

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 89/2015, así como los Votos Particulares formulados por los Ministros José Fernando Franco González Salas, Luis María Aguilar Morales, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y José Ramón Cossío Díaz, y el Voto Concurrente formulado por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 89/2015

**PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS**

MINISTRO PONENTE: ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

SECRETARIA: FABIANA ESTRADA TENA

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **quince de mayo de dos mil diecisiete**.

VISTOS; Y

RESULTANDO:

PRIMERO. Presentación de la demanda, autoridades demandadas y norma impugnada. Por oficio presentado el dieciocho de septiembre de dos mil quince, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Luis Raúl González Pérez, en su carácter de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de México, planteando la invalidez de los artículos 3, fracciones III y IX, 6, fracción VII, 10, fracciones VI y XIV, y 16, fracción VIII, de la Ley para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista en el Estado de México, publicada en el Periódico Oficial del Estado de México el diecinueve de agosto de dos mil quince.

SEGUNDO. Preceptos constitucionales que se estiman violados. El promovente estimó violados los artículos 1º, 4, 5 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1.1, 3 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, III y V de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, 5, 12, 25, 26 y 27, numeral 1, inciso a) de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 6, 7 y 12 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

TERCERO. Conceptos de invalidez. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos hizo valer los conceptos de invalidez siguientes:

1. Los artículos 3, fracción III, 10, fracción VI, y 16, fracción VIII de la Ley para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista en el Estado de México, prevén un "certificado de habilitación" que resulta discriminatorio, en tanto se trata de una carga impuesta a las personas con la condición de espectro autista y no le es requerido al resto de la población. Del mismo modo, es inconstitucional que se les requiera a dichas personas un certificado de habilitación para trabajar al cual quede supeditado el derecho a la libre profesión u oficio, sin que exista una medida objetiva para tal requerimiento.

En este sentido, los preceptos impugnados vulneran los derechos de igualdad y no discriminación, de trabajo digno y socialmente útil, así como la libertad de profesión y oficio, previstos en los artículos 1, 5 y 123 constitucionales, 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 Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

El artículo 3, fracción III, que establece la definición de certificado de habilitación no puede considerarse únicamente como norma descriptiva pues impone una obligación de contar con el mismo a las personas con la condición de espectro autista que pretendan trabajar y encuentra aplicabilidad en los artículos impugnados restantes. Así, el derecho al trabajo digno y socialmente útil queda supeditado a la exhibición de dicho certificado.

Los certificados de habilitación constituyen una carga impuesta únicamente a las personas con la condición de espectro autista, la cual no es requerida a ninguna otra persona, por lo que resultan discriminatorios y no pueden considerarse como un ajuste razonable.

Si bien el artículo 10 califica al certificado como un derecho cuyo ejercicio es optativo, lo cierto es que el artículo 16, fracción VIII, establece la prohibición de negar la contratación de quien cuente con dicho certificado, por lo que obliga a contar con el mismo. En este sentido, con dicha medida no se logra incentivar la igualdad de condiciones de las personas con la condición de espectro autista, por el contrario, se genera una diferenciación con tintes discriminatorios, dado que carece de una justificación objetivamente razonable.

En efecto, carece de razonabilidad que una autoridad médica califique las aptitudes laborales de una persona con la condición de espectro autista, por lo que no cuenta con un fundamento objetivo, ni es razonable ni proporcional, y, por tanto, resulta discriminatoria. Además que evidencia el enfoque médico asistencialista de la ley.

Los certificados de habilitación violan el artículo 27, numeral 1, inciso a), de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que señala la obligación de salvaguardar el trabajo y empleo de las personas con discapacidad. Asimismo, dichos certificados restringen el derecho a ejercer libre y voluntariamente el derecho al trabajo, sin obstáculos para su ejercicio en términos de los artículos 5 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

La libertad de trabajo no es absoluta, irrestricta e ilimitada. Sin embargo, la medida que la limite debe tener fundamento constitucional y ser necesaria y proporcional. Los certificados de habilitación no cumplen con tales requisitos al dirigirse en exclusiva a un grupo determinado, conforme con la tesis jurisprudencial del Tribunal Pleno: "LIBERTAD DE TRABAJO. EL PODER LEGISLATIVO NO PUEDE RESTRINGIR ESA GARANTÍA A GOBERNADOS EN PARTICULAR"¹.

2. Los artículos 6, fracción VII, y 10, fracción XIV, de la Ley para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista en el Estado de México no comprenden una forma de reconocimiento de la personalidad y la capacidad jurídica de las personas con la condición de espectro autista, que se apegue a un modelo social y de derechos humanos. Dichos preceptos omiten señalar que las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica deberán ajustarse a la voluntad y las preferencias de la persona; y que en ningún momento su voluntad puede ser nulificada o sustituida por la de sus padres o tutores, por lo que trasgreden el derecho al reconocimiento de la personalidad y capacidad jurídica ante la ley en igualdad de condiciones previsto en el artículo 3 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos y 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

El artículo 3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el cual establece el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica como derecho fundamental, no admite limitación alguna. Asimismo, el artículo 12, numerales 1 y 2 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad reafirma el derecho de las personas con discapacidad al reconocimiento de su personalidad y el reconocimiento a la capacidad jurídica en igualdad de condiciones con las demás personas.

¹ Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tesis de jurisprudencia P.J. 29/99, Tomo IX, Abril de 1999, pág. 258.

En contravención a ello, los preceptos impugnados parten de la idea de que todas las personas con la condición de espectro autista deben ser asistidas en todo momento por sus familiares ascendientes o tutores. 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”, lo cual resulta contrario al principio de libertad que pugna por la vida independiente y autosuficiente en condiciones de igualdad. Al incluir el precepto la disyuntiva “o” coloca en el mismo nivel de prelación la decisión personal a la de los ascendientes o tutores, lo que podría conllevar la sustitución en la voluntad de la persona con discapacidad.

Un modelo de decisiones debe basarse en la libertad de las personas para realizarlas y asumirlas y, por consiguiente, de realizarse de forma contraria a este modo de actuar constituiría una vulneración de los derechos de las personas con discapacidad. Así lo sostuvo la Primera Sala de la Suprema Corte en la tesis: “PERSONAS CON DISCAPACIDAD. PARA EVITAR QUE SUS TUTORES EJERZAN UNA INFLUENCIA INDEBIDA AL PRESTAR ASISTENCIA EN LA TOMA DE DECISIONES, ES NECESARIO QUE LAS SALVAGUARDIAS INCLUYAN TAMBIÉN LA PROTECCIÓN CONTRA AQUÉLLOS.”²

De igual manera, el artículo 10, fracción XIV, permite que la persona con la condición de espectro autista tome decisiones por sí o que lo haga a través de sus padres o tutores. En el segundo supuesto el legislador pretende sustituir el ejercicio de los derechos legítimos de la persona con la condición de espectro autista, siendo que la persona con discapacidad no debe ser privada de su capacidad de ejercicio mediante otra persona que sustituya su voluntad, sino que simplemente debe ser asistida en la toma de decisiones conforme a un modelo social de la discapacidad³.

Las disposiciones impugnadas establecen una condición de discriminación por motivos de discapacidad, al adoptar un modelo de sustitución en la toma de decisiones en lugar del modelo social de asistencia. Además, la determinación del grado de capacidad debe evaluarse en cada caso concreto por la autoridad judicial y no por una ley que funge como declaración genérica, pues para determinar la limitación del derecho a la capacidad jurídica debe mediar un tratamiento particular proporcional al nivel de discapacidad de la persona en cada caso concreto. Al respecto cita la tesis de la Primera Sala: “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.”⁴

3. El artículo 3, fracción IX, de la Ley para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista en el Estado de México es inconstitucional e inconveniente al definir a la habilitación terapéutica como un proceso de duración limitada, por lo que atenta contra el derecho de protección a la salud y a la habilitación y rehabilitación, el cual comprende el acceso efectivo, oportuno, de calidad y sin discriminación a los servicios de salud previstos en el artículo 4, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 25 y 26 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

² Décima Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tesis aislada, Libro 16, Marzo de 2015, pág. 1103.

³ Al respecto, cita las tesis de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación siguientes: “PERSONAS CON DISCAPACIDAD. APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE MEJOR INTERPRETACIÓN POSIBLE DE SU VOLUNTAD Y SUS PREFERENCIAS (INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 1 Y 12 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS).” Décima Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tesis aislada, Libro 16, Marzo de 2015, pág. 1102.

“PERSONAS CON DISCAPACIDAD. EL MODELO SOCIAL DE ASISTENCIA EN LA TOMA DE DECISIONES ENTRAÑA EL PLENO RESPETO A SUS DERECHOS, VOLUNTAD Y PREFERENCIAS.” Décima Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tesis aislada, Libro 16, Marzo de 2015, pág. 1102.

“MODELO SOCIAL DE DISCAPACIDAD. EL ARTÍCULO 12 DE LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD CONSAGRA EL ESQUEMA DE ASISTENCIA EN LA TOMA DE DECISIONES.” Décima Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tesis Aislada, Libro 1, Diciembre de 2013, pág. 531.

⁴ Décima Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tesis Aislada, Libro 1, Diciembre de 2013, página 514.

