

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 116
O R D I N A R I A

JUEVES 7 DE NOVIEMBRE DE 2013

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con cuarenta y cinco minutos del jueves siete de noviembre de dos mil trece, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar sesión pública ordinaria, los señores Ministros Presidenta en funciones Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández y Alberto Pérez Dayán.

El señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza no asistió a la sesión por estar desempeñando una comisión de carácter oficial.

A continuación, la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas indicó que, en virtud de la ausencia del señor Ministro Presidente Silva Meza por encontrarse desempeñando una comisión de carácter oficial, asume provisionalmente la Presidencia de este Alto Tribunal en su carácter de decana, única y exclusivamente para el desarrollo de esta sesión, conforme a lo establecido por los artículos 13 y Décimo Primero Transitorio de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Posteriormente, solicitó al secretario general de acuerdos que diera cuenta de los asuntos del día, lo que realizó de la forma siguiente:

I. APROBACIÓN DE ACTA

Proyecto de acta de la sesión pública número ciento quince ordinaria, celebrada el martes cinco de noviembre de dos mil trece.

Por unanimidad de diez votos el Tribunal Pleno aprobó dicho proyecto.

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el jueves siete de noviembre de dos mil trece:

I. 86/2009

Acción de inconstitucionalidad 86/2009, promovida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California, demandando la invalidez de los artículos 147, 147 BIS 1 y 147 BIS 2 de la Ley de Salud Pública del Estado de Baja California, publicados en el Periódico Oficial del Estado el trece de noviembre de dos mil nueve. En el proyecto formulado por la señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas se propuso: *“PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad. SEGUNDO. Se reconoce la validez de los artículos 147 BIS 1 y 147 BIS 2 de la Ley de Salud Pública para el Estado de Baja California, publicados en el Periódico Oficial de dicho Estado el trece de noviembre de dos mil nueve. TERCERO. Se declara la invalidez del párrafo primero del artículo 147 de la Ley de Salud Pública*

Sesión Pública Núm. 116 Jueves 7 de noviembre de 2013

para el Estado de Baja California, en la porción normativa que se señala: “no dependientes”. CUARTO. Publíquese esta sentencia en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.”

La señora Ministra ponente y Presidenta en funciones Sánchez Cordero de García Villegas realizó la presentación del proyecto, indicando que los artículos combatidos regulan el funcionamiento, requisitos y autorizaciones de los centros de desarrollo y estancias infantiles y cuyo argumento de impugnación se enfocó en la contravención de los artículos 1, 4 y 133 de la Constitución Federal, así como de la Convención sobre los Derechos del Niño y tratados del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos ratificados por el Estado mexicano. Preciso que la propuesta es determinar procedente y parcialmente fundada la acción en cuanto a la porción de uno de los artículos en pugna. Adelantó una discusión polémica pero subrayó su importancia porque involucra los derechos de la niñez mexicana y, en especial, de la niñez con discapacidad.

La señora Ministra Presidenta en funciones Sánchez Cordero de García Villegas sometió a votación los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto del proyecto relativos, respectivamente, a la competencia, la oportunidad, la legitimación y las causas de improcedencia, los cuales fueron aprobados en forma económica por unanimidad de diez votos.

La señora Ministra ponente y Presidenta en funciones Sánchez Cordero de García Villegas expuso las razones del considerando quinto del proyecto, referente al estudio de fondo; señalando que se propone calificar como infundado el primer concepto de invalidez de la accionante pues, contrario a su afirmación de que los artículos 147 BIS 1, fracciones III, IV y VIII y 147 BIS 2, fracción II, de la Ley de Salud Pública para el Estado de Baja California, carecen de certeza y seguridad jurídica respecto a cuáles serán las normas aplicables, así como las autoridades encargadas de su aplicación, se estimó que la Secretaría de Salud del Estado de Baja California puede otorgar una autorización sanitaria para el funcionamiento de un centro de desarrollo infantil bajo la obligación de comprobar que el solicitante cuenta con planos arquitectónicos e instalaciones del inmueble que garanticen la seguridad de las personas en tanto a la prevención y control de incendios, al igual que la evacuación de los ocupantes.

Precisó que los permisos de uso de suelo, de construcción, de reconstrucción, de modificación, de acondicionamiento, de seguridad y los certificados o documentos de aprobación de los dispositivos o sistemas de seguridad y prevención de incendios para estos centros y estancias, deberán ser obtenidos previamente de los diversos municipios de la entidad, los cuales son competentes para ello.

