

**Demanda de acción de inconstitucionalidad, promovida
por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.**

H. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

JOSÉ LUIS SOBERANES FERNÁNDEZ, en mi carácter de **Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, personalidad que acredito con copia del acuerdo de la Cámara de Senadores por el que se me designa como tal, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 9 de noviembre de 2004 y con copia del Testimonio de la Escritura Pública número 72,294, mediante la cual se protocoliza la designación emitida en mi favor por la Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión, de fecha veintiocho de octubre de dos mil cuatro, las que se exhiben como Anexo 1, señalando como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Periférico Sur número 3469, colonia San Jerónimo Lídice, Delegación Magdalena Contreras, Código Postal 10200, en México, Distrito Federal, y designando como delegados en los términos del artículo 59 en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a los licenciados Marat Paredes Montiel, Jorge Robledo Ramírez y Patsy Hidalgo Baeza y autorizando en términos del artículo 4° de la Ley Reglamentaria para oír notificaciones, imponerse de los autos y recibir copias de traslado a los señores Rocío Real Colín, Ivette Adriana Rosales Morales y Andrea Donají Sol Hernández, con el debido respeto comparezco a exponer lo siguiente:

De conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás relativos de la Ley Reglamentaria, estando dentro del plazo que fija el segundo párrafo del precepto constitucional citado y 60 de la Ley Reglamentaria, vengo a promover

DEMANDA DE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD en contra del artículo 2º, fracción I, de la Ley para las Personas con Discapacidad del Distrito Federal.

En cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley Reglamentaria, manifiesto:

I. Los nombres y firmas de los promoventes:

José Luis Soberanes Fernández, en representación legal de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Firma al calce del documento.

II. Los órganos legislativo y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas:

A) Órgano Legislativo: Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

B) Órgano Ejecutivo: Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

III. La norma general cuya invalidez se reclame y el medio oficial en que se hubiere publicado:

El artículo 2º, fracción I, de la Ley para las Personas con Discapacidad del Distrito Federal¹, modificado mediante el “DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN

¹ Artículo 2o.- Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

REFORMADA, G.O. 3 DE DICIEMBRE DE 2008)

I.- Persona con discapacidad.- Todo ser humano **que presenta permanentemente** una afección parcial o total en sus facultades físicas, intelectuales o sensoriales que le limitan realizar una actividad normal y le afectan en su entorno social;

DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD DEL DISTRITO FEDERAL”, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día tres de diciembre de dos mil ocho.

IV. Los preceptos constitucionales que se estimen violados:

Título I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 1º, 25, 102, Apartado B, 105, fracción II, y 133 del mismo ordenamiento.

V. Consideraciones en relación con la legitimación activa de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.

El 14 de septiembre de 2006 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la adición del inciso g) a la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos² mediante la cual se otorgó legitimación activa a la

² “Art. 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I...

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

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

a)...

g).- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución. Asimismo los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

...”

Comisión Nacional de los Derechos Humanos, para impugnar tratados internacionales, leyes federales y leyes estatales y del Distrito Federal, que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución.

A la luz del precepto constitucional citado, acudo a este Alto Tribunal en representación legal de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en los términos del segundo párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme a lo dispuesto por el diverso 59 del mismo ordenamiento legal. La representación con la que comparezco está reconocida en el artículo 15³ de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y en el artículo 18 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁴, los cuales no requieren acuerdo o formalidad alguna especial para que pueda llevar a cabo tal representación, como lo estableció este Alto Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007.

En consecuencia de lo expuesto, vengo a ejercitar la acción de inconstitucionalidad, en contra del artículo 2º, fracción I, de la Ley para las Personas con Discapacidad del Distrito Federal, modificado mediante el **“DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA**

³ ARTÍCULO 15. El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

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

⁴ Artículo 18. (Órgano ejecutivo)

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.

LEY PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD DEL DISTRITO FEDERAL”, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día tres de diciembre de 2008.

VI. Conceptos de invalidez.

Primero. La reforma al artículo 2o, fracción I, de la Ley para las Personas con Discapacidad del Distrito Federal, es violatoria de la Constitución Federal, al violentar la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

En este concepto de invalidez, se realizará el planteamiento de los conflictos normativos detectados entre normas internacionales y el precepto impugnado, la solicitud de interpretación de dichas normas bajo el principio *pro homine o pro personae* y se concluirá con la inconstitucionalidad que se denuncia del precepto impugnado.

I. Planteamiento del problema. Detección del conflicto normativo entre la norma impugnada y los instrumentos internacionales.

En el “**DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD DEL DISTRITO FEDERAL**”, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día tres de diciembre de 2008, se establecen diversas políticas públicas que tienen como finalidad elevar el nivel de vida de las personas con discapacidad, como son:

- a) El establecimiento de principios que deben guiar las políticas públicas del Distrito Federal.
- b) El acceso al trabajo protegido y la capacitación y adiestramiento laboral de estas personas.
- c) El reconocimiento en la ley a la difusión, enseñanza y utilización del lenguaje de señas mexicanas en todos los servicios, pero en forma especial en los de salud, educación, cultura y recreación.
- d) Acciones en materia de acceso a la justicia.
- e) Acciones afirmativas, pues se establece la obligación de todas las instancias de la Administración Pública del Distrito Federal, incluyendo las delegaciones, para incorporar a las personas con discapacidad en un seis por ciento de la plantilla laboral.
- f) La difusión de los derechos y prerrogativas sociales de las personas discapacitadas y de las acciones de difusión cultural, en Braille y videos en la Lengua de Señas Mexicanas.