El precepto impugnado establece de forma limitada el desarrollo de la habilitación terapéutica como un proceso para mejorar las condiciones físicas y mentales de las personas con la condición de espectro autista, pero sujeta a un término a pesar de que dicha condición se caracteriza por ser permanente, por lo que no puede limitarse el proceso sin atender cada caso en concreto. La atención y el acceso a la salud de una persona autista no deben condicionarse a un proceso con un plazo determinado, ya que cada caso dependerá de su desarrollo y necesidades particulares. Debe procurarse que cada vez que requieran atención médica para mejorar sus condiciones de vida, las personas con la condición del espectro autista sean tratadas mediante los métodos y tratamientos adecuados, sin limitación o restricción alguna. Al respecto, se invoca la tesis aislada de la Primera Sala: "DERECHO A LA SALUD. SU REGULACIÓN EN EL ARTÍCULO 4o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y SU COMPLEMENTARIEDAD CON LOS TRATADOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS."⁵

Por otro lado, la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁶ ha sostenido que las medidas de carácter deliberadamente regresivas requieren de una consideración más cuidadosa y deben justificarse plenamente cuando versen sobre la totalidad de los derechos previstos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Asimismo, la Comisión Interamericana ha considerado que para determinar la compatibilidad de una medida regresiva con la Convención Americana debe justificarse por razones de suficiente peso, lo que no acontece en el caso.

Se precisa que la solicitud de invalidez versa únicamente sobre la porción normativa que dice: "*duración limitada*".

CUARTO. Admisión y Trámite. Por acuerdo de veintiuno de septiembre de dos mil quince, el Presidente de la 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 89/2015 y, por razón de turno, designó al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea como instructor del procedimiento.

Por diverso acuerdo de fecha veintidós de septiembre de dos mil quince, el Ministro instructor tuvo por presentado al promovente con la personalidad que ostentó y admitió la acción respecto de las normas generales impugnadas; ordenó dar vista a las autoridades demandadas para que rindieran sus respectivos informes; solicitó al Congreso del Estado de México el envío de copia certificada de los antecedentes legislativos de la Ley para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista en el Estado de México, y ordenó dar vista al Procurador General de la República.

QUINTO. Informe del Poder Legislativo del Estado de México. El Presidente de la Mesa Directiva del Congreso Local rindió el informe a cargo del Poder Legislativo en el que manifestó lo siguiente:

La Ley para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista en el Estado de México fue emitida por autoridad competente para ello.

Dicha ley se expidió en cumplimiento del artículo Tercero transitorio del decreto federal por el cual se emitió la Ley General para la Atención y Protección de las Personas con la Condición de Espectro Autista.

Para la expedición de la ley combatida se tomaron en cuenta los ejes rectores principales relativos a la autonomía, la igualdad, la inclusión, la inviolabilidad de los derechos, la justicia, la libertad, el respeto y demás derechos humanos que respondan a la materia.

La ley impugnada busca brindar un marco más amplio de protección, respeto y promoción a los derechos fundamentales de las personas con condición del espectro autista y con ello, que su inclusión a la sociedad resulte eficaz.

⁵ Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tesis aislada, Tomo XXVIII, Julio de 2008, pág. 457.

⁶ Caso *Acevedo Buendía y otros vs Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2009. Serie C No. 1998, Párrafo 103.

La ley emitida no vulnera los derechos fundamentales relacionados con el modelo social de la discapacidad, es decir: el respeto a la dignidad, a la igualdad, a la libertad personal, y la inclusión social basada en la vida independiente, no discriminación y participación en actividades económicas, políticas, sociales y culturales.

La ley impugnada constituye la adecuación de ajustes razonables para la protección a los derechos de las personas con condición del espectro autista, para lo cual el Congreso Local evaluó las circunstancias generales de las personas que cuentan con tal condición para una mejor inclusión dentro de la sociedad mexicana.

Para emitir la ley combatida se consideraron los criterios emitidos por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo en revisión 410/2012, respecto a los principios y lineamientos que toda legislación en materia de discapacidad debe seguir.

Los conceptos de invalidez planteados por el promovente carecen de un examen integral y armónico de las figuras jurídicas reclamadas respecto de la totalidad del sistema normativo al que pertenecen, por lo que se sustentan en premisas falsas. El promovente se limita a realizar un examen literal de los preceptos y los confronta con normas y principios constitucionales con un enfoque que no atiende al contexto de las personas con discapacidad y menos a aquellas con la condición de espectro autista.

SEXTO. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de México. El Poder Ejecutivo Local estima que deben declararse infundados los conceptos de invalidez hechos valer por el promovente por las razones siguientes:

En cuanto al primer concepto de invalidez señala que los artículos 3, fracción III, 10, fracción VI, y 16, fracción VIII, de la Ley para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista en el Estado de México no violan el principio de no discriminación, el derecho de igualdad ante la ley, la libertad de profesión y de oficio, ni el derecho al trabajo digno y socialmente útil, pues si bien prevén la existencia de certificados de habilitación, éstos son normas de protección a favor de las personas con condición de espectro autista.

La ley impugnada tiene como objetivo crear un nuevo ordenamiento que sirva para impulsar la plena integración e inclusión a la sociedad de las personas con la condición de espectro autista, mediante la protección de sus derechos y necesidades fundamentales, en acatamiento a los artículos 17 y 27, incisos a) y b) de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Los certificados de habilitación no representan una carga impuesta a las personas con la condición del espectro autista, ni mucho menos reflejan discriminación, ya que se trata de documentos expedidos por autoridad médica especializada, que hacen constar que las personas con la condición de espectro autista se encuentran aptas para el desempeño de actividades laborales, productivas u otras que a sus intereses legítimos convengan, lo que implica una protección a su integridad física, a su salud, y a condiciones de trabajo justas y favorables en su beneficio.

Los preceptos reclamados cuentan con una justificación objetiva y razonable, pues son acordes con estándares y juicios de valor debidamente instituidos en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Además, no todo tratamiento diferente es discriminatorio porque no toda distinción de trato puede considerarse, por sí misma, ofensiva de la dignidad humana, de acuerdo con la tesis sostenida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: "IGUALDAD JURÍDICA. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 24 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS."⁷.

Respecto al segundo concepto de invalidez, advierte que los artículos 6, fracción VII, y 10, fracción XIV, de la Ley para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista en el Estado de México no trasgreden el reconocimiento de personalidad y capacidad jurídica.

⁷ Décima Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tesis aislada, Libro XX, Mayo de 2013, Tomo 1, pág. 541.

El artículo 6, fracción VII, al definir el término libertad permite que las personas con autismo ejerzan sus derechos por sí solos o mediante la asistencia de familiares y tutores, lo cual en ningún momento se debe interpretar en el sentido de que dicho ejercicio vaya en contravención de la voluntad de las personas con autismo o que su voluntad sea substituida y no asistida. Además, el artículo 2 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad señala que cuando los Estados Parte prevean la declaración de interdicción en su legislación no constituirá discriminación cuando sea una figura necesaria y apropiada para el bienestar de la persona, conforme a la tesis de la Primera Sala: "PERSONAS CON DISCAPACIDAD. EL MODELO SOCIAL DE ASISTENCIA EN LA TOMA DE DECISIONES ENTRAÑA EL PLENO RESPETO A SUS DERECHOS, VOLUNTAD Y PREFERENCIAS"⁸.

El artículo 10, fracción XIV, otorga a la persona con la condición de espectro autista el derecho a tomar decisiones por sí o a través de sus padres o tutores para el ejercicio de sus legítimos derechos, sin suprimir o sustituir la voluntad de la persona asistida. Asimismo, las personas con discapacidad tienen derecho a recibir apoyo y asistencia de acuerdo con la tesis de la Primera Sala: "PERSONAS CON DISCAPACIDAD. SU DERECHO HUMANO A VIVIR DE FORMA INDEPENDIENTE O AUTÓNOMA NO IMPLICA QUE NO PUEDAN RECIBIR APOYO O ASISTENCIA EXTERNA."⁹

Respecto al tercer concepto de invalidez, señala que el artículo 3, fracción IX, de la Ley para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista en el Estado de México no viola el derecho a la salud ni el derecho a la habilitación y rehabilitación. Por el contrario, el precepto impugnado reconoce el derecho a la protección de la salud de las personas con la condición de espectro autista.

Asimismo, el artículo 10, fracciones II a VII, reitera el reconocimiento del derecho a la salud de las personas con discapacidad, la obligación del Estado para adoptar las medidas pertinentes para que puedan ejercer plenamente su derecho y establecen elementos para conservarla, respetar su dignidad, darles asistencia social y proseguir su rehabilitación.

SÉPTIMO. Opinión de la Procuraduría General de la República. No formuló opinión en relación con la presente acción de inconstitucionalidad.

OCTAVO. Cierre de la instrucción. Agotado en sus términos el trámite respectivo, se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

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 por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el Punto Segundo, fracción II, del Acuerdo General número 5/2013 de trece de mayo de dos mil trece, toda vez que el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea la posible contradicción entre diversos preceptos de la Ley para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista en el Estado de México y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como diversos tratados internacionales en materia de derechos humanos.

SEGUNDO. Oportunidad. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁰ establece que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente al en que se hubiere publicado la norma impugnada.

⁸ Décima Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tesis Aislada, Libro 16, Marzo de 2015, pág. 1102.

⁹ Décima Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tesis aislada, Libro 18, Mayo de 2015, pág. 454.

¹⁰ **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.

En el caso, se impugnan diversos artículos de la Ley para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista en el Estado de México, expedida mediante decreto 492, publicado en el Periódico Oficial local el diecinueve de agosto de dos mil quince, por lo que el plazo para promover la acción transcurrió del veinte de agosto al dieciocho de septiembre de dos mil quince. Por tanto, al haberse presentado el escrito inicial el dieciocho de septiembre de dos mil quince, la acción de inconstitucionalidad resulta oportuna.