Indicó que el veinticuatro de octubre de dos mil once se publicó la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Infantil, como un deber de reparación a cargo del Estado mexicano, la cual, en sus artículos del 41 al 49, estableció el tipo de instalaciones hidráulicas, eléctricas, distancia de establecimientos de riesgo, rutas de evacuación, revisión periódica de los inmuebles habilitados, simulacros, horario de reparaciones, zonas de almacenaje y una serie de requisitos mínimos para el funcionamiento del inmueble respectivo, a fin de proteger de cualquier situación de riesgo o emergencia; garantizando el Estado los derechos humanos a la vida, la salud, la integridad personal y, sobre todo, de la infancia, de conformidad con el artículo 4, párrafo octavo, de la Constitución Federal y los numerales tercero y cuarto de la Convención sobre los Derechos del Niño.

Por lo anterior, consideró que no existe la incertidumbre jurídica invocada respecto de los parámetros para la expedición de dichos certificados pues, además de la ley general en cita y la Ley de Salud Pública del Estado, se observarán los reglamentos y las normas oficiales mexicanas aplicables.

La señora Ministra Luna Ramos manifestó dudas respecto de la afirmación del proyecto concerniente a la seguridad jurídica de las aprobaciones de la autoridad municipal en la materia, pues la legislación utilizada para llegar a esta conclusión se ha modificado desde la

presentación de la demanda y, por ende, en la formulación del proyecto, mismo que propone analizar esta acción a partir de las disposiciones constitucionales vigentes al momento de emitir su sentencia, apoyando esta determinación con una tesis.

A partir de esto, señaló cuáles ordenamientos se modificaron posteriormente a la interposición de esta acción. El primero, la NOM-167-SSA1-1997, el diecisiete de noviembre de mil novecientos noventa y nueve, para la prestación de servicios de asistencia social para menores y adultos mayores y que es la analizada en el proyecto para determinar que existe certeza jurídica. El segundo, la NOM-EM-001-SSA3-2010, el veintinueve de mayo de dos mil diez; norma de emergencia que surgió después del incendio de la “Guardería ABC” el cinco de junio de dos mil nueve, dejando sin efectos a través de sus artículos transitorios a la NOM-167-SSA1-1997, citando en el segundo de ellos que, en el supuesto de que durante su vigencia entrase en vigor la diversa PROY-NOM-032-SSA3-2009, proyecto de norma para la asistencia social, prestación de servicios de asistencia social para niños y niñas y adolescentes en situación de riesgo y vulnerabilidad, dejaría de surtir sus efectos; norma que tenía una duración de seis meses, prorrogados por otros seis el veinticinco de noviembre de dos mil diez en términos del artículo 48 de la Ley Federal de Meteorología y Normalización, por una sola vez, los cuales, a la fecha, ya fenecieron. En torno a esta exposición, planteó

la duda de cuál sería la Norma Oficial Mexicana que serviría para sustentar las consideraciones del proyecto.

Indicó que el artículo Transitorio Cuarto de la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil establece que los prestadores de servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil que se encuentren operando con anterioridad a la entrada en vigor a esta ley, contarán con un plazo de un año a partir de la entrada en vigor del decreto que la publicó para adecuar los centros de atención y su normatividad interna con base en lo dispuesto en la presente ley; y que el Sexto Transitorio ordena que en un plazo de un año a partir del día en que entre en vigor este decreto, deberán realizarse las adecuaciones y adiciones a la legislación en materia de protección civil, en el orden federal y estatal, con el fin de establecer las condiciones de seguridad de niñas y niños en los centros de atención; situación relativa a este último artículo que no se ha efectuado salvo por la expedición del Reglamento a esta ley general por parte del gobierno federal.

Con todos estos elementos, concluyó que el marco normativo empleado en el proyecto para sustentar la inexistencia de incertidumbre, ha sido modificado; agregó que debía hacerse mención, aparte de los artículos 4 y 115, fracción V, incisos d) y f), constitucionales, al 73, fracción XXIX, inciso p), reformado el doce de octubre de dos mil once, pues faculta al Congreso de la Unión para emitir leyes

generales en materia de niños y niñas y sus derechos, así como a su inciso i), que le otorga competencia en materia de protección civil.