No obstante lo anterior, a pesar de lo encomiable del contenido de la reforma, el decreto contiene una modificación inconstitucional, puesto que en el nuevo texto de la fracción I del artículo 2° de la Ley para las Personas con Discapacidad del Distrito Federal, únicamente se considera personas con discapacidad a quienes presentan de manera permanente una afectación parcial o total en sus facultades físicas, intelectuales o sensoriales que le limitan realizar una actividad normal y le

afectan en su entorno social, excluyendo a quienes tienen este tipo de afectación temporalmente.

Al respecto debe tomarse en cuenta que el nuevo texto legal ha segregado a las personas con una discapacidad temporal, quienes a la luz del texto anterior, modificado por la reforma, se encontraban expresamente incluidos, lo que puede constatarse con el siguiente cuadro comparativo:

TEXTO ANTERIOR	TEXTO REFORMADO
<p>Artículo 2o.- Para los efectos de esta Ley se entenderá por:</p> <p>(REFORMADA, G.O. 1 DE JULIO DE 1999)</p> <p>I.- Persona con Discapacidad.- Ser humano que presenta temporal o permanentemente una disminución en sus facultades físicas, intelectuales, o sensoriales que le limitan realizar una actividad normal.</p>	<p>Artículo 2o.- Para los efectos de esta Ley se entenderá por:</p> <p>REFORMADA, G.O. 3 DE DICIEMBRE DE 2008)</p> <p>I.- Persona con discapacidad.- Todo ser humano que presenta permanentemente una afección parcial o total en sus facultades físicas, intelectuales o sensoriales que le limitan realizar una actividad normal y le afectan en su entorno social;</p>

Como vemos, si bien el nuevo texto es más amplio en cuanto a la definición material de discapacidad, al hacer alusión a una afección parcial o total en las facultades físicas, intelectuales y sensoriales que le limitan a realizar una actividad normal, así como a la circunstancia de modo de la afectación del entorno social; en cambio, excluye a quienes presentan este tipo de afecciones de manera

temporal, lo cual vulnera el artículo I, numeral 1, de la **Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad**, que dispone lo siguiente:

“ARTÍCULO I

Para los efectos de la presente Convención, se entiende por:

1. Discapacidad

El término "discapacidad" significa una deficiencia física, mental o sensorial, ya sea de naturaleza permanente o temporal, que limita la capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, que puede ser causada o agravada por el entorno económico y social.

El artículo I, numeral 1, de la Convención Interamericana citada, que tiene la calidad de derecho vigente en nuestro país como parte del ordenamiento jurídico interno, en tanto siguió el procedimiento regulado en el artículo 133 de la Constitución Federal⁵, toma en cuenta la circunstancia de que la deficiencia sea temporal para la definición del término discapacidad, por lo que la exclusión de

⁵ Al respecto debe tomarse en cuenta que La Convención mencionada fue signada ad referendum el ocho de junio de mil novecientos noventa y nueve, por el Plenipotenciario de los Estados Unidos Mexicanos, debidamente autorizado para tal efecto y aprobada por la Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión, el veintiséis de abril de dos mil, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del nueve de agosto del propio año, y el instrumento de ratificación, firmado el seis de diciembre de dos mil, fue depositado en la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, el veinticinco de enero de dos mil uno, de conformidad con lo dispuesto en el artículo X de la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, siendo publicada en la Primera Sección del Diario Oficial de la Federación, el lunes 12 de marzo de 2001.

esta circunstancia realizada por la norma impugnada deja en estado de desprotección a personas que son consideradas como discapacitadas por el instrumento internacional y, por tanto, están comprendidas dentro de las medidas para eliminar la discriminación a las que se comprometió nuestro país como Estado signante.

Es importante destacar que el artículo 2, fracción XI⁶, de la Ley General de las Personas con Discapacidad, publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil cinco, adoptó el mismo concepto legal de discapacidad regulado en la Convención Interamericana antes especificada, por lo que es claro que la misma, al ser la norma originaria, contiene el texto más favorecedor del concepto discapacidad en nuestro país.

Asimismo, también se actualiza un conflicto normativo con el artículo 4^o, numeral 4, de la **Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad**⁷, que dispone:

Artículo 4

⁶ Artículo 2.- Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

XI. Persona con Discapacidad.- Toda persona que presenta una deficiencia física, mental o sensorial, ya sea de naturaleza permanente o temporal, que limita la capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, que puede ser causada o agravada por el entorno económico y social.

⁷ Al respecto debe tomarse en cuenta que el treinta de marzo de dos mil siete, el Plenipotenciario de los Estados Unidos Mexicanos, debidamente autorizado para tal efecto, firmó ad referendum la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo, adoptados por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el trece de diciembre de dos mil seis; que la Convención mencionada fue enviada a la consideración de la Cámara de Senadores, con Declaración Interpretativa, siendo aprobados por dicha Cámara, el veintisiete de septiembre de dos mil siete, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de octubre del propio año.

Obligaciones generales

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

(...)

4. Nada de lo dispuesto en la presente Convención afectará a las disposiciones que puedan facilitar, en mayor medida, el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad y que puedan figurar en la legislación de un Estado Parte o en el derecho internacional en vigor en dicho Estado. No se restringirán ni derogarán ninguno de los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos o existentes en los Estados Partes en la presente Convención de conformidad con la ley, las convenciones y los convenios, los reglamentos o la costumbre con el pretexto de que en la presente Convención no se reconocen esos derechos o libertades o se reconocen en menor medida.