TERCERO. Legitimación. De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos puede promover la acción de inconstitucionalidad contra leyes de carácter estatal que vulneren los derechos humanos contenidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales.

Por otra parte, el artículo 11, párrafo primero, en relación con el 59, de la Ley Reglamentaria de la materia¹¹, establece que las partes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

En el caso, el escrito inicial fue suscrito por Luis Raúl González Pérez, en su carácter de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acreditó con copia de la comunicación emitida por el Presidente de la Mesa Directiva de la Sexagésima Segunda Legislatura de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, por la que se le hace saber que, en sesión celebrada el trece de noviembre de dos mil catorce, fue aprobada su designación para ocupar tal cargo en el periodo dos mil catorce a dos mil diecinueve¹².

Dicho funcionario ostenta la representación de la Comisión, en términos de lo dispuesto por los artículos 15, fracción I, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos¹³ y 18 de su Reglamento Interno¹⁴; y cuenta con la facultad expresa para promover acciones de inconstitucionalidad de acuerdo con el artículo 15, fracción IX, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos¹⁵.

Además, en el caso plantea la inconstitucionalidad de diversos preceptos de la Ley para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista en el Estado de México, por estimarlos violatorios de los derechos a la igualdad y no discriminación, a la libertad de profesión y de oficio, al trabajo digno y socialmente útil, al reconocimiento de la personalidad y de la capacidad jurídica en igualdad de condiciones, así como a la salud, a la habilitación y a la rehabilitación de las personas con discapacidad.

Así, al ser la Comisión Nacional de los Derechos Humanos un órgano legitimado para ejercer la acción de inconstitucionalidad en este supuesto y habiéndose promovido por quien cuenta con facultades para representar a dicho órgano, debe reconocerse la legitimación activa en este asunto.

CUARTO. Causas de improcedencia. Los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de México no hicieron valer causas de improcedencia ni se advierte de oficio que se actualice alguna.

¹¹ **Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. (...)

Artículo 59. En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II.

¹² Foja 63 del expediente.

¹³ **Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:
I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; (...)

¹⁴ **Artículo 18.** La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal."

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

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

(...)

QUINTO. Estudio de fondo. Como punto de partida para el análisis de los conceptos de invalidez planteados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, es necesario apuntar que la Ley para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista en el Estado de México, publicada en el periódico oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de agosto de dos mil quince, fue emitida en el marco de las medidas de protección implementadas por 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 treinta de abril de dos mil quince.

El artículo Tercero Transitorio de dicho ordenamiento¹⁶ impuso a las entidades federativas el deber de armonizar y expedir las normas legales necesarias para el cumplimiento de la Ley General y la derogación de aquellas que fueran incompatibles, en un plazo de doce meses siguientes a su entrada en vigor.

Es en cumplimiento a dicha obligación, que el Congreso del Estado de México expidió la ley que nos ocupa, en la que incorpora al ámbito estatal las políticas establecidas por la Ley General respectiva, para la plena integración e inclusión a la sociedad de las personas con la condición del espectro autista¹⁷.

Los preceptos que aquí se impugnan retoman contenidos normativos de la Ley General, cuya constitucionalidad ya fue analizada por este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 33/2015¹⁸, concretamente: i) la existencia de certificados de habilitación para efectos de prohibir la denegación de contratación a personas con la condición del espectro autista; ii) el derecho de las personas con esta condición a la toma de decisiones por sí o a través de sus padres o tutores; y iii) la duración limitada del proceso de habilitación terapéutica.

De dicho precedente derivaron criterios que rigen directamente la cuestión aquí planteada y a la luz de los cuales se procede al análisis de los argumentos de inconstitucionalidad hechos valer por el promovente.

1. Certificados de habilitación

En su primer concepto de invalidez, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos aduce que los artículos 3, fracción III, 10, fracción VI, y 16, fracción VIII, de la Ley para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista en el Estado de México prevén la obtención de un “certificado de habilitación” que resulta discriminatorio, pues impone a las personas con la condición de espectro autista una carga que no es exigible al resto de la población.

Los preceptos combatidos 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 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:

¹⁶ Tercero. El H. Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, armonizarán y expedirán las normas legales para el cumplimiento de esta Ley, y la derogación de aquéllas que le sean incompatibles, en un plazo máximo de 12 meses, contados a partir de la fecha de entrada en vigor de esta Ley.

¹⁷ **Artículo 2.** La presente Ley tiene por objeto 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, en los tratados internacionales, en la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista, en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, sin perjuicio de los derechos tutelados por otras leyes u ordenamientos.

¹⁸ Fallada por el Tribunal Pleno en sesión de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis.

[...]

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. En el Estado de México y sus Municipios, 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 General, que indiquen su aptitud para desempeñar dicha actividad productiva;

[...]

Pues bien, al analizar el establecimiento de los certificados de habilitación previstos en los artículos 3, fracción III, 10, fracción VI, 16, fracción VI, y 17, fracción VIII, de la Ley General para la Atención y Protección de Personas con la Condición del Espectro Autista¹⁹, este Pleno sostuvo que los referidos preceptos resultaban violatorios de los derechos humanos a la igualdad, a la libertad de profesión y oficio, así como al trabajo digno y socialmente útil, en virtud de que condicionaban la posibilidad de contratación laboral de las personas con la condición de espectro autista, a la obtención de los referidos certificados de habilitación, siendo que no se encuentran justificadas las razones por las cuales, a diferencia del resto de la población, sea necesario que las personas con esta condición requieran de un documento médico que certifique que "se encuentran aptas para el desempeño de actividades laborales", máxime que el simple hecho de que se pretenda requerir a un solo grupo de la población 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 la condición del espectro autista, tiene un efecto estigmatizante²⁰.

¹⁹ **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 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.

²⁰ Tesis de jurisprudencia de rubro y texto siguientes: **ESPECTRO AUTISTA. LOS ARTÍCULOS 3, FRACCIÓN III, 10, FRACCIÓN VI, 16, FRACCIÓN VI, Y 17, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY GENERAL PARA LA ATENCIÓN Y PROTECCIÓN DE PERSONAS CON ESA CONDICIÓN, QUE PREVEN LO RELATIVO AL CERTIFICADO DE HABILITACIÓN, VIOLAN LOS DERECHOS HUMANOS A LA IGUALDAD, A LA LIBERTAD DE PROFESIÓN Y OFICIO, ASÍ COMO AL TRABAJO DIGNO Y SOCIALMENTE ÚTIL.** De lo previsto en los referidos numerales, se advierte que el certificado de habilitación es el documento expedido por la Secretaría de Salud donde consta 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, siendo que no se podrá "denegar la posibilidad de contratación laboral a quienes cuenten con los certificados de habilitación". En ese sentido, la protección laboral referida únicamente les resulta aplicable a las personas que hayan obtenido esos certificados, pues a quienes no cuenten con éstos, se les podrá negar su contratación atendiendo a su condición de autismo. De ahí que los artículos mencionados violan los derechos humanos a la igualdad, a la libertad de profesión y oficio, así como el derecho al trabajo digno y socialmente útil, en virtud de que condicionan la posibilidad de contratación laboral de las personas con la condición de espectro autista, a la obtención de los referidos certificados de habilitación, siendo que no se encuentran justificadas las razones por las cuales, a diferencia del resto de la población, sea necesario que las personas con espectro autista requieran de un documento médico que certifique que "se encuentran aptas para el desempeño de actividades laborales"; máxime que 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 la condición del espectro autista, tiene un efecto estigmatizante. Décima Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tesis P./J. 15/2016, Libro 33, Tomo I, Agosto de 2016, página 483.

Las mismas razones conducen a declarar fundado este primer concepto de invalidez. Las normas impugnadas distinguen a un grupo de personas en razón de su *discapacidad*, que al ser una de las categorías sospechosas que contempla el último párrafo del artículo 1º constitucional, deben ser sometidas a **un escrutinio estricto** a través del cual se compruebe que la medida cumple con una finalidad imperiosa, se encuentra estrechamente vinculada con la finalidad que persigue y es la menos restrictiva para alcanzar dicho objetivo²¹.

Pues bien, como ya lo sostuvo este Pleno en relación con la Ley General de la materia, la distinción basada en la categoría sospechosa cumple con una *finalidad imperiosa* desde el punto de vista constitucional. De una lectura integral del informe rendido por el Congreso del Estado de México, puede desprenderse que el establecimiento de un certificado de habilitación tiene como fin establecer una medida positiva que propicie la integración social de las personas con condición de espectro autista, eliminando barreras a las que pudieran encontrarse sujetos²².

Este objetivo es congruente con el mandato de protección a las personas contra la discriminación por motivos de discapacidad establecido tanto en la Constitución General como en los diversos tratados internacionales de los que México es parte²³. En consecuencia, debe entenderse que la medida en estudio satisface la primera grada de un escrutinio estricto de igualdad.

No obstante, la medida establecida en los artículos impugnados no supera el segundo nivel de análisis, toda vez que no se encuentra directamente conectada con la finalidad perseguida; por el contrario, se estima que la medida **genera un efecto estigmatizante** sobre el grupo de personas que pretende proteger y, por tanto, **resulta discriminatoria**.

La Ley para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista en el Estado de México contempla en su artículo 16, fracción VIII, la prohibición de denegar la posibilidad de contratación laboral a las personas con condición de espectro autista que cuenten con dicho documento²⁴, lo cual implica —a contrario sensu— que a quien no lo exhiba se le podrá negar la contratación, por motivos de su discapacidad.