Luego, apuntó los requisitos contenidos en el artículo 50 de la ley general para la autorización, vigilancia y operación de estos centros especializados, así como previsiones y sanciones relativas; requisitos respecto de los cuales, habiéndose vencido el plazo, no se ha emitido la legislación correspondiente por parte de los demás niveles de gobierno obligados a su aplicación, en términos de su diverso artículo 2.

Finalmente, en suplencia de la queja, propuso declarar la invalidez de los artículos reclamados y, por extensión, de todos aquellos de la ley de mérito relacionados con el sistema, para que, en consecuencia, se determine emitir la legislación local que se adecue al esquema establecido en la ley general, para el efecto de que se aplique ésta provisionalmente al ser precisa y completa para la materia; haciendo la aclaración de no estar de acuerdo con el criterio mayoritario concerniente a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad contra omisiones legislativas.

La señora Ministra ponente y Presidenta en funciones Sánchez Cordero de García Villegas explicó que el proyecto se elaboró en la inteligencia de que se debía atender el sistema de la ley general. Informó que el congreso estatal había aprobado la Ley que Regula el Servicio de Guarderías en el Estado y Municipios de Baja California, pero que el

Sesión Pública Núm. 116 Jueves 7 de noviembre de 2013

gobernador la vetó, situación que se desprende de la gaceta parlamentaria de veinticuatro de octubre de dos mil trece y del oficio número 0497168/68 de nueve de octubre de dos mil trece.

El señor Ministro Cossío Díaz sugirió citar en el proyecto los datos proporcionados por la señora Ministra Luna Ramos, resaltando la inconveniencia, como país, de no contar con una NOM vigente en la materia.

Estimó que, conforme con lo establecido en el artículo 13, apartado B, fracción I, relativo al artículo 3, fracciones IV y XVIII, de la Ley General de Salud, le corresponde al Estado organizar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de atención materno-infantil y de asistencia social.

Precisó que la accionante no combatió el capítulo décimo primero de la ley impugnada, que refiere a las autorizaciones, revocaciones y certificados de la Secretaría de Salud del Estado y que los artículos impugnados únicamente establecen las condiciones municipales mínimas a cubrir para los centros de desarrollo infantil y estancias infantiles familiares. Por eso, propuso adecuar el proyecto para realizar esta distinción competencial entre la autoridad sanitaria estatal y las autoridades municipales, sin declarar la invalidez del sistema.

La señora Ministra ponente y Presidenta en funciones Sánchez Cordero de García Villegas aceptó las sugerencias de los señores Ministros Luna Ramos y Cossío Díaz, a

efecto de realizar la distinción competencial, así como establecer que la norma oficial de emergencia ya no está en vigor y, por consecuencia, se adapten las normas al sistema previsto por la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil.

La señora Ministra Luna Ramos suscribió la sugerencia del señor Ministro Cossío Díaz de especificar qué le corresponde competencialmente a los distintos niveles de gobierno con base en los artículos transitorios de la ley general, lo que llevaría a la invalidación del sistema combatido para que posteriormente se adapte a las disposiciones de dicha ley general.

El señor Ministro Valls Hernández se manifestó conforme con la exposición de la señora Ministra Luna Ramos y en contra de la propuesta, considerando que el estudio debió abordarse con la argumentación de la accionante, relacionada con los derechos a la vida, la salud y la integridad de los niños al interior de las guarderías, lo que no se garantiza con las disposiciones impugnadas, pues sólo se regula la autorización sanitaria de la Secretaría de Salud para el funcionamiento de una guardería.

Indicó que las entidades federativas cuentan con atribuciones legislativas en materia de salubridad local y control sanitario respecto de establecimientos y servicios que realizan actividades relacionadas con la salud humana; por ello, el legislador local si bien está facultado para regular el servicio de guardería, debe satisfacer el interés superior del

niño, contenido en los artículos 4, párrafo octavo, de la Constitución Federal y 3 y 4 de la Convención sobre los Derechos del Niño, lo que no sucede en el caso, pues los numerales combatidos solamente regulan aspectos de operación de las guarderías, de la creación e integración de un consejo consultivo alusivo, de uso de suelo, de protección civil, de competencia y capacitación del personal, etcétera.