En efecto, si bien la definición del artículo 1, párrafo segundo⁸, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad pareciera a primera vista

⁸ Artículo 1

Propósito

El propósito de la presente Convención es promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente.

Las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.

menos favorecedor que el concepto de la Convención Interamericana, en tanto se hace referencia a padecimientos a largo plazo, debe tomarse en cuenta que el precepto transcrito de la convención regula un principio *pro homine*, en tanto se establece que no se puede restringir o derogar ningún derecho humano reconocido o existente en los Estados partes, con el pretexto de que en la Convención no se reconocen esos derechos o se hace en menor medida, luego, no es dable a los Estados derogar ninguno de los derechos humanos reconocidos en los Estados Partes de conformidad con ley, convenciones y convenios, por lo que ni la Federación, ni las entidades federativas, ni los Municipios pueden operar una regresión en materia de discapacidad.

En esta tesitura, es claro que se actualiza un conflicto normativo entre el artículo I, numeral 1, de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, en relación con el artículo 4, párrafo 4 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, y el artículo 2º, fracción I, de la Ley para las Personas con Discapacidad del Distrito Federal, en tanto que dos normas sobre derechos humanos regulan la misma situación de manera contradictoria y, además, también existe un mandato de no regresividad, que se enfrenta a un retroceso en la materia, como se demuestra a continuación.

a) Las normas definitorias del concepto de discapacidad no pueden ser satisfechas de manera simultánea, pues el cumplimiento del artículo 2º, fracción I, de la Ley para las Personas con Discapacidad del Distrito Federal conlleva al incumplimiento del artículo I, numeral 1, de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad y viceversa, en virtud que en la primera no se consideran personas

discapacitadas a quienes tienen una afectación de manera temporal; mientras que la segunda ordena que quienes sufran este tipo de afectación sí sean considerados discapacitados, razón por la cual existe un conflicto en el ámbito espacial de validez de la norma impugnada, en tanto que no se puede ser y no ser discapacitado al mismo tiempo en el Distrito Federal, sin incumplir alguna de las dos normas, por lo que resulta necesario eliminar a una de las normas en conflicto.

c) El cumplimiento del artículo 2º, fracción I, de la Ley para las Personas con Discapacidad del Distrito Federal, conlleva al incumplimiento del artículo 4, párrafo 4 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en tanto que este contiene un mandato de no regresividad en materia de los derechos de estas personas y el precepto impugnado desprotege a las personas con un padecimiento temporal, que se encontraban protegidas por el texto que fue reformado, por lo que existe un conflicto en el ámbito espacial de validez de la norma impugnada, en tanto que no se puede operar un retroceso en los derechos humanos de las personas discapacitadas sin violar la Convención.

En este tenor es claro que en el caso se presenta un conflicto normativo en doble vía: a) Por una cuestión de definición del alcance de un derecho humano y b) Por una cuestión de violación al principio de no regresividad en los derechos humanos.

II. Solicitud de aplicación del principio *pro homine o pro personae* para resolver los conflictos entre normas de derechos humanos.

Al respecto, el *Ombudsman* nacional considera que, en el caso de las normas relativas a los derechos humanos, los conflictos normativos no deben ser resueltos

por una cuestión estricta de jerarquía, sino en atención al principio *pro homine o pro personae*, según el cual el órgano jurisdiccional debe decantarse por aquella norma que otorgue la mayor y la mejor protección a los destinatarios de la norma, con la finalidad de preservar la dignidad, asegurar los derechos fundamentales y alentar el desarrollo de los seres humanos. El principio *pro homine* debe ser, además, fuente de interpretación e integración progresiva del ordenamiento jurídico internacional y nacional.

Al respecto, no pasa inadvertido el criterio del Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación plasmado en la tesis P. IX/2007⁹ de contenido siguiente:

TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL. La interpretación sistemática del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos permite identificar la existencia de un orden jurídico superior, de carácter nacional, integrado por la Constitución Federal, los tratados internacionales y las leyes generales. Asimismo, a partir de dicha interpretación, armonizada con los principios de derecho internacional dispersos en el texto constitucional, así como con las normas y premisas fundamentales de esa rama del derecho, se concluye que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente abajo de la Constitución Federal y por encima de las leyes generales, federales y locales, en la

⁹ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, Abril de 2007, página 6.

medida en que el Estado Mexicano al suscribirlos, de conformidad con lo dispuesto en la Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados entre los Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales y, además, atendiendo al principio fundamental de derecho internacional consuetudinario "pacta sunt servanda", contrae libremente obligaciones frente a la comunidad internacional que no pueden ser desconocidas invocando normas de derecho interno y cuyo incumplimiento supone, por lo demás, una responsabilidad de carácter internacional.

Amparo en revisión 120/2002. Mc. Cain México, S.A. de C.V. 13 de febrero de 2007. Mayoría de seis votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, José de Jesús Gudiño Pelayo y Juan N. Silva Meza. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarios: Andrea Zambrana Castañeda, Rafael Coello Cetina, Malkah Nobigrot Kleinman y Maura A. Sanabria Martínez.

No obstante lo anterior, debe tomarse en cuenta que el precedente no versó sobre un tratado internacional de derechos humanos, sino sobre uno de contenido económico, por lo que el problema planteado en el presente concepto de violación no ha sido discutido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación e, incluso, debe destacarse que en dichas discusiones algunos señores Ministros que votaron por el criterio mayoritario realizaron salvamentos sobre los tratados internacionales en derechos humanos y manifestaron su empatía con el criterio *pro homine* en esta materia.