Así, en la medida en que la protección que otorga la ley únicamente es aplicable a las personas a quienes se haya otorgado el certificado de habilitación, este Tribunal Pleno estima que el Congreso del Estado de México **ha condicionado el derecho a la no discriminación de las personas con la condición de espectro autista, a la circunstancia de que las autoridades médicas les expidan el documento correspondiente**.

²¹ Tesis de jurisprudencia P./J. 10/2016 de rubro y texto siguiente: “**CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO**” Una vez establecido que la norma hace una distinción basada en una categoría sospechosa -un factor prohibido de discriminación- corresponde realizar un escrutinio estricto de la medida legislativa. El examen de igualdad que debe realizarse en estos casos es diferente al que corresponde a un escrutinio ordinario. Para llevar a cabo el escrutinio estricto, en primer lugar, debe examinarse si la distinción basada en la categoría sospechosa cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, sin que deba exigirse simplemente, como se haría en un escrutinio ordinario, que se persiga una finalidad constitucionalmente admisible, por lo que debe perseguir un objetivo constitucionalmente importante; es decir, proteger un mandato de rango constitucional. En segundo lugar, debe analizarse si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa. La medida legislativa debe estar directamente conectada con la consecución de los objetivos constitucionales antes señalados; es decir, la medida debe estar totalmente encaminada a la consecución de la finalidad, sin que se considere suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos. Por último, la distinción legislativa debe ser la medida menos restrictiva posible para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional. Décima Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 4, Tomo I, Septiembre de 2016, página 8.

²² Informe del Poder Legislativo del Estado de México, foja 134 del expediente.

²³ los artículos III de 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”.

²⁴ **Artículo 16.** En el Estado de México y sus Municipios, queda estrictamente prohibido para la atención y preservación de los derechos de las personas con la condición de 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 General, que indique su aptitud para desempeñar dicha actividad productiva;

Por otro lado, este Tribunal Pleno advierte que ni del procedimiento legislativo ni de los informes rendidos por las autoridades responsables se advierten las razones que justifiquen por qué es necesario que las personas con condición de espectro autista cuenten con un documento médico en el cual se haga constar su aptitud para el desempeño de actividades laborales o productivas, a efecto de que no les sea negada la contratación.

Por el contrario, requerir un certificado de habilitación sólo a un grupo de personas delimitadas en función de una condición de discapacidad, con el fin de avalar sus aptitudes para ingresar al sector laboral, constituye una medida que, lejos de impulsar la integración de las personas con condición de espectro autista en la sociedad, **genera un efecto estigmatizante**, ya que puede reflejar y fortalecer los estereotipos que algunas personas tienen sobre las personas con discapacidad.

En efecto, como ya lo señaló esta Suprema Corte en la acción de inconstitucionalidad 33/2015, el estigma es el resultado de un proceso de desvalorización de las personas que pertenecen a ciertos grupos de la población, en virtud de un atributo o identidad que es considerada como “anormal”, en contraposición de una concepción social de lo que resulta “normal”. De este modo, el estigma perpetúa las divisiones sociales y, al fomentar la percepción de inferioridad de un grupo frente al resto de la comunidad, constituye uno de los efectos más persistentes de la discriminación²⁵.

Considerando todo lo anterior, este Tribunal Pleno estima que requerir a las personas con la condición de espectro autista un certificado de habilitación no sólo genera una situación de desventaja frente al resto de la población, sino que propicia la percepción de que este grupo de personas cuenta con atributos que, además de hacerlos distintos, hace necesario que cuenten con un documento que avale sus aptitudes para la vida laboral.

A este respecto, cabe señalar que la adquisición de los referidos certificados no es de carácter optativo. De acuerdo con la fracción VI del artículo 10 de la ley impugnada, el certificado no sólo funciona como protección en contra de la negación en la contratación de trabajo, sino que constituye un derecho fundamental disponer de él “al momento en que les sean requeridos por autoridad competente”²⁶, lo cual corrobora que su obtención no queda a discreción de las personas con la condición de espectro autista.

En estas condiciones, este Tribunal Pleno estima que la medida prevista por el legislador del Estado de México no guarda una conexión directa con el fin perseguido, que es propiciar la integración de las personas con condición de espectro autista. Por el contrario, fomenta el estigma que pudieran tener las personas sobre las personas con discapacidad, **lo que resulta contrario a las obligaciones del Estado en materia de igualdad y no discriminación**.

Adicionalmente, se estima que los preceptos impugnados **también son contrarios a los derechos a la libertad de profesión y oficio y al trabajo digno y socialmente útil** previstos en los artículos 6.1 y 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

De acuerdo con este instrumento internacional, el derecho a la libertad de profesión implica que toda persona debe tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado²⁷. En el caso de las personas con discapacidad, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha

²⁵ Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos “El estigma y el ejercicio de los derechos humanos al agua y el saneamiento”, A/HRC/21/42 (de dos de julio de dos mil doce), disponible en <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session21/A-HRC-21-42_sp.pdf>.

²⁶ **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;**

²⁷ **Artículo 6.**

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho.

(...)

sostenido que este derecho implica que este grupo debe tener las mismas oportunidades de empleo productivo y remunerado en el mercado de trabajo, para lo cual deben eliminarse todos los obstáculos a la integración a la sociedad en general y al empleo en particular pues, a menudo, son las barreras que la sociedad impone las que se utilizan como justificación para no emplear a las personas con discapacidad²⁸.

En un sentido similar, el artículo 27.1 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad también reconoce el derecho de este grupo a trabajar en igualdad de condiciones con los demás, lo que incluye tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido y un entorno laboral abierto, inclusivo y accesible. Así, en el ámbito laboral los Estados deben adoptar las medidas pertinentes para proteger los derechos de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones y, particularmente, en igualdad de oportunidades y remuneración por trabajo de igual valor²⁹.

En vista de lo anterior, este Tribunal Pleno estima que el certificado de habilitación representa un obstáculo para que las personas con la condición del espectro autista puedan acceder a la vida laboral en las mismas condiciones y oportunidades que el resto de la población, lo cual vulnera los derechos de libertad de profesión y oficio, así como el derecho al trabajo digno y socialmente útil.

Por todo lo anterior, resultan **fundados** los conceptos de invalidez planteados por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, por lo cual procede **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*", y 16, fracción VIII, de la Ley para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista en el Estado de México.

2) Reconocimiento de la personalidad y capacidad jurídica

En su segundo concepto de invalidez la Comisión Nacional de los Derechos Humanos aduce que los artículos 6, fracción VII, y 10, fracción XIV, de la Ley impugnada no contemplan una forma de reconocimiento de la personalidad y capacidad jurídica de las personas con la condición de espectro autista que se apegue a un modelo social y de derechos humanos, ya que no precisan que las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica deberán ajustarse a la voluntad y las preferencias de la persona; y que en ningún momento su voluntad puede ser nulificada o sustituida por la de los padres o tutores de la persona con la condición de espectro autista, transgrediendo el derecho al reconocimiento de la personalidad y capacidad jurídica ante la ley en igualdad de condiciones.

Los preceptos cuya constitucionalidad se cuestiona 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;

²⁸ Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General Número 5 "Personas con Discapacidad" E/C.12/1994/13 (onceavo periodo de sesiones, 1994), párrafo 22.

²⁹ **Artículo 27. Trabajo y empleo.**

1. Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a trabajar, en igualdad de condiciones con las demás; ello 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. Los Estados Partes salvaguardarán y promoverán el ejercicio del derecho al trabajo, incluso para las personas que adquieran una discapacidad durante el empleo, adoptando medidas pertinentes, incluida la promulgación de legislación, entre ellas:

(...)

b) 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, a condiciones de trabajo seguras y saludables, incluida la protección contra el acoso, y a la reparación por agravios sufridos;

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:

[...]

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

[...]

En sesión de quince de mayo de dos mil diecisiete se sometió a consideración del Tribunal Pleno la propuesta de reconocer la validez de los artículos 6, fracción VII, y 10, fracción XIV, pues de la literalidad de los preceptos combatidos no se desprende la intención del legislador de adoptar un modelo de sustitución en la toma de decisiones, ya que estas normas se limitan a reconocer la posibilidad de que las personas con la condición de espectro autista puedan tomar decisiones a través de sus familiares ascendentes o tutores en ciertas circunstancias. Los señores Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales se expresaron a favor de la propuesta, mientras que los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Medina Mora I. y Laynez Potisek votaron en contra, resultando un empate de cinco votos.

En estas condiciones, al no obtenerse una mayoría calificada, de acuerdo con los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Tribunal Pleno determinó desestimar la acción de inconstitucionalidad respecto de los preceptos impugnados.

3) Habilitación terapéutica.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea, en su tercer concepto de invalidez, que el artículo 3, fracción IX, de la Ley para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista en el Estado de México, al definir la habilitación terapéutica como un proceso de duración limitada, atenta contra el derecho de protección a la salud y a la habilitación y rehabilitación, por lo que es inconstitucional.

El precepto cuya invalidez se aduce, establece lo siguiente:

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

IX. Habilitación 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;

Al analizarse la constitucionalidad del artículo correlativo de la Ley General de la materia, este Pleno sostuvo que el mismo no resulta violatorio del derecho a la salud³⁰.