Señaló que fue un error del legislador local pretender regular el servicio de guardería en un ordenamiento alusivo al derecho de protección de la salud de las personas y la prestación de los servicios de salubridad, por lo que no comparte la propuesta del proyecto de subsanar la ley combatida con su interpretación sistemática con otros ordenamientos como la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, ya que su acatamiento es de orden público, interés social y de observancia general en el territorio nacional, máxime que sus artículos Quinto y Sexto Transitorios disponía que los Estados contaban con un plazo para expedir o adecuar su legislación en materia de protección civil para garantizar condiciones de seguridad para esta especie de establecimientos, a partir de su entrada en vigor el veinticinco de octubre de dos mil once. Enfatizó que con la homologación de las condiciones de esa ley general para la operación del servicio de guarderías en todo el país, se erradicarían las causas y circunstancias estructurales que propiciaron la lamentable tragedia ocurrida en la “Guardería ABC” de Hermosillo, Sonora.

Por tanto, postuló: primero, invalidar no sólo los preceptos impugnados, sino toda la sección XI del capítulo décimo de la Ley de Salud Pública de Baja California; segundo, ordenar al congreso local que, a la brevedad posible, expida una ley especializada o adecue los ordenamientos existentes sobre materias convergentes en la regulación de las guarderías, a la ley general; y tercero, precisar que, en tanto se efectúa lo anterior, se deberán satisfacer los requisitos previstos en la ley general y demás disposiciones aplicables para el funcionamiento de una guardería en el Estado.

El señor Ministro Cossío Díaz hizo hincapié en evitar la confusión de las competencias entre el municipio y la Secretaría de Salud del Estado, por lo que no consideró viable anular toda la sección XI de la ley controvertida, ya que el cumplimiento de los requisitos municipales no conlleva que la Secretaría de Salud omita satisfacer las exigencias de la legislación aplicable en la materia, por lo que, al no existir norma oficial mexicana vigente, deben observarse los capítulos VIII y IX de la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, relativos a las medidas de seguridad y protección civil, así como a las autorizaciones correspondientes.

Aclaró que la confusión en la que cayó la accionante fue porque pensó que la autorización dependía de lo expresado por los artículos impugnados, mas refieren sólo a

ciertos requisitos para satisfacerla, siendo que el artículo 149 de la ley combatida refiere a la autorización en sí bajo los requisitos y modalidades que determinen la misma ley, las normas oficiales mexicanas y demás disposiciones aplicables, razón por la cual cobraba sentido la complementariedad que se propuso; precisó que, de declarar inválidas las disposiciones en estudio, se impediría al municipio el ejercicio de sus atribuciones.

El señor Ministro Aguilar Morales recapituló la existencia de dos planteamientos: el de la señora Ministra Luna Ramos y el del señor Ministro Cossío Díaz; por lo que, dada la aceptación de la señora Ministra ponente Sánchez Cordero de García Villegas a estas propuestas, sugirió introducir los planteamientos específicamente en el proyecto para poder ser analizados y realizar pronunciamientos al respecto.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea no compartió el planteamiento del proyecto y coincidió esencialmente con la posición de la señora Ministra Luna Ramos.

Estimó que la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil deriva de la tragedia del incendio de la “Guardería ABC”, resaltando la obligación que establece a los Estados para ajustar su normatividad al contenido de sus disposiciones, como lo contemplan sus artículos 4 y Quinto y Sexto Transitorios; en el caso, señaló que la ley materia de la litis no se ha adecuado a los requisitos mínimos relativos a las medidas

de seguridad de protección civil y a las autorizaciones, respecto de los cuales no cabe interpretación, subjetividad o complementariedad alguna, pues persiguen el fin superior del niño. Por tanto, consideró que los preceptos combatidos, por ser inconstitucionales, deben invalidarse a la luz de dicha ley general.

El señor Ministro Franco González Salas sugirió, en apoyo a la propuesta del señor Ministro Aguilar Morales, que el asunto se retirara para poder analizarlo posteriormente con una propuesta agregada o modificada concreta del proyecto y permitir, así, una deliberación profunda. Agregó que no se ha hecho referencia al Reglamento de la ley general, de desarrollo amplio y aplicación obligatoria, el cual, conjuntamente interpretado con dicha ley general, puede proporcionar una conclusión novedosa.

La señora Ministra ponente y Presidenta en funciones Sánchez Cordero de García Villegas mencionó que se haría cargo de todas las observaciones y planteamientos realizados, por lo que ajustaría el proyecto y presentaría su propuesta concreta.

La señora Ministra Luna Ramos aclaró que el Reglamento de la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil es de aplicación exclusivamente federal, tal como lo dispone su artículo 1.

Sesión Pública Núm. 116 Jueves 7 de noviembre de 2013

La señora Ministra Presidenta en funciones Sánchez Cordero de García Villegas decretó un receso a las trece horas con cinco minutos y reanudó la sesión a las trece horas con veinticinco minutos.