Cabe recordar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido "*que los tratados modernos sobre derechos humanos, en general, y, en particular,*

la Convención Americana, no son tratados multilaterales de tipo tradicional, concluidos en función de un intercambio recíproco de derechos, para el beneficio mutuo de los Estados contratantes. Su objeto y fin son la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos, independientemente de su nacionalidad, tanto frente a su propio Estado como frente a los otros Estados contratantes. Al aprobar estos tratados sobre derechos humanos, los Estados se someten a un orden legal dentro del cual ellos, por el bien común, asumen varias obligaciones, no en relación con otros Estados, sino hacia los individuos bajo su jurisdicción.”¹⁰

Es indispensable tener en cuenta además que de acuerdo con el artículo 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹¹, siempre habrá de preferirse la interpretación que resulte menos restrictiva de los derechos establecidos en ellos. Cláusula de favorabilidad en la interpretación de los derechos a que aluden diversos tratados de derechos humanos conocida también como principio *pro*

¹⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva, O. C. 2/82, del 24 de diciembre de 1982 Serie A, No. 2, párr. 229.

¹¹ Artículo 29. Normas de Interpretación

Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de:

a) permitir a alguno de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella;

b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados;

c) excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y

d) excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza.

homine, que la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha aplicado en diversas ocasiones, según el cual, quienes se hallan protegidos por el régimen de la Convención no pierden por ello -aun si ésta contuviera restricciones o limitaciones de derechos precedentes- las libertades, prerrogativas o facultades que ya tengan conforme a la legislación del Estado bajo cuya jurisdicción se encuentran. Estas no se ven excluidas por los derechos que reconoce la Convención, sino se concilian con ellos para precisar su alcance, o se añaden a éstos para integrar el creciente catálogo de los derechos humanos.

Ahora bien, el principio *pro personae*, no sólo constituye un principio interpretativo del régimen internacional de los derechos humanos, sino que, conforme a la propia naturaleza del derecho procesal constitucional, éste se encuentra regido por una serie de principios que resaltan el carácter tutelar de los mismos, como es el principio enunciado y el de *adecuación de las formalidades al logro de los fines de los procesos constitucionales*, en razón a que la institución de esta clase de procesos está orientada a la tutela efectiva de la Constitución y, en el caso específico de la acción de inconstitucionalidad promovida por los organismos de protección de derechos humanos instituidos en el Apartado B del Artículo 102 constitucional, la finalidad de su promoción, además de la depuración abstracta del ordenamiento jurídico, consiste en la protección preferente de los derechos humanos por regulación expresa del artículo 105, fracción II, constitucional, concepto más amplio que el de garantías individuales o el derechos fundamentales.

Este Alto Tribunal, en un precedente paradigmático, el denominado caso Temixco, ha sostenido en la tesis P./J. 101/99, que la finalidad del control de regularidad constitucional a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación incluye

también de manera relevante el bienestar de la persona humana sujeta al imperio de los órganos de poder.¹² Este importante criterio, tiene el principio *pro personae* implícito en el razonamiento y es aplicable no sólo a las controversias constitucionales, sino también a las acciones de inconstitucionalidad y, en general a cualquier procedimiento constitucional, en tanto que la finalidad de los procesos constitucionales es el bienestar y la protección de la dignidad de las personas; así lo han entendido incluso algunos juzgadores de amparo, que han incorporado el

¹² No. Registro: 193,257

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

X, Septiembre de 1999

Tesis: P./J. 101/99

Página: 708

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FINALIDAD DEL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN INCLUYE TAMBIÉN DE MANERA RELEVANTE EL BIENESTAR DE LA PERSONA HUMANA SUJETA AL IMPERIO DE LOS ENTES U ÓRGANOS DE PODER. El análisis sistemático del contenido de los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos revela que si bien las controversias constitucionales se instituyeron como un medio de defensa entre poderes y órganos de poder, entre sus fines incluye también de manera relevante el bienestar de la persona humana que se encuentra bajo el imperio de aquéllos. En efecto, el título primero consagra las garantías individuales que constituyen una protección a los gobernados contra actos arbitrarios de las autoridades, especialmente las previstas en los artículos 14 y 16, que garantizan el debido proceso y el ajuste del actuar estatal a la competencia establecida en las leyes. Por su parte, los artículos 39, 40, 41 y 49 reconocen los principios de soberanía popular, forma de estado federal, representativo y democrático, así como la división de poderes, fórmulas que persiguen evitar la concentración del poder en entes que no sirvan y dimanen directamente del pueblo, al instituirse precisamente para su beneficio. Por su parte, los numerales 115 y 116 consagran el funcionamiento y las prerrogativas del Municipio Libre como base de la división territorial y organización política y administrativa de los Estados, regulando el marco de sus relaciones jurídicas y políticas. Con base en este esquema, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe salvaguardar, siempre se encuentra latente e implícito el pueblo y sus integrantes, por constituir el sentido y razón de ser de las partes orgánica y dogmática de la Constitución, lo que justifica ampliamente que los mecanismos de control constitucional que previene, entre ellos las controversias constitucionales, deben servir para salvaguardar el respeto pleno del orden primario, sin que pueda admitirse ninguna limitación que pudiera dar lugar a arbitrariedades que, en esencia, irían en contra del pueblo soberano.

principio a sus sentencias, como se demuestra con el siguiente criterio del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito¹³:

PRINCIPIO PRO HOMINE. SU APLICACIÓN ES OBLIGATORIA. El principio pro homine que implica que la interpretación jurídica siempre debe buscar el mayor beneficio para el hombre, es decir, que debe acudir a la norma más amplia o a la interpretación extensiva cuando se trata de derechos protegidos y, por el contrario, a la norma o a la interpretación más restringida, cuando se trata de establecer límites a su ejercicio, se contempla en los artículos 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, publicados en el Diario Oficial de la Federación el siete y el veinte de mayo de mil novecientos ochenta y uno, respectivamente. Ahora bien, como dichos tratados forman parte de la Ley Suprema de la Unión, conforme al artículo 133 constitucional, es claro que el citado principio debe aplicarse en forma obligatoria.