³⁰ **ESPECTRO AUTISTA. EL ARTÍCULO 3, FRACCIÓN IX, DE LA LEY GENERAL PARA LA ATENCIÓN Y PROTECCIÓN DE PERSONAS CON ESA CONDICIÓN, AL ESTABLECER QUE LA HABILITACIÓN TERAPÉUTICA ES UN PROCESO DE DURACIÓN LIMITADA, NO VIOLA EL DERECHO A LA SALUD.** Si bien el referido precepto establece que la habilitación terapéutica es un "proceso de duración limitada", lo cierto es que debe entenderse que esa temporalidad se encuentra sujeta, necesariamente, a que se hayan logrado sus objetivos fáctico y jurídico, a saber, lograr la integración social y productiva de las personas con la condición del espectro autista, por lo 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; en la inteligencia de que, una vez logrado el referido objetivo, si en el futuro la persona con la condición del 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; de ahí que el artículo 3, fracción IX, de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista, no vulnera el derecho humano a la salud.

Décima Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tesis P./J. 17/2016, Libro 33, Tomo I, Agosto de 2016, página 481.

En relación con el derecho a la salud, se sostuvo en esencia lo siguiente:

- Que de los precedentes del Pleno se advierte que 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.
- 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*.
- 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*.
- 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"; habida 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 dignidad³¹.

³¹ Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General Número 5 "Personas con Discapacidad" E/C.12/1994/13 (onceavo periodo de sesiones, 1994), párrafo 34.

- 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 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.

Ahora bien, de la lectura del precepto impugnado se desprende que, para efectos de la Ley para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista en el Estado de México, la habilitación terapéutica es un proceso de duración limitada, que tiene un objetivo definido para mejorar la condición física y mental de las personas, y que pretende lograr su integración social y productiva.

En primer lugar este Tribunal Pleno estima que, al estudiar la constitucionalidad de esta disposición, debe tomarse en especial consideración el tercer elemento destacado, esto es, que la habilitación terapéutica **tiene como propósito lograr la integración de las personas con la condición de espectro autista**, tanto en el ámbito social como el productivo.

En ese sentido, el artículo impugnado resulta constitucional en tanto se interprete que, si bien la habilitación terapéutica es "de duración limitada", la temporalidad del proceso se encuentra sujeta, **necesariamente**, a que se haya cumplido el propósito señalado en el párrafo anterior. De esta manera, la terminación del tratamiento se actualizará en la medida en que se haya alcanzado una mejoría física y mental que permita la integración de la persona con condición de espectro autista en la sociedad.

Del mismo modo, esta Suprema Corte advierte que por diversas e imponderables circunstancias, puede resultar necesario reanudar la habilitación terapéutica. En este caso, la persona con condición de espectro autista debe tener acceso al tratamiento hasta que, nuevamente, se alcance un estado óptimo en su condición física y mental que haga posible su integración en la vida social y productiva, pues haber recibido habilitación terapéutica con anterioridad no excluye la posibilidad de recibirla de nuevo; aunado a que la propia Ley para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista en el Estado de México lo reconoce como un derecho fundamental de este grupo³².

³² **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:

V. Recibir consultas clínicas y terapias de habilitación especializadas en la red hospitalaria del Estado de México y sus municipios, así como contar con terapias de habilitación;

Esta interpretación es consistente no sólo con el deber del Estado mexicano de adoptar medidas para que las personas con discapacidad sean autónomas y logren potencializar sus capacidades físicas, mentales y sociales; sino también con la finalidad de la propia Ley para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista en el Estado de México³³: impulsar su inclusión en la sociedad mediante la protección de sus **derechos y necesidades** fundamentales.

En estas condiciones, resulta **infundado** el planteamiento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por lo que procede **reconocer la validez** del artículo 3, fracción IX, de la Ley para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista en el Estado de México.

SEXTO. Efectos. En términos del artículo 45, en relación con el artículo 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General, la declaratoria de 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*", y 16, fracción VIII, de la Ley para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista en el Estado de México surtirá efectos cuando se notifiquen los puntos resolutivos de este fallo al Poder Legislativo del Estado de México.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO. Se desestima la presente acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos 6, fracción VII, y 10, fracción XIV, de la Ley para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista en el Estado de México, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad el diecinueve de agosto de dos mil quince.

TERCERO. Se reconoce la validez del artículo 3, fracción IX, de la Ley para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista en el Estado de México, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad el diecinueve de agosto de dos mil quince.

CUARTO. 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*", y 16, fracción VIII, de la Ley para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista en el Estado de México, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad el diecinueve de agosto de dos mil quince.

QUINTO. La declaración de invalidez surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de este fallo al Poder Legislativo del Estado de México.

SEXTO. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de México y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

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

³³ **Artículo 2.** La presente Ley tiene por objeto 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, en los tratados internacionales, en la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista, en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, sin perjuicio de los derechos tutelados por otras leyes u ordenamientos.

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 diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, 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, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se suscitó un empate de cinco votos a favor de los señores Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, y cinco votos en contra de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Medina Mora I., y Laynez Potisek, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su apartado 2), denominado "Reconocimiento de la personalidad y capacidad jurídica", consistente en reconocer la validez de los artículos 6, fracción VII, y 10, fracción XIV, de la Ley para la Atención, y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista en el Estado de México. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en reconocer la validez, de los artículos 6, fracción VII, y 10, fracción XIV, de la Ley para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista en el Estado de México, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea obligado por el criterio del Tribunal Pleno de que no era necesaria la consulta, Pardo Rebolledo, Piña Hernández obligada por el criterio del Tribunal Pleno de que no era necesaria la consulta, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su apartado 3) denominado "Habilitación terapéutica", consistente en reconocer la validez del artículo 3, fracción IX, de la Ley para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista en el Estado de México. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Cossío Díaz votaron en contra. El señor Ministro Cossío Díaz anunció voto particular.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, Pardo Rebolledo separándose e introduciendo algunas otras consideraciones, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su apartado 1), denominado "Certificados de habilitación", 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 y 16, fracción VIII, de la Ley para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista en el Estado de México. Los señores Ministros Piña Hernández y Presidente Aguilar Morales votaron en contra y anunciaron voto de minoría. Los señores Ministros Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea y Pardo Rebolledo anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en que la declaración de invalidez surta sus efectos cuando se notifiquen los puntos resolutivos de este fallo al Poder Legislativo del Estado de México.

En relación con el punto resolutivo sexto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

Votación que no se refleja en puntos resolutivos:

Se suscitó un empate de cinco votos a favor de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández, y cinco votos en contra de los señores Ministros Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto de la propuesta previa al estudio del fondo del proyecto, consistente en declarar la invalidez total de la Ley para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista en el Estado de México, por falta de consulta al grupo social interesado durante el procedimiento legislativo. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos particulares.

La señora Ministra Margarita Luna Ramos no asistió a la sesión de quince de mayo de dos mil diecisiete por desempeñar una comisión oficial.

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

Firman el señor Ministro Presidente y el señor Ministro Ponente, con el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

El Ministro Presidente: Ministro **Luis María Aguilar Morales**.- Rúbrica.- El Ministro Ponente: Ministro **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos: **Rafael Coello Cetina**.- Rúbrica.

LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de veintiuna fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con la original de la sentencia de quince de mayo de dos mil diecisiete, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 89/2015. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a once de julio de dos mil diecisiete.- Rúbrica.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 89/2015, RESUELTA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EL QUINCE DE MAYO DE DOS MIL DIECISIETE.

En sesión pública ordinaria del Pleno de este Alto Tribunal celebrada en la citada fecha, anuncié la formulación del presente voto particular a fin de expresar las razones que me llevaron a votar por la invalidez total de la Ley para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista en el Estado de México por falta de consulta previa en términos de lo que se argumenta a continuación; y como consecuencia de la votación adversa en ese punto, mi posición de votar por 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”*, y 16, fracción VIII, y por la validez de los artículos 3, fracción IX; 6, fracción VII y 10, fracción XIV de esa Ley.

En mi opinión, en suplencia de la deficiencia de la queja, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación debió, como lo señalé antes, declarar la invalidez general de la Ley estatal citada, publicada en el Periódico Oficial del Estado de México el 19 de agosto de 2015, derivado de un vicio transcendente en el procedimiento legislativo, como lo fue la falta de consulta a personas con capacidades diferentes y organizaciones que los representan, a que hace referencia el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad¹.

Así es, de las constancias que conformaron el proceso legislativo del que derivó la expedición de la citada Ley estatal, se desprende que la legislatura local no celebró consulta alguna con dichas personas, incluidos niñas y niños o con organizaciones que representaran a ese grupo de la sociedad del Estado de México, pues sólo fue presentada una iniciativa por la diputada María Gisela Alejandra Parra Flores y formulado un dictamen por la Comisión Legislativa de Gobernación y Puntos Constitucionales, aprobándose el Decreto de Ley correspondiente sin mayor discusión.

No pasa inadvertido que la iniciativa de la ley local fue formulada en cumplimiento al artículo Tercero Transitorio de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista²; sin embargo, siguiendo la posición que sostengo en el Voto Particular que formulé respecto de la resolución en la Acción de Inconstitucionalidad 33/2015, en el sentido de que al expedir la citada Ley General, el órgano legislativo federal tampoco cumplió con el requisito de consulta a que hace referencia el artículo 4.3 del mencionado tratado internacional, pues a pesar de los esfuerzos de una de las legisladoras del Poder Legislativo Federal para convocar algunas personas expertas en el tema de la condición del espectro autista y algunas organizaciones, lo cierto es 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.”*

En el caso materia de este Voto, como lo señalé en la sesión pública del pasado lunes 15 de mayo de 2017, contrario a lo que sostuvieron los Ministros que votaron porque no era necesaria la consulta, las legislaturas estatales está obligadas a celebrar la consulta en su ámbito territorial y competencial dado que sí tienen un margen de libre configuración para legislar en esta materia, pues tal como lo señala el Artículo Tercero transitorio de la Ley General:

“El H. Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, armonizarán y expedirán las normas legales para el cumplimiento de esta Ley, y la derogación de aquéllas que le sean incompatibles, en un plazo máximo de 12 meses, contados a partir de la fecha de entrada en vigor de esta Ley.”

