esta categoría de personas, sin embargo la existencia de medidas *más idóneas* que la analizada, no torna en automático en inconstitucional ésta última, pues es innegable que en su diseño, el legislador cuenta con libertad configurativa, la cual si bien no es absoluta en tanto que la misma resulta justiciable en función del principio de proporcionalidad, lo cierto es que sí le permite adoptar de un cúmulo de opciones, determinadas acciones, políticas o directrices que resulten acordes con elementos de naturaleza social, económica y política, lo que podría generar la adopción de medidas que si bien no son las *más idóneas*, sí contribuyen a avanzar en la eliminación de este tipo de barreras sociales.

De ahí que la sola circunstancia de que la medida analizada no sea la mejor para la protección de un determinado derecho, no puede conducirnos a sostener que la medida no resulta idónea y por tanto inconstitucional.³

³ En ese sentido, comparto el criterio contenido en la siguiente jurisprudencia: Época: Novena Época, Registro: 169490, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, Junio de 2008, Materia(s): Constitucional, Tesis: 2a. LXXXV/2008, Página: 439 IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUZGADOR CONSTITUCIONAL DEBE ANALIZAR EL RESPETO A DICHA GARANTÍA CON MAYOR INTENSIDAD. Al analizar si una norma respeta la garantía de igualdad, al juzgador constitucional no le compete examinar la oportunidad del criterio adoptado por el legislador, ni su mayor o menor adecuación al fin que la norma persigue, ni decidir si la medida cuestionada es la mejor de las que podían aplicarse, pues le corresponde en definitiva apreciar situaciones distintas en las que sea procedente y tratar desigualmente a los destinatarios

Por el contrario, estimo que este estándar de idoneidad se encuentra satisfecho, puesto que si lo que se pretende con esta regulación, es permitir la integración de las personas con discapacidad a la sociedad, a través de la eliminación de las barreras de acceso en el ámbito laboral, en mi opinión el establecimiento de estos certificados de habilitación permite avanzar en la consecución de dicho objetivo, puesto que a través de dicha herramienta se evidencian y erradican los prejuicios sociales generados en virtud de dicha condición, a efecto de que la misma no constituya un elemento relevante en la evaluación de la aptitud de una persona para acceder al trabajo solicitado.

Lo anterior además, tomando en cuenta que la Ley combatida establece que es un derecho para cualquier persona con condición de espectro autista solicitar y obtener estos certificados de habilitación, imponiendo la obligación a las instituciones públicas de atender y

de la norma. Sin embargo, el margen de maniobra del legislador se ve restringido cuando: a) el criterio diferenciador importa un trato desigual en cuanto al goce de otros derechos y libertades protegidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y b) el criterio diferenciador sea de los expresamente prohibidos en la propia Carta Magna. En efecto, el artículo 1o., primer párrafo, constitucional contiene una afirmación general de la garantía de igualdad en el disfrute de las garantías individuales, por virtud de la cual dicho precepto salvaguarda a los individuos ubicados en situaciones comparables, de toda discriminación en el goce de los derechos y libertades que la propia Ley Fundamental otorga, lo que implica que el legislador debe ser especialmente cuidadoso al momento de someter a individuos o grupos de individuos a regímenes jurídicos diferenciados, cuando con ello incida en el ejercicio de los derechos y libertades que la Constitución les reconoce. Por su parte, el tercer párrafo del artículo 1o. constitucional establece la prohibición de discriminar por los motivos que expresamente enumera, y de cualquier otro modo que implique un menoscabo para la dignidad humana o para los derechos y libertades de las personas. Estas prohibiciones de discriminación tienen como fin, y generalmente como medio, la paridad en el trato a los individuos cuya nota distintiva sea alguno de tales criterios, los que, por tanto, sólo en forma excepcional pueden utilizarse como elementos de diferenciación jurídica de trato, a menos que ésta constituya una acción afirmativa tendente a compensar la situación desventajosa en la que históricamente se han encontrado ciertos grupos. Por tanto, tratándose de normas diferenciadoras que incidan en el goce de garantías individuales, así como en el caso de aquellas que descansen en alguno de los criterios enumerados en el tercer párrafo del indicado artículo 1o. y que no constituyan acciones afirmativas, se impone la necesidad de usar, en el juicio de legitimidad constitucional, un canon mucho más estricto que implique rigor respecto a las exigencias materiales de la proporcionalidad, dado que en tales casos la propia Constitución impone una regla de tratamiento igual, que sólo admite excepciones cuando se busque satisfacer una finalidad constitucionalmente imperativa y exige medios estrechamente ajustados a esa finalidad.