Amparo directo 202/2004. Javier Jiménez Sánchez. 20 de octubre de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Sandra Ibarra Valdez.

Ahora, desde una perspectiva formalista, resulta legítimo preguntarse en dónde se encuentra positivizado el principio *pro homine* en la Constitución Federal.

Dicho principio, al igual que el principio de igualdad, tiene un carácter complejo en tanto subyace en toda la estructura constitucional¹⁴ y se encuentra positivizado en

¹³ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXI, Febrero de 2005, página 1744.

múltiples preceptos de la Constitución, aunque no tiene una enunciación constitucional expresa.

El capítulo I de la Constitución Federal, denominado “De las garantías individuales”, contiene en la esencia de su texto y espíritu el principio *pro personae*. La imagen del ser humano que se proyecta en dicho capítulo y en todos aquellos preceptos de la Constitución Federal que contienen derechos

¹⁴ Es pertinente traer a colación el importantísimo criterio de la Segunda Sala que describe la estructura dogmática del principio de igualdad.

No. Registro: 169,439

Tesis aislada

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXVII, Junio de 2008

Tesis: 2a. LXXXII/2008

Página: 448

PRINCIPIO GENERAL DE IGUALDAD. SU CONTENIDO Y ALCANCE. El principio de igualdad tiene un carácter complejo en tanto subyace a toda la estructura constitucional y se encuentra positivizado en múltiples preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que constituyen sus aplicaciones concretas, tales como los artículos 1o., primer y tercer párrafos, 2o., apartado B, 4o., 13, 14, 17, 31, fracción IV, y 123, apartado A, fracción VII. Esto es, los preceptos constitucionales referidos constituyen normas particulares de igualdad que imponen obligaciones o deberes específicos a los poderes públicos en relación con el principio indicado; sin embargo, tales poderes, en particular el legislador, están vinculados al principio general de igualdad, establecido, entre otros, en el artículo 16 constitucional, en tanto que éste prohíbe actuar con exceso de poder o arbitrariamente. Ahora bien, este principio, como límite a la actividad del legislador, no postula la paridad entre todos los individuos, ni implica necesariamente una igualdad material o económica real, sino que exige razonabilidad en la diferencia de trato, como criterio básico para la producción normativa. Así, del referido principio derivan dos normas que vinculan específicamente al legislador ordinario: por un lado, un mandamiento de trato igual en supuestos de hecho equivalentes, salvo que exista un fundamento objetivo y razonable que permita darles uno desigual y, por el otro, un mandato de tratamiento desigual, que obliga al legislador a establecer diferencias entre supuestos de hecho distintos cuando la propia Constitución las imponga. De esta forma, para que las diferencias normativas puedan considerarse apegadas al principio de igualdad es indispensable que exista una justificación objetiva y razonable, de acuerdo con estándares y juicios de valor generalmente aceptados, cuya pertinencia debe apreciarse en relación con la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo concurrir una relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida.

fundamentales, tiene como premisa la dignidad humana y el bienestar de la persona y proyecta la imagen de un hombre libre, que vive en sociedad y que tiene deberes y responsabilidades con ella, pero cuya dignidad no puede ser atropellada por el Estado. En una tesis legendaria por su contenido, de la que fue ponente el entonces Magistrado de Circuito don Guillermo Guzmán Orozco, se sostuvo:

GARANTIAS INDIVIDUALES, ALCANCES DE LAS. Las garantías constitucionales no deben tomarse como un catálogo rígido, invariante y limitativo de derechos concedidos a los gobernados, que deba interpretarse por los tribunales de amparo en forma rigorista, porque ello desvirtuaría la esencia misma de dichas garantías. Más bien debe estimarse que se trata de principios o lineamientos vivos y sujetos a la evolución de las necesidades sociales, dentro del espíritu que animó al Constituyente al establecerlos. De lo contrario, se desvirtuaría la función esencial de las garantías constitucionales y del juicio de amparo, al entenderlas y aplicarlas en forma que hiciera sentir opresión a los gobernados, y limitación en la defensa de su derechos, en vez de hacer sentir el ambiente de derecho y libertad que con dichas garantías se pretendió establecer en el país. No sería posible aplicar en la actual complejidad política, económica y social de un medio cambiante, rigorismos literales de normas que contienen principios e ideas generales, pero que no pudieron siempre prever necesariamente las consecuencias de dichos principios.

Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, 62 Sexta Parte, página 39.

El principio también se contiene en el artículo 1º, primer párrafo, de la Constitución que contiene mandatos de no restricción y no suspensión de las garantías individuales establecidas por la Constitución Federal, salvo con las condiciones que se contienen en la misma. También encuentra positivización en el artículo 25 constitucional que condensa los fines de nuestra Constitución: permitir el pleno ejercicio de la libertad, y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales cuya seguridad protege el texto fundamental, y en los artículos 102, Apartado B, y 105, fracción II, inciso g) de la Constitución Federal, que otorgan una protección a los derechos humanos, concepto que revoluciona el más limitado de garantías individuales y que otorga mayores protecciones a quienes residan en nuestra República.