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.

² Transitorios (...) Tercero. El H. Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, armonizarán y expedirán las normas legales para el cumplimiento de esta Ley, y la derogación de aquéllas que le sean incompatibles, en un plazo máximo de 12 meses, contados a partir de la fecha de entrada en vigor de esta Ley.

Como se aprecia del texto de ese precepto, el Congreso de la Unión mandató a las Legislaturas de los Estados para legislar en tres aspectos: a) para armonizar sus leyes con la Ley General expedida por el órgano legislativo federal; b) para expedir las normas legales en cumplimiento de lo que dispone esa Ley General; y, c) para derogar todas aquellas leyes o normas que le sean incompatibles.

Para interpretar adecuadamente ese mandato, debe partirse de la identificación de la naturaleza y alcance de la facultad federal en el ámbito de la condición del espectro autista, para de ello poder establecer si existen facultades legislativas propias de los Estados en este ámbito.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en los artículos 4º, párrafo cuarto, y 73, fracción XVI, lo siguiente:

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

Art. 73.- El Congreso tiene facultad:

.....

XVI.- Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

1a.- El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.

2a.- En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, la Secretaría de Salud tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República.

3a.- La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del País.

4a.- Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la Campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan.

.....

De los textos transcritos se colige, sin duda alguna, que el Congreso de la Unión tiene la facultad de legislar en materia de salubridad general de la República, y que esa facultad por determinación contenida en el párrafo cuarto del artículo 4º transcrito, es una facultad concurrente y no exclusiva de la Federación.

Ahora bien, la Ley General de Salud, es el marco normativo primario en el que se establece, entre otras muchas cuestiones, lo que abarca la salubridad general y cómo deben distribuirse las competencias entre la Federación y las entidades federativas.

En lo que interesa a este voto, sus artículos 1º, 3º y 13, respectivamente, en lo que interesa a este Voto, establece lo siguiente:

ARTICULO 1o.- La presente Ley reglamenta el derecho a la protección de la salud que tiene toda persona en los términos del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general. Es de aplicación en toda la República y sus disposiciones son de orden público e interés social.

“ARTICULO 3o.- En los términos de esta Ley, es materia de salubridad general:

.....

XVII.- La prevención de la discapacidad y la rehabilitación de las personas con discapacidad;

.....

ARTÍCULO 13.- La competencia entre la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general quedará distribuida conforme a lo siguiente:

A.

B. Corresponde a los gobiernos de las entidades federativas, en materia de salubridad general, como autoridades locales y dentro de sus respectivas jurisdicciones territoriales:

I. Organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de salubridad general a que se refieren las fracciones II, II Bis, IV, IV Bis, IV Bis 1, IV Bis 2, IV Bis 3, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXVI Bis y XXVII Bis, del artículo 3o. de esta Ley, de conformidad con las disposiciones aplicables;

....”

Concluyente resulta entonces, del contenido de las anteriores disposiciones, que todo lo relativo a *la discapacidad y la rehabilitación de las personas con discapacidad*, por lo que se refiere a organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de salubridad general en este ámbito, corresponde a las entidades federativas; por tanto, pueden legislar en esta materia en función de lo que las disposiciones aplicables determinen.

En el caso concreto, el legislador secundario, en uso de sus atribuciones legislativas decidió que, además de Ley General de Salud debería existir, por la importancia y especificidad de la materia relativa al espectro autista, una Ley General específica que regulara esta condición del espectro autista.

En los trabajos legislativos³ se justificó la existencia de esta última Ley General, entre otros argumentos, con los siguientes:

Al respecto, diversos juristas opinan que tanto en la Ley General de Personas con Discapacidad como en la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, no se encuentran suficientemente regulados los “derechos de los discapacitados”, a diferencia de la amplia reproducción de las competencias de dependencias y organismos establecidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Aunado a lo anterior, la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad si bien cumple con los términos abstractos y genéricos que exige la producción de la ley, al hacer la conversión de la regla generalizada, los preceptos concretos y singulares a favor de las personas con la condición del espectro autista no se pueden establecer. En ninguna parte del texto se refiere de manera expresa al concepto que nos ocupa o alude a sinónimos como “trastornos generalizados del desarrollo” o “condición de las personas con trastornos propios del autismo”.

Debe señalarse que, efectivamente, la Ley General de Salud en distintos artículos y, particularmente en su Título Noveno, cuyo encabezado es: Asistencia Social, Prevención de la Discapacidad y Rehabilitación de las Personas con Discapacidad, no se refiere, específicamente, a personas en condición del espectro autista, sino genéricamente a las personas con discapacidad.

³ Iniciativa presentada por diversos Diputados del PRI a la LXII Legislatura del Congreso de la Unión en apoyo de los trabajos de la Diputada Paloma Villaseñor.

Consecuentemente, la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista es el referente directo para que las legislaturas, en el ámbito de sus competencias, puedan legislar en esta materia concreta, pero no pueden dejar de tomar en cuenta, en lo que corresponda, a la Ley General de Salud.

Es por ello que el artículo Tercero Transitorio de la Ley General últimamente citada ordenó que: ... *las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, armonizarán y expedirán las normas legales para el cumplimiento de esta Ley, y la derogación de aquéllas que le sean incompatibles* ...⁴ Por tanto, tal como lo sostuve expresamente en la sesión pública del Pleno, ese artículo implica que las legislaturas de los Estados tienen conforme con la Constitución, la Ley General de Salud⁵ y a la Ley General citada en este párrafo, un margen de libertad configurativa, para en el ámbito de sus competencias, puedan regular lo relativo a la organización, operación, supervisión y evaluación de la prestación de los servicios de salubridad general en materia de la condición del espectro autista, de conformidad con las disposiciones aplicables.

Ahora bien, el Pleno de esta Suprema Corte resolvió, al analizar la presente Acción de Inconstitucionalidad, que no existe la posibilidad de declarar la invalidez general de la Ley para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista en el Estado de México, por no haberse realizado la consulta ordenada por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, argumentando fundamentalmente que los Estados solo están facultados para armonizar y en su caso repetir los preceptos de la Ley General; argumentación que no comparto por las razones antes esgrimidas en este Voto.

Por tanto, sosteniendo mi posición de que se debió invalidar por falta de consulta previa a los directamente involucrados, en suplencia de la queja y para la protección de la regularidad constitucional del orden jurídico nacional la Ley impugnada, por las razones antes expresadas, me separo de la conclusión alcanzada en este punto en la resolución de esta Acción de Inconstitucionalidad; y justifico también, que obligado por esa decisión, me pronuncié sobre el análisis particular de las disposiciones individualmente impugnadas, en los términos antes señalados.

ATENTAMENTE

El Ministro **José Fernando Franco González Salas**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de cuatro fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original del voto particular formulado por el señor Ministro José Fernando Franco González Salas, en relación con la sentencia de quince de mayo de dos mil diecisiete, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 89/2015. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a once de julio de dos mil diecisiete.- Rúbrica.

⁴ Artículo 72. Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, si fueren aprobadas por cuando menos ocho votos. Si no se aprobaran por la mayoría indicada, el Tribunal Pleno desestimaré la acción ejercitada y ordenará el archivo del asunto.

⁵ La aplicación supletoria de la Ley General de Salud deriva de la interpretación directa de la Constitución, pues es ella la única que puede, de manera amplia e integral, establecer qué ámbitos o materias deben ser consideradas de salubridad general y, por tanto, establecer las bases y reglas de distribución de competencias entre la federación y las entidades federativas; por lo que, en mi opinión, no es óbice para no tomarla en cuenta en el escrutinio de regularidad constitucional de las leyes estatales, aún en el caso como en el que nos ocupa, en el que la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del espectro Autista, no se refiera de manera expresa a ella. Tómese en cuenta que la Ley General para la Atención y Protección a personas con la Condición del Espectro Autista define a la concurrencia, en su artículo 3º, fracción V, como: "*Participación conjunta de dos o más dependencias o entidades de la Administración Pública federal, o bien, de los estados, el Distrito Federal (hoy Ciudad de México) y los municipios que, de acuerdo con los ámbitos de su competencia, atienden la gestión y, en su caso, la resolución de un fenómeno social*"; Como es evidente de la transcripción en la página 3 de este Voto, del párrafo cuarto del artículo 4º de la Constitución, la concurrencia en materia de salubridad general solamente existe entre la federación y las entidades federativas, es decir, únicamente Estados y la Ciudad de México, por lo que no están incluidos los municipios en esta distribución competencial; es consecuencia natural de este mandato constitucional, entonces, que solamente los Estados podrían legislar para incorporar a sus municipios en algunas de las tareas que les corresponden, en materia de concurrencia en el ámbito de salubridad general y, por tanto, de la condición del espectro autista. De otra manera, se estaría violando el régimen de concurrencia establecido por la propia Constitución y la Ley General de Salud que es la que regula esos aspectos. Esto se menciona a manera de ejemplo de que pueden existir facultades legislativas que le corresponden a las entidades federativas.

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 89/2015.

En la resolución del Tribunal Pleno, relativa al asunto citado al rubro, adoptada por la mayoría, se declaró 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 16, fracción VIII, de la Ley para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista en el Estado de México porque, se dijo, son contrarios a los derechos humanos de igualdad, de libertad de profesión y oficio, así como al de trabajo digno y socialmente útil.