garantizar este derecho, lo que la convierte en una medida accesible para cualquiera que lo necesite.⁴

Ahora bien, me parece sumamente relevante puntualizar que la introducción de este tipo de certificados no implica reconocer que **sólo los sujetos que tengan el certificado cuentan con la protección que les otorga el derecho a la igualdad y al trabajo digno**, de suerte que quienes no los hayan obtenido puedan ser discriminados. Las normas impugnadas no establecen en forma alguna tal situación.

En efecto, tal y como ya señalé, el núcleo normativo de las disposiciones cuestionadas radica en la prohibición de denegar la posibilidad de contratación laboral a las personas con condición de espectro autista que cuenten con los certificados de habilitación, lo cual en mi opinión debe ser entendido como una medida proteccionista que pretende combatir, como una medida provisional, la situación de discriminación estructural que enfrenta este grupo de personas en el ámbito laboral, pero de ninguna manera implica que la tutela derivada de la prohibición de discriminación se encuentre condicionada a la obtención de dicho certificado.

Esto es así porque si una persona con espectro autista **con o sin certificado de habilitación**, es discriminada por su condición de

⁴ Artículo 10. Se reconocen como derechos fundamentales de las personas con la condición del espectro autista y/o de sus familias, en los términos de las disposiciones aplicables, los siguientes:
(...)

IV. Solicitar y recibir los certificados de evaluación y diagnóstico indicativos del estado en que se encuentren las personas con la condición del espectro autista;
(...)

Artículo 11. Son sujetos obligados a garantizar el ejercicio de los derechos descritos en el artículo anterior, los siguientes:

I. Las instituciones públicas de la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones del Distrito Federal, para atender y garantizar los derechos descritos en el artículo anterior en favor de las personas con la condición del espectro autista, en el ejercicio de sus respectivas competencias;
(...)

discapacidad para efectos de acceder a un trabajo, tal conducta es plenamente sancionable al tratarse de un acto discriminatorio, violatorio de derechos humanos y en consecuencia prohibido expresamente por la Constitución General, lo que significa que la existencia o inexistencia de los certificados de habilitación en nada alteran la fuerza y los alcances de la prohibición de discriminar.

En consecuencia, en mi opinión resulta incorrecto sostener que la creación de este tipo de certificados de habilitación introduce ámbitos diferenciados de protección frente a la prohibición de discriminación, de suerte que quienes cuentan con ellos están protegidos frente a los actos de discriminación en materia laboral, en detrimento de quienes no los tienen, lo que los sitúa en un contexto de desamparo.

Reitero, en mi opinión esto no es así, puesto que **la proscripción de discriminación opera en favor de todas las personas**, y en el caso, en favor de todas las personas con condición de espectro autista, independientemente de que cuenten o no con el certificado de habilitación, pues lo único que éstos instrumentos pretenden es fungir como una herramienta adicional que contribuya a eliminar las barreras de acceso a las que se enfrentan este grupo de sujetos, lo que me lleva a concluir que estos certificados de ninguna manera se erigen como una condicionante al goce y disfrute del derecho humano a la igualdad.

Sostener lo contrario en mi opinión no solo deja de tener en cuenta la naturaleza de este tipo de medidas como acciones afirmativas, sino que además atenta contra el principio de la interpretación conforme, el cual obliga al juez constitucional a preferir

de entre los distintos sentidos normativos que pudieran otorgarse a determinadas normas, aquél que sea más acorde con los principios reconocidos en nuestra Constitución y no por el contrario, interpretar dichas normas en tal sentido que provoque su invalidez por su incompatibilidad con la Ley Suprema, tal y como sucede en el presente caso.