La jurisprudencia de la Suprema Corte, aun cuando no ha enunciado expresamente el principio *pro personae*, se acerca cada vez más a él. Así, se ha establecido criterios como la interpretación preferente de los derechos fundamentales¹⁵ y el del derecho al mínimo vital¹⁶, que sientan su razón de ser en el ser humano y en su dignidad.

Más aun, debe adoptarse el principio *pro homine* por el Más Alto Tribunal, puesto que el Estado Mexicano ha aceptado su aplicación y, además, lo hizo en una declaración interpretativa de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en la cual se estableció:

¹⁵ Tesis: P./J. 72/2007 de rubro “ESPECTRO RADIOELÉCTRICO. A LAS CONCESIONES RELATIVAS SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, CONJUNTAMENTE CON LOS ESTABLECIDOS EN LOS NUMERALES QUE CONFORMAN EL CAPÍTULO ECONÓMICO DE ÉSTA, Y PREFERENTEMENTE LOS RELATIVOS A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS GOBERNADOS.”

¹⁶ Tesis: 1a. XCVII/2007 de rubro “DERECHO AL MÍNIMO VITAL EN EL ORDEN CONSTITUCIONAL MEXICANO.”

“El Estado Mexicano reitera su firme compromiso de generar condiciones que permitan a toda persona, a desarrollarse de modo integral, así como ejercer sus derechos y libertades plenamente y sin discriminación.

Consecuentemente, con la absoluta determinación de proteger los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad, los Estados Unidos Mexicanos interpretan el párrafo 2 del artículo 12 de la Convención, en el sentido de que en caso de conflicto entre dicho párrafo y la legislación nacional habrá de aplicarse -en estricto apego al principio pro homine- la norma que confiera mayor protección legal, salvaguarde la dignidad y asegure la integridad física, psicológica, emocional y patrimonial de las personas”.

En este tenor, tenemos que el Estado Mexicano adopta la aplicación del principio *pro homine* como un criterio que rige no sólo en la aplicación jurisdiccional o no jurisdiccional de los derechos humanos, sino incluso la creación de normas. Cobra sentido lo afirmado entonces por el Juez Sergio Ramírez en su voto razonado respecto de la sentencia de 15 de septiembre de 2005, emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Raxcaco Reyes vs. Guatemala*,

13. La referencia al método de interpretación que utiliza la Corte en los casos sujetos a su conocimiento, y que desde luego ha empleado en el Caso Raxcacó Reyes, como en oportunidades previas, permite recordar que pro personae constituye, en fin de cuentas, un método de indagación del sentido último de las disposiciones jurídicas en el

campo que ahora interesa, para los fines de la aplicación no jurisdiccional o jurisdiccional de aquéllas, y en este sentido es un “principio de interpretación” ampliamente acreditado, pero al mismo tiempo significa un criterio riguroso para la elaboración de las disposiciones que nacional e internacionalmente se expidan sobre esta materia, y en tal virtud es también un “principio de regulación”.

Luego, la asunción del principio *pro personae* por el Estado Mexicano conlleva el compromiso de que sus órganos internos lo asuman tanto en los procedimientos de creación como de aplicación del derecho. Especialmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, encargada en última instancia de la plena vigencia de los derechos fundamentales a través de los diversos instrumentos del derecho procesal constitucional que son de su conocimiento.

En conclusión, el *Ombudsman* nacional opina que debe, en principio, tratarse de armonizar las normas internacionales y locales sobre derechos humanos a la luz del principio *pro homine* o *pro personae*. Sin embargo, cuando se presente un conflicto normativo insalvable a través de la interpretación, debe optarse por la exclusión normativa de la norma menos favorecedora con los derechos en juego; así, en aplicación del citado principio, cuando las normas constitucionales y legales nacionales ofrezcan una mayor protección al derecho fundamental de que se trate éstas habrán de primar sobre el texto de los tratados internacionales y viceversa, pues siempre debe preferirse en la interpretación y aplicación de las normas la que resulta menos restrictiva para la plena efectividad del derecho humano comprometido, con mayor razón en el juicio de constitucionalidad, por lo que solicita respetuosamente al Tribunal Constitucional que adopte este criterio para juzgar el presente caso.

III. Inconstitucionalidad del artículo 2º, fracción I, de la Ley para las Personas con Discapacidad del Distrito Federal por restringir derechos humanos reconocidos en la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad y por operar una regresión prohibida por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

A la luz del principio *pro personae*, el *Ombudsman* nacional considera que en el conflicto normativo que ha quedado enunciado, en el caso debe prevalecer el contenido del artículo I, numeral 1, de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad y el artículo 4, párrafo 4 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, sobre el del artículo 2º, fracción I, de la Ley para las Personas con Discapacidad del Distrito Federal.

Ciertamente la norma impugnada no regula sólo una definición del término discapacidad, sino que, además incide en el acceso a diversos derechos, pues de acuerdo con el artículo 1º de la propia Ley para las Personas con Discapacidad del Distrito Federal, ésta tiene por objeto normar las medidas y acciones que contribuyan a lograr la equiparación de oportunidades para la integración social de las personas con discapacidad en el Distrito Federal.