Se llegó a esa conclusión, al considerarse que a pesar de que la existencia de los certificados de habilitación contribuían a 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”***; las normas cuestionadas no cumplían con la exigencia constitucional de estar directamente conectadas al fin perseguido y, por tanto, dicha medida resultaba discriminatoria. Además de que se estimó que: ***“la protección que otorga la ley únicamente es aplicable a las personas a quienes se haya otorgado el certificado de habilitación...”***

Incluso, afirmó la mayoría, la peculiaridad de que las personas con la condición de espectro autista fueran el único grupo de la población que requería de un certificado de habilitación para hacer constar sus aptitudes laborales, no sólo las ponía en situación de desventaja, sino que podía contribuir, deliberadamente, a la formación o fortalecimiento de prejuicios y estereotipos sobre su persona.

Disiento de lo resuelto por la mayoría de los integrantes del Pleno en el presente asunto, pues, como lo señalé al resolverse la diversa acción de inconstitucionalidad 33/2015, y en mi intervención en la sesión del Pleno del quince de mayo del año en curso, cuando se discutió este asunto, considero que los certificados de habilitación constituyen una medida favorable, propositiva, un instrumento que a fin de cuentas ayuda a las personas con la condición del espectro autista.

Al respecto estimo 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, sino que 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, en mi opinión, 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 establecen un verdadero derecho a favor de las personas con la condición del espectro autista e instituyen un medio de inclusión y acceso a la vida laboral.

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

El Ministro, **Luis María Aguilar Morales**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de dos fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original del voto particular formulado por el señor Ministro Luis María Aguilar Morales, en relación con la sentencia de quince de mayo de dos mil diecisiete, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 89/2015. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a once de julio de dos mil diecisiete.- Rúbrica.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 89/2015, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En sesión celebrada el quince de mayo de dos mil diecisiete, el Tribunal Pleno resolvió la presente acción de inconstitucionalidad, en la que se planteó la invalidez de diversos artículos de la Ley para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista en el Estado de México, publicada en el Periódico Oficial del Estado de México el diecinueve de agosto de dos mil quince.

Los preceptos impugnados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos reproducen los contenidos normativos de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista, cuya constitucionalidad fue analizada por este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 33/2015.

Al igual que en dicho precedente, a mi juicio debió declararse la invalidez total del ordenamiento impugnado, 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. Suscribo este voto para expresar, además, otros argumentos que en todo caso debieron, a mi juicio, sustentarse en el estudio de fondo.

I. Requisito de consultar a las personas con discapacidad

El derecho de las personas con discapacidad a ser consultadas sobre las medidas que les atañen ha sido discutido, por lo menos, en dos ocasiones por el Tribunal Pleno¹, sin que se haya alcanzado una mayoría calificada para lograr una declaratoria de invalidez.

A pesar de no haber sido una cuestión combatida en el escrito inicial por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, durante la discusión del asunto nuevamente se sometió al Tribunal Pleno, la propuesta de declarar la invalidez total de la Ley para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista en el Estado de México, por no haberse realizado una consulta previa acerca de su contenido, en términos de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Sin embargo, toda vez que la propuesta no alcanzó una mayoría calificada², el Pleno determinó analizar los preceptos impugnados a la luz de los conceptos de invalidez planteados, siguiendo los criterios sostenidos en la acción de inconstitucionalidad 33/2015. Voté en contra de dicha determinación, pues como he sostenido en ocasiones anteriores, al no haberse llevado a cabo una consulta con las personas con discapacidad, era necesario invalidar la totalidad del ordenamiento.

¹ En la acción de inconstitucionalidad 33/2015 (Ley General para la Atención y Protección a las Personas con Condición de Espectro Autista) se aprobó la propuesta de considerar que en la elaboración de la Ley General hubo una participación adecuada y significativa de las personas con discapacidad por mayoría de 6 votos de los Ministros Luna Ramos, Piña Hernández, Media Mora, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Aguilar Morales; los 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. Por otro lado, en la acción de inconstitucionalidad 96/2014 y 97/2014 (Ley de Movilidad del DF) una mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández y Laynez Potisek se manifestaron por declarar la invalidez de la totalidad de la Ley impugnada, bajo el argumento de la falta de consulta prevista en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; los señores Ministros Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales votaron en contra.

² Se suscitó un empate de cinco votos a favor de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández, y cinco votos en contra de los señores Ministros Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto de la propuesta consistente en declarar la invalidez total de la Ley para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista en el Estado de México, por falta de consulta al grupo social interesado durante el procedimiento legislativo. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos particulares.

En efecto, al fallarse las acciones de inconstitucionalidad 33/2015 y 96/2014 y su acumulada 97/2014 sustenté el criterio de que el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad³ constituye una norma de rango constitucional por mandato del artículo 1° de la Constitución General, es decir, forma parte del parámetro de regularidad de todas las normas y actos del orden jurídico mexicano y, por tanto, su incumplimiento puede generar la invalidez de las normas y actos a través de las cuales se implementen los derechos de las personas con discapacidad.

El citado precepto establece una obligación clara en el sentido de que tanto en la **elaboración de legislación** como en la adopción de políticas 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)⁴ del preámbulo –en el que se reconoce 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 afecten directamente– así como con el artículo 3º, inciso c)⁵, el cual consagra el principio de participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad.

Lo anterior implica, que para satisfacer la obligación de consulta es necesario que esta sea previa, pública, abierta y que, en el caso de leyes, 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 de la consulta, así como de la manera en que las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan, podrán participar en ella⁶.

De este modo, 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 es necesario que el órgano legislativo establezca previamente la manera en la que dará cauce a esa participación.

Se trata de un requisito procedimental en la elaboración de la ley que tiene rango constitucional lo que implica, naturalmente, que la ausencia de consulta debe considerarse como un vicio formal, invalidante del procedimiento legislativo y, consecuentemente, del producto legislativo.

En el caso, del procedimiento legislativo que dio origen a la Ley para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista en el Estado de México, se advierte que **no existió consulta pública alguna a las personas con condición de espectro autista**, por lo que a mi juicio dicho ordenamiento debió ser invalidado en su integridad.

³ 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.

⁴ 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,

(...)

⁵ Artículo 3 Principios generales

Los principios de la presente Convención serán:

(...)

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

(...)

⁶ Este estándar se desprende, a mi juicio, de los principios rectores de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad contenidos en su artículo 3º; los lineamientos emitidos por la Relatora Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad presentado al Consejo de Derechos Humanos de la ONU el doce de enero de dos mil dieciséis; 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 (UN-DAES), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y la Unión Parlamentaria, y el Documento sobre buenas prácticas parlamentarias, elaborado por la Unión Parlamentaria en Ginebra, 2006.

Ahora bien, es cierto que esta ley fue emitida en cumplimiento a lo ordenado por el artículo tercero transitorio de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista⁷ –respecto de la cual este Pleno determinó que sí había sido debidamente consultada– y, en tal sentido, podría argumentarse que la consulta respecto de las políticas públicas en materia de protección a las personas con condición de espectro autista ya se llevó a cabo. Sin embargo, al margen de que al fallar el precedente no compartí el criterio del Pleno, me parece que en tanto la norma aquí impugnada desarrolla los principios y directrices de la Ley General, el Congreso del Estado de México **se encontraba obligado a celebrar una consulta** que garantizara la participación efectiva de las personas con discapacidad o sus representantes, respecto de la manera en que la Ley General será implementada en el Estado de México.

Al no haberse hecho así, debió declararse la invalidez de los preceptos impugnados, haciendo extensiva dicha declaración al ordenamiento en su totalidad con fundamento en el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de la materia⁸.

II. Inconstitucionalidad del certificado de habilitación

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnó los artículos 3, fracción III⁹, 10, fracción VI¹⁰, y 16, fracción VIII¹¹, de la Ley para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista en el Estado de México que prevén la obtención de un “certificado de habilitación”, toda vez que el certificado impone a las personas con la condición de espectro autista una carga que no es exigible al resto de la población, lo cual resulta discriminatorio.

Siguiendo el precedente de la acción de inconstitucionalidad 33/2015, la sentencia **somete los preceptos impugnados a un escrutinio estricto**, en virtud de que las normas impugnadas distinguen a un grupo de personas en razón de su discapacidad, que es una de las categorías sospechosas previstas en el artículo 1º constitucional.

De acuerdo con el fallo de la mayoría, si bien la medida cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, esta **no supera el segundo nivel de análisis** –el requisito de idoneidad– toda vez que no se encuentra directamente conectada con la finalidad perseguida, pues ni del procedimiento legislativo ni de los informes rendidos por las autoridades responsables se advierten las razones que justifiquen por qué este grupo debe contar con un documento médico en el cual se haga constar su aptitud para el desempeño de actividades laborales o productivas, a efecto de que no les sea negada la contratación.

⁷ **Tercero.** El H. Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, **armonizarán y expedirán las normas legales para el cumplimiento de esta Ley, y la derogación de aquellas que le sean incompatibles**, en un plazo máximo de 12 meses, contados a partir de la fecha de entrada en vigor de esta Ley.

⁸ **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;

⁹ **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;

[...]

¹⁰ **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;

¹¹ **Artículo 16.** En el Estado de México y sus Municipios, 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 General, que indiquen su aptitud para desempeñar dicha actividad productiva;

[...]

Voté a favor de la declaratoria de invalidez de los preceptos impugnados, pues considero que 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.

En este aspecto, sin embargo, 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.