En efecto, este Alto Tribunal ha establecido que la regla interpretativa que impone la interpretación conforme opera con carácter previo al juicio de invalidez. Es decir, que antes de considerar a una norma jurídica como constitucionalmente inválida, es necesario agotar todas las posibilidades de encontrar en ella un significado que la haga compatible con la Constitución y que le permita, por tanto, subsistir dentro del ordenamiento; de manera que sólo en el caso de que exista una clara incompatibilidad o una contradicción insalvable entre la norma ordinaria y la Constitución, procedería declararla inconstitucional.

En esta lógica, se ha dicho que el intérprete **debe evitar en la medida de lo posible ese desenlace e interpretar las normas de tal modo que la contradicción no se produzca y la norma pueda salvarse**, es decir, debe procurar, siempre que sea posible, huir del vacío que se produce cuando se niega validez a una norma por lo que de ser posibles varias interpretaciones, debe preferirse aquella que salve la aparente contradicción.⁵

⁵ Época: Décima Época, Registro: 2005135, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 1, Diciembre de 2013, Tomo I, Materia(s): Constitucional, Tesis: 1a. CCCXL/2013 (10a.), Página: 530
INTERPRETACIÓN CONFORME. NATURALEZA Y ALCANCES A LA LUZ DEL PRINCIPIO PRO PERSONA. A juicio de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la supremacía normativa de la Constitución no se manifiesta sólo en su aptitud de servir como parámetro de validez de todas las demás normas jurídicas, sino también en la exigencia de que tales normas, a la hora de ser aplicadas, se interpreten de acuerdo con los preceptos constitucionales; de forma que, en caso de que existan varias posibilidades de interpretación de la norma en cuestión, se elija aquella que mejor se ajuste a lo dispuesto en la Constitución. En otras

palabras, esa supremacía intrínseca no sólo opera en el momento de la creación de las normas inconstitucionales, cuyo contenido ha de ser compatible con la Constitución en el momento de su aprobación, sino que se prologa, ahora como parámetro interpretativo, a la fase de aplicación de esas normas. A su eficacia normativa directa se añade su eficacia como marco de referencia o criterio dominante en la interpretación de las restantes normas. Este principio de interpretación conforme de todas las normas del ordenamiento a la Constitución, reiteradamente utilizado por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, es una consecuencia elemental de la concepción del ordenamiento como una estructura coherente, como una unidad o contexto. Es importante advertir que esta regla interpretativa opera con carácter previo al juicio de invalidez. Es decir, que antes de considerar a una norma jurídica como constitucionalmente inválida, es necesario agotar todas las posibilidades de encontrar en ella un significado que la haga compatible con la Constitución y que le permita, por tanto, subsistir dentro del ordenamiento; de manera que sólo en el caso de que exista una clara incompatibilidad o una contradicción insalvable entre la norma ordinaria y la Constitución, procedería declararla inconstitucional. En esta lógica, el intérprete debe evitar en la medida de lo posible ese desenlace e interpretar las normas de tal modo que la contradicción no se produzca y la norma pueda salvarse. El juez ha de procurar, siempre que sea posible, huir del vacío que se produce cuando se niega validez a una norma y, en el caso concreto, de ser posibles varias interpretaciones, debe preferirse aquella que salve la aparente contradicción. La interpretación de las normas conforme a la Constitución se ha fundamentado tradicionalmente en el principio de conservación de ley, que se asienta a su vez en el principio de seguridad jurídica y en la legitimidad democrática del legislador. En el caso de la ley, fruto de la voluntad de los representantes democráticamente elegidos, el principio general de conservación de las normas se ve reforzado por una más intensa presunción de validez. Los tribunales, en el marco de sus competencias, sólo pueden declarar la inconstitucionalidad de una ley cuando no resulte posible una interpretación conforme con la Constitución. En cualquier caso, las normas son válidas mientras un tribunal no diga lo contrario. Asimismo, hoy en día, el principio de interpretación conforme de todas las normas del ordenamiento a la Constitución, se ve reforzado por el principio pro persona, contenido en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual obliga a maximizar la interpretación conforme en aquellos escenarios en los cuales, dicha interpretación permita la efectividad de los derechos fundamentales de las personas frente al vacío legislativo que puede provocar una declaración de inconstitucionalidad de la norma.