Ciertamente la ley contiene medidas respecto de:

- a) Acceso a la salud y rehabilitación, dentro de los que se comprende la orientación, detección temprana y rehabilitación; bancos de prótesis, órtesis y el acceso a medicinas.
- b) Programas de acceso al empleo y la capacitación.
- c) Medidas de promoción y defensa de los derechos de las personas con discapacidad.
- d) Medidas arquitectónicas y de desarrollo urbano, preferencias de libre desplazamiento y transporte.
- e) Programas de desarrollo social, con acciones para menores y, en general para toda persona con discapacidad.

En este tenor, en el acceso a las medidas de la ley están imbricados los derechos constitucionales a la no discriminación de los discapacitados y a la creación de una igualdad real, regulado en el artículo 1º, a la salud, regulado en el 4º, a la educación, regulado en el 3º y al trabajo, regulado en los 5º y 123, todos ellos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual evidencia la necesidad de resolver el presente caso bajo la pauta interpretativa del principio *pro personae*, como ha quedado planteado en el apartado anterior.

En este tenor, ante la colisión normativa que ha quedado demostrada en el primer apartado del concepto de invalidez, tenemos que el artículo I, numeral 1, de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad es más favorable con los

sujetos a proteger, en tanto que otorga mayor protección legal a las personas con una afectación temporal al incluirlas dentro del concepto de discapacidad, teniendo por ello acceso a los instrumentos legislativos y administrativos que les permitirán acceso a una vida digna, acorde con sus limitaciones e, incluso, rehabilitarse totalmente.

En efecto, debe tomarse en cuenta que la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, tiene como objetivos la prevención y eliminación de todas las formas de discriminación, contra las personas con discapacidad y, además, pretende propiciar su integración plena a la sociedad. Para lograr estos objetivos, los Estados signantes asumen una serie de compromisos que se enuncian a continuación:

“ARTÍCULO III

Para lograr los objetivos de esta Convención, los Estados parte se comprometen a:

1. Adoptar las medidas de carácter legislativo, social, educativo, laboral o de cualquier otra índole, necesarias para eliminar la discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración en la sociedad, incluidas las que se enumeran a continuación, sin que la lista sea taxativa:

a) Medidas para eliminar progresivamente la discriminación y promover la integración por parte de las autoridades gubernamentales y/o entidades privadas en la prestación o suministro de bienes, servicios, instalaciones, programas y actividades, tales como el empleo, el transporte, las comunicaciones, la vivienda, la recreación, la educación, el deporte, el acceso a la justicia y los servicios policiales, y las actividades políticas y de administración;

b) Medidas para que los edificios, vehículos e instalaciones que se construyan o fabriquen en sus territorios respectivos faciliten el transporte, la comunicación y el acceso para las personas con discapacidad;

c) Medidas para eliminar, en la medida de lo posible, los obstáculos arquitectónicos, de transporte y comunicaciones que existan, con la finalidad de facilitar el acceso y uso para las personas con discapacidad; y

d) Medidas para asegurar que las personas encargadas de aplicar la presente Convención y la legislación interna sobre esta materia, estén capacitados para hacerlo.

2. Trabajar prioritariamente en las siguientes áreas:

a) La prevención de todas las formas de discapacidad prevenibles;

b) La detección temprana e intervención, tratamiento, rehabilitación, educación, formación ocupacional y el suministro de servicios globales para asegurar un nivel óptimo de independencia y de calidad de vida para las personas con discapacidad; y

c) La sensibilización de la población, a través de campañas de educación encaminadas a eliminar prejuicios, estereotipos y otras actitudes que atentan contra el derecho de las personas a ser iguales, propiciando de esta forma el respeto y la convivencia con las personas con discapacidad.

Para lograr que los objetivos anteriores se materialicen respecto de todos los sujetos con discapacidad, resulta necesario que la definición más amplia del concepto discapacidad que, como ha quedado demostrado, es la contenida en dicha convención, opere en plenitud y no sea limitada por el derecho interno¹⁷, por

¹⁷ La Convención Interamericana en comento contiene su propia cláusula pro personae en el ARTÍCULO VII, que dispone:

No se interpretará que disposición alguna de la presente Convención restrinja o permita que los Estados parte limiten el disfrute de los derechos de las personas con discapacidad reconocidos por

lo que se solicita al Tribunal Constitucional que la haga prevalecer sobre el del artículo 2º, fracción I, de la Ley para las Personas con Discapacidad del Distrito Federal.

Por otra parte, ha operado una regresión en los derechos de las personas discapacitadas que tienen una condición de afectación temporal, pues el texto anterior del artículo 2º de la Ley para las Personas con Discapacidad del Distrito Federal incluía en el concepto de discapacidad a quienes tenían una afectación temporal, mientras que el texto impugnado los ha apartado de los instrumentos de protección de la ley, con lo cual se contraría el artículo 4º, numeral 4, de la **Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad**, que regula la cláusula de prevalencia de la norma más favorable y de no regresión de los derechos fundamentales.

La exclusión que realiza la reforma, deja fuera de las medidas y acciones afirmativas a quienes tienen una afectación temporal, configurándose, además, como una regresión del derecho a la no discriminación por razones de discapacidad; al respecto, es menester tomar en cuenta que el artículo 2 de la Convención Interamericana en cita, define la discriminación por razones de discapacidad como toda distinción, exclusión o restricción basada en una discapacidad, antecedente de discapacidad, consecuencia de discapacidad anterior o percepción de una discapacidad presente o pasada, que tenga el efecto o propósito de impedir o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por parte de las personas con discapacidad, de sus derechos humanos y libertades fundamentales.

el derecho internacional consuetudinario o los instrumentos internacionales por los cuales un Estado parte está obligado.