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, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnó los artículos 6, fracción VII¹², y 10, fracción XIV¹³, de la Ley impugnada, al considerar que éstos no contemplan una forma de reconocimiento de la personalidad y capacidad jurídica de las personas con la condición de espectro autista que se apegue a un modelo social y de derechos humanos, transgrediendo el derecho al reconocimiento de la personalidad y capacidad jurídica ante la ley en igualdad de condiciones.

En términos del criterio sentado en la acción de inconstitucionalidad 33/2015, se sometió a consideración del Tribunal Pleno la propuesta de reconocer la validez de los artículos 6, fracción VII, y 10, fracción XIV, ya que de la literalidad de los preceptos combatidos no se desprende la intención del legislador de adoptar un modelo de sustitución en la toma de decisiones, ya que estas normas se limitan a reconocer la posibilidad de que las personas con la condición de espectro autista puedan tomar decisiones a través de sus familiares ascendentes o tutores en ciertas circunstancias. Sin embargo, al no obtenerse una mayoría calificada¹⁴, se desestimó la acción de inconstitucionalidad respecto de los preceptos impugnados.

A pesar de ello, debo dejar asentado que, a mi juicio, 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:

“...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”¹⁵

¹² **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;

¹³ **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:
[...]

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

[...]

¹⁴ Los señores Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales se expresaron a favor de la propuesta, mientras que los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Medina Mora I. y Laynez Potisek votaron en contra, resultando un empate de cinco votos.

¹⁵ Amparo en revisión 159/2013 resuelto el 16 de octubre de 2013, bajo la Ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

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**.¹⁶

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.¹⁷

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.¹⁸ 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:

“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 XIV. 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.”

Considero que dichas 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.¹⁹

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 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.

¹⁶ Al respecto véase C. Ganzenmüller Roig y J.F. Escudero Moratalla, *Discapacidad y derecho. Tratamiento jurídico y sociológico*, op. cit., pp. 38 y 62.

¹⁷ 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.

¹⁸ 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.

¹⁹ 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.

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 XIV, 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, el legislador ya contaba con directrices claras sobre cómo incorporar el nuevo paradigma en la protección de los derechos de las personas con discapacidad.

Ahora, lo anterior no implica que en la Ley para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista en el Estado de México –ni tampoco en la Ley General de la materia– 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 decir 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.

El Ministro **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de nueve fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original del voto particular formulado por el señor Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en relación con la sentencia de quince de mayo de dos mil diecisiete, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 89/2015. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a once de julio de dos mil diecisiete.- Rúbrica.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 89/2015

En sesión de quince de mayo de dos mil diecisiete, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió el asunto citado al rubro, en el sentido de estimar procedente y parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad.

Como lo expuse en la sesión respectiva, considero que existían vicios en el procedimiento relativos a la obligación del legislador de realizar una consulta previa y, por tanto, la norma podía ser invalidada en su totalidad. En este voto reitero y explico las razones por las que voté en contra de la sentencia y reservé mi derecho a formular el presente voto particular.

I. Consideración de la mayoría

En el presente asunto, el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad planteando la invalidez de los artículos 3, fracción II y IX, 6, fracción VII, 10, fracciones VI y XIV y 16, fracción VIII, de la Ley para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista en el Estado de México, publicada en el Periódico Oficial del Estado de México el diecinueve de agosto de dos mil quince.

La parte actora estimó inconstitucionales los artículos impugnados porque, a su juicio, resultaba discriminatorio el establecer como carga a las personas con espectro autista el tener que obtener un certificado de habilitación para su contratación eventual. Además, a juicio del actor, ello resultaba inconstitucional por vulnerar los derechos de igualdad y la libertad de trabajo, así como el modelo asistencial en la toma de decisiones previsto en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

La opinión de la mayoría incorporó directamente los argumentos de la acción de inconstitucionalidad 33/2015, precedente en que se discutieron estas cuestiones por vez primera y cuyos razonamientos sigue el proyecto. En ese sentido, la sentencia declaró la invalidez de los certificados de habilitación previstos en los artículos 3, fracción III, 10, fracción VI en la porción normativa “al igual que de los certificados de habilitación” y 16, fracción VIII, de la Ley para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista en el Estado de México.

De igual forma, se desestimaron los conceptos de invalidez relativos a los artículos 6, fracción VII y 10, fracción XIV de la ley impugnada (referente a si la norma contempla un modelo de sustitución en la toma de decisiones) al no obtenerse una mayoría calificada de acuerdo al artículo 105, fracción II, párrafo quinto constitucional.

Por último, la impugnación respecto a la habilitación terapéutica prevista en el artículo 3, fracción IX de la ley de mérito fue resuelta en el sentido de reconocer la validez de dicho artículo.

Como se ha referido anteriormente esta acción de inconstitucionalidad tiene como precedente directo la acción de inconstitucionalidad 33/2015. Mi opinión en este caso, no difiere de la que externé en la discusión de la sentencia citada.

II. Razones del disenso

En primer término y, como planteamiento general, quiero señalar que, al igual que en la acción de inconstitucionalidad 33/2015, aprecio aquí una inconstitucionalidad general por vicios en el procedimiento legislativo, a saber, la falta de consulta previa a los grupos afectados en el proceso legislativo, al tenor de lo señalado en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Este es un vicio formal que afecta la validez de toda la norma.

En ese sentido, al aproximarnos a la norma, detecto que ni en la exposición de motivos, ni en el dictamen de la norma (sección de antecedentes u otras) se hace referencia a ningún tipo de consulta celebrada sino sólo se menciona la obligación del artículo tercero transitorio de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista. Por tanto, en mi opinión, no se encuentra satisfecha la obligación internacional de consulta previa lo que deriva en un vicio formal de validez de toda la norma. Es decir, existe, a mi juicio, una inconstitucionalidad general.

Habiendo establecido lo anterior, proseguiré individualizando el criterio respecto a los tres grandes temas tocados por la sentencia.

En primer término, si bien estoy de acuerdo con la declaratoria de 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” y 16, fracción VIII de la ley impugnada, mi razón fundamental es la falta de consulta previa y no el análisis de fondo realizado en la sentencia. Además de ello, estimo que debió incorporarse al proyecto información científica y sociológica necesaria para poder pronunciarnos sobre la constitucionalidad de dichos certificados. Por ello, sin la consulta previa requerida y la información científica pertinente (que pudiera incorporarse con base en los artículos 79 y 80 del Código Federal de Procedimientos Civiles) no es posible determinar de forma eficaz si tales certificados constituyen factores de estigmatización o herramientas útiles para la implementación de ajustes razonables por parte de los empleadores.

En segundo lugar, considero que las impugnaciones relativas al reconocimiento de la personalidad/capacidad jurídica, así como habilitación terapéutica debieron ser fundadas. Dado que mi premisa fundamental es la invalidez de toda la norma por falta de consulta previa, estos artículos debieron seguir la misma suerte.

Por las razones expresadas, es que voté en contra del proyecto y formulo el presente voto particular.

El Ministro **José Ramón Cossío Díaz**.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original del voto particular formulado por el señor Ministro José Ramón Cossío Díaz, en relación con la sentencia de quince de mayo de dos mil diecisiete, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 89/2015. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a once de julio de dos mil diecisiete.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTENTE

QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 89/2015.

El Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al decidir la acción de inconstitucionalidad 89/2015, en sesión pública de **quince de mayo de dos mil diecisiete**, esencialmente mantuvo los criterios que se siguieron al resolver la acción de inconstitucionalidad 33/2015, de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis, relativa a la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista.

En ese sentido, en aquella ocasión de la acción de inconstitucionalidad 33/2015 emití voto concurrente respecto de un punto que ahora vuelve a repetirse en el presente asunto, con la expedición de la Ley para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista en el Estado de México. Por tanto, considero pertinente reiterar lo dicho previamente para justificar la razón de apartarme de algunas consideraciones de la sentencia, en específico de lo sostenido en el apartado "1) Certificados de habilitación".

Para efectos de señalar el contenido legal de esos certificados de habilitación, bien vale la pena citar los preceptos de la Ley para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista en el Estado de México que fueron declarados inválidos (o parte de ellos):

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 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. En el Estado de México y sus Municipios, 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 General, que indiquen su aptitud para desempeñar dicha actividad productiva;

[...]

Sin embargo, desde mi perspectiva, el certificado de habilitación por 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 situación advertida, esto es, que las personas con la condición del espectro autista son efectivamente discriminadas en cuanto a la posibilidad de tener acceso a actividades de tipo laboral.

En efecto, la Ley para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista en el Estado de México 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 el citado artículo 16, fracción VIII, se dispone que no se podrá “[d]enegar la posibilidad de contratación laboral a quienes cuenten con certificados de habilitación expedidos por la autoridad responsable señalada en esta Ley General, 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 la otra 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 de no negarles esa posibilidad —para quienes los pudieran contratar— simplemente porque no tienen el certificado de habilitación correspondiente.

En un modelo de inclusión, como el que pretende la ley en cuestión, 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 poderse desvincular la existencia del certificado de habilitación con el acceso al trabajo, podría eventualmente traer como consecuencia que a quien no lo presente se le podría negar la posibilidad de ingresar a trabajar, generando necesariamente —desde mi perspectiva— un efecto 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, pero con las precisiones del presente voto.

El Ministro **Jorge Mario Pardo Rebolledo**.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original del voto concurrente formulado por el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en relación con la sentencia de quince de mayo de dos mil diecisiete, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 89/2015. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a once de julio de dos mil diecisiete.- Rúbrica.