Época: Novena Época, Registro: 163300, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXII, Diciembre de 2010, Materia(s): Constitucional

Tesis: 2a./J. 176/2010, Página: 646

PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN DE LA LEY CONFORME A LA CONSTITUCIÓN. La aplicación del principio de interpretación de la ley conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos exige del órgano jurisdiccional optar por aquella de la que derive un resultado acorde al Texto Supremo, en caso de que la norma secundaria sea oscura y admita dos o más entendimientos posibles. Así, el Juez constitucional, en el despliegue y ejercicio del control judicial de la ley, debe elegir, de ser posible, aquella interpretación mediante la cual sea factible preservar la constitucionalidad de la norma impugnada, a fin de garantizar la supremacía constitucional y, simultáneamente, permitir una adecuada y constante aplicación del orden jurídico.

Época: Novena Época, Registro: 170280, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, Febrero de 2008, Materia(s): Constitucional, Tesis: P. IV/2008, Página: 1343

INTERPRETACIÓN CONFORME EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD, CUANDO UNA NORMA ADMITA VARIAS INTERPRETACIONES DEBE PREFERIRSE LA COMPATIBLE CON LA CONSTITUCIÓN. La interpretación de una norma general analizada en acción de inconstitucionalidad, debe partir de la premisa de que cuenta con la presunción de constitucionalidad, lo que se traduce en que cuando una disposición legal admita más de una interpretación, debe privilegiarse la que sea conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Entonces, cuando una norma legal admita distintas interpretaciones, algunas de las cuales podrían conducir a declarar su oposición con la Ley Suprema, siempre que sea posible, la Suprema Corte de Justicia de la Nación optará por acoger aquella que haga a la norma impugnada compatible con la Constitución, es decir, adoptará el método de interpretación conforme a ésta que conduce a la declaración de validez constitucional de la norma impugnada, y tiene como objetivo evitar, en abstracto, la inconstitucionalidad de una norma; sin embargo, no debe perderse de vista que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control que tiene como una de sus finalidades preservar la unidad del orden jurídico nacional, a partir del parámetro constitucional; como tampoco debe soslayarse que tal unidad se preserva tanto con la declaración

Así, considero respetuosamente que la conclusión adoptada por la mayoría de los señores Ministros no se complace de este criterio interpretativo, pues en mi opinión la razón que invalida las normas cuestionadas no deriva de su texto, sino de la interpretación inconstitucional que de ellas se realizó.

Por todas estas razones es que no puedo compartir el enfoque a partir del cual la mayoría de los señores Ministros abordaron la presente problemática concluyendo con la invalidez de las normas, pues el análisis de discriminación realizado en la sentencia pareciera tomar como punto de partida la consideración de que los sujetos con condición de espectro autista se encuentran en un plano de igualdad material en relación con las demás personas frente a las oportunidades de acceso al trabajo, por lo que los certificados de habilitación, al introducir una condición diferenciada, se erigen como una carga y en esa medida provocan una discriminación en perjuicio de este grupo de sujetos.

Desde mi punto de vista, la adopción de la medida legislativa tiene como punto de partida un enfoque completamente contrario, esto es, la introducción y regulación de los certificados de habilitación parte, como ya lo he expuesto, del reconocimiento de una realidad: la discriminación que sufren las personas con discapacidad para acceder