La señora Ministra ponente y Presidenta en funciones Sánchez Cordero de García Villegas retiró el proyecto para presentarlo tras los ajustes anunciados.

El secretario general de acuerdos dio cuenta con el asunto siguiente:

II. 544/2012

Contradicción de tesis 544/2012, entre las sustentadas por la Primera y Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las contradicciones de tesis 508/2011 y 293/2012, respectivamente. En el proyecto formulado por el señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena se propuso: *“ÚNICO. Es inexistente la contradicción de tesis a que este toca 544/2012 se refiere.”*

El señor Ministro ponente Gutiérrez Ortiz Mena realizó la presentación del proyecto, indicando que el tema central gira en torno a la procedencia del amparo directo en contra de una sentencia que no es recurrible desde el punto de vista legal o en contra de un acuerdo que desecha un recurso no idóneo por improcedente.

Recapituló que la Primera Sala sostuvo que la sentencia emitida en un juicio mercantil se constituye en definitiva para efectos del amparo directo, cuando sea irrecurrible conforme al Código de Comercio, y a pesar de

que se haya interpuesto una apelación y que se hubiera desechado; mientras que la Segunda Sala determinó que es posible impugnar, a través del amparo directo, la resolución que desecha el recurso de revisión regulado en el artículo 198 de la Ley Agraria, por tratarse de una resolución que pone fin al juicio, en términos del artículo 158 de la Ley de Amparo abrogada.

Luego, propuso someter a votación los temas procesales.

La señora Ministra Presidenta en funciones Sánchez Cordero de García Villegas sometió a votación la propuesta del proyecto contenida en los considerandos primero, segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, la legitimación y el resumen de los criterios contendientes, los cuales se aprobaron en forma económica por unanimidad de diez votos.

El señor Ministro ponente Gutiérrez Ortiz Mena expuso la inexistencia de la contradicción, pues ambas Salas arribaron a conclusiones semejantes respecto a la definición y características de las sentencias definitivas y de las resoluciones que ponen fin al juicio para efectos de la procedencia de un amparo directo.

Por un lado, la Primera Sala se pronunció sobre la definitividad de la sentencia de un juicio ejecutivo mercantil de cierta cuantía; para ello, interpretó el supuesto de sentencia definitiva de la Ley de Amparo abrogada y llegó a

la conclusión de que, aun cuando se interponga una apelación en contra de una sentencia que legalmente es irrecurrible, tal situación no provoca que la misma pierda su carácter de definitiva y que, por ende, pueda ser materia de un juicio de amparo directo.

Por otro lado, la Segunda Sala resolvió que el acuerdo que desecha un recurso de revisión en materia agraria es una resolución que pone fin al juicio sin decidirlo en lo principal y que, por ello, puede ser objeto de estudio a través de un juicio de amparo directo, a pesar de que la sentencia del Tribunal Agrario era irrecurrible, conforme a la ley correspondiente; la razón fundamental fue que la materia del amparo sería únicamente verificar si, en efecto, tal sentencia agraria era o no irrecurrible.

Por tanto, el proyecto señala que ni la Primera Sala sostuvo que el acuerdo de desechamiento de un recurso carente de idoneidad fuera improcedente en el juicio de amparo directo, ni la Segunda Sala argumentó que la sentencia normativa irrecurrible perdiera su carácter de definitiva por haberse interpuesto un recurso; por el contrario, ambas Salas guardan los mismos criterios en cuanto a las características de definitividad de una sentencia que es legalmente irrecurrible y la procedencia del amparo en contra de un acuerdo que desecha un recurso no idóneo.

La señora Ministra Presidenta en funciones Sánchez Cordero de García Villegas sometió a votación la propuesta del proyecto contenida en el considerando cuarto, relativa a

Sesión Pública Núm. 116 Jueves 7 de noviembre de 2013

la inexistencia de la contradicción, la cual se aprobó en forma económica por unanimidad de diez votos.

La señora Ministra Presidenta en funciones Sánchez Cordero de García Villegas declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos. Acto continuo, levantó la sesión a las trece horas con treinta y cinco minutos, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Pleno para acudir a la próxima sesión ordinaria del día lunes once de noviembre de dos mil trece a la hora de costumbre.

Firman esta acta la señora Ministra Presidenta en funciones Olga Sánchez Cordero de García Villegas y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, quien da fe.