de invalidez de la disposición legal impugnada, como con el reconocimiento de validez constitucional de la norma legal impugnada, a partir de su interpretación conforme a la Ley Suprema, ya que aun cuando los resultados pueden ser diametralmente diferentes, en ambos casos prevalecen los contenidos de la Constitución. En consecuencia, el hecho de que tanto en el caso de declarar la invalidez de una norma legal, como en el de interpretarla conforme a la Constitución, con el propósito de reconocer su validez, tengan como finalidad salvaguardar la unidad del orden jurídico nacional a partir del respeto y observancia de las disposiciones de la Ley Suprema, este Tribunal Constitucional en todos los casos en que se cuestiona la constitucionalidad de una disposición legal, debe hacer un juicio razonable a partir de un ejercicio de ponderación para verificar el peso de los fundamentos que pudieran motivar la declaración de invalidez de una norma, por ser contraria u opuesta a un postulado constitucional, frente al peso derivado de que la disposición cuestionada es producto del ejercicio de las atribuciones del legislador y que puede ser objeto de una interpretación que la haga acorde con los contenidos de la Ley Suprema, debiendo prevalecer el que otorgue un mejor resultado para lograr la observancia del orden dispuesto por el Constituyente y el órgano reformador de la Norma Suprema.

a un empleo, de ahí que ante el reconocimiento de esta realidad la medida busca contribuir a superar dicho contexto de discriminación, por lo que lejos de ser una carga, constituye una medida de protección que atiende al principio de igualdad en su vertiente sustantiva.⁶

En esa tesitura, en mi opinión la medida legislativa desarrollada en los preceptos reclamados persigue un fin constitucionalmente válido, como correctamente se reconoce en la sentencia, y también **resulta idónea**, en tanto combate un prejuicio arraigado en la sociedad con relación a la discapacidad, pretendiendo eliminar las barreras de acceso que sufren este grupo de personas en el campo laboral, sin que dicha medida se torne desproporcional o estigmatizante, en tanto que lejos de constituir una carga o una condicionante para el goce del derecho, se configura como una acción afirmativa que partiendo del reconocimiento de las diferencias que imprime la condición de discapacidad, pretende colocar a este grupo de sujetos en un mismo plano de igualdad frente a las oportunidades de empleo.

Por estas mismas razones tampoco comparto la conclusión establecida en la sentencia de mérito, en cuanto se dice que la

⁶ Lo anterior resulta acorde con el criterio de la Primera Sala contenido en la siguiente tesis: Época: Décima Época, Registro: 2002516, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVI, Enero de 2013, Tomo 1, Materia(s): Constitucional, Tesis: 1a. XII/2013 (10a.), Página: 631
DISCAPACIDAD. EL CONTENIDO DEL ARTÍCULO 9 DE LA LEY GENERAL PARA LA INCLUSIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, IMPLICA LA ADOPCIÓN DE AJUSTES RAZONABLES QUE PROPICIEN LA IGUALDAD. La naturaleza de una disposición normativa que contiene un valor instrumental en el ámbito de la discapacidad, no se determina en exclusiva por la redacción del mismo en forma aislada, sino por su relación con el ámbito en el cual se pretende implementar. Así, cuando una prohibición a discriminar se encuentra dirigida a un ámbito en el cual la situación prevaleciente se caracteriza por la existencia de políticas discriminatorias y su consecuente falta de igualdad, tal disposición no debe concebirse como una medida de naturaleza simplemente negativa, pues en todo caso se tratará de una exigencia implícita de efectuar medidas o ajustes que propicien un plano de igualdad, en el cual una prohibición a discriminar adquiera sentido como una medida suficiente. Por tanto, tomando en consideración las prácticas de contratación de seguros para personas con discapacidad, es que no resulta posible interpretar la prohibición a discriminar contenida en el artículo 9 de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, como una medida de naturaleza negativa, sino como una exigencia de implementar los ajustes necesarios, a efecto de generar una situación de igualdad.

circunstancia de requerir un documento que avale las aptitudes de una persona con condición de espectro autista constituye un obstáculo injustificado para poder acceder a una vida productiva en las mismas condiciones y oportunidades que el resto de la población, lo que se traduce en una violación a los derechos humanos de libertad de profesión y oficio, puesto que en mi opinión tal conclusión es consecuencia de dejar de tomar en cuenta que lo que se está tutelando es el derecho a la igualdad en su vertiente sustantiva a partir de la introducción de una acción afirmativa.

Es por estas razones que de manera respetuosa, no comparto la decisión adoptada por la mayoría de los señores Ministros integrantes de este Tribunal Pleno, con relación al presente tema.

MINISTRA

NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ

EAM