Ahora, si la ley tiene por objeto normar las medidas y acciones que contribuyan a lograr la equiparación de oportunidades para la integración social de las personas con discapacidad en el Distrito Federal, al excluir a las personas que presentan **temporalmente** una afección parcial o total en sus facultades físicas, intelectuales o sensoriales que le limitan realizar una actividad normal y le afectan en su entorno social, **que se encontraban protegidas por el texto objeto de reforma**, tenemos que ha operado una regresión en el derecho de no discriminación al modificarse la definición de persona discapacidad, pues a quienes tienen una o varias afectaciones de carácter temporal se les distingue con quienes tienen una afectación permanente, cuando desde el *tertium comparationis* que no puede ser otro que el de sus limitaciones, al ser el cualitativamente relevante, son iguales en tanto que sus limitaciones no les permiten realizar una o más actividades esenciales de la vida diaria; además, indebidamente, se les equipara con las personas que no tienen una condición de discapacidad, con lo que se les excluye de todas las políticas sociales que contempla la Ley, haciendo con ello más difícil o prácticamente imposible su integración plena a la sociedad y, en algunos casos, dificultando o haciendo imposible su rehabilitación, con lo cual es patente la regresividad de la medida legislativa adoptada por el Distrito Federal.

En atención a lo expuesto, el *Ombudsman* nacional considera que en el caso de la presente acción abstracta de inconstitucionalidad, deben prevalecer bajo el principio *pro homine* el artículo I, numeral 1, de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad y el artículo 4, párrafo 4 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, respecto del artículo 2º, fracción I, de la Ley para las Personas con Discapacidad del Distrito Federal, en tanto que este último resulta violatorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto

que ha restringido los derechos humanos consagrados por las Convenciones Internacionales a favor de las personas con discapacidad, por lo que debe declararse la inconstitucionalidad del precepto impugnado.

Segundo. La reforma al artículo 2o, fracción I, de la Ley para las Personas con Discapacidad del Distrito Federal, es violatoria del artículo 133 constitucional, al violentar la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Si al discutir el problema planteado en el primer concepto de invalidez, el Pleno llegara a la conclusión mayoritaria de que en el caso de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, también debe aplicarse el criterio contenido en la tesis plenaria IX/2007 de rubro “TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL”, entonces, es claro que la norma impugnada actualizaría una violación al artículo 133 constitucional, pues estaría contrariando los tratados internacionales, que forman parte del concepto Ley Suprema de la Unión.

Ciertamente, de presentarse esa situación entonces por una cuestión dura de jerarquía el artículo 2o, fracción I, de la Ley para las Personas con Discapacidad del Distrito Federal, resultaría violatorio del artículo 133 constitucional, puesto que al actualizarse el conflicto normativo que ha quedado descrito en el concepto de violación anterior, el problema de constitucionalidad debe resolverse tomando en

cuenta la prevalencia jerárquica de los tratados internacionales sobre las leyes generales, federales y locales.

En atención al principio de jerarquía normativa, el precepto impugnado sería inconstitucional por inconvencional, al violentar tanto el artículo I, numeral 1, de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad y el artículo 4, párrafo 4, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, por las razones especificadas en el concepto de violación anterior, con lo cual se estaría violentando el artículo 133 de la Constitución Federal.

VII. Consideraciones en relación con los efectos.

Es importante señalar que el *Ombudsman* nacional pretende que la resolución de la presente acción de inconstitucionalidad no deje en estado de desprotección a las personas discapacitadas que tengan esta condición de manera permanente o temporal, razón por la cual se considera que una sentencia de mera invalidez de la fracción I del artículo 2º no sería la mejor solución al presente asunto, pues ello traería un problema mayor, en tanto que al invalidar la norma definitoria en su totalidad se dejaría fuera el concepto discapacidad, con lo cual la ley se volvería inoperante ya que no podría aplicarse, agravándose la situación no sólo de quienes tienen una condición de discapacidad con carácter temporal, sino de quienes la tienen con carácter permanente.

Es por eso, que se solicita al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que opte por dos posibles soluciones:

- a) Una invalidez **parcial** de la porción normativa “**permanentemente**” acompañada de una interpretación aditiva que se refleje en el punto

resolutivo, en el sentido de que la invalidez de la norma tiene por objeto incorporar a las personas que presentan la afección de manera temporal.

Con la invalidez anterior el precepto se leería de la siguiente manera

Artículo 2o.- Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

l.- Persona con discapacidad.- Todo ser humano que presenta una afección parcial o total en sus facultades físicas, intelectuales o sensoriales que le limitan realizar una actividad normal y le afectan en su entorno social;

b) Una invalidez **absoluta** del precepto impugnado, acompañada de una consideración en la sentencia, en el sentido de que en tanto no se realice una reforma al artículo se aplicará directamente para la definición del término discapacidad el artículo I, numeral 1, de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, por ser el que otorga el trato más favorable a quienes tienen este tipo de afecciones.

Con los efectos anteriores, se estaría conservando el ordenamiento jurídico y, además, se daría una protección inmediata a los derechos humanos de las personas discapacitadas.

PRUEBAS

1. Copia del Testimonio de la Escritura Pública número setenta y dos mil doscientos noventa y cuatro (72,294), mediante la cual se protocoliza la designación emitida en favor de José Luis Soberanes Fernández, por la Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión, como Presidente de la

Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de veintiocho de octubre de dos mil cuatro, la cual solicito sea compulsada con el original que obra en el expediente de la acción de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007.

2. Copia simple. Del **“Acuerdo por el que se designa al Doctor José Luis Soberanes Fernández para que ocupe el cargo de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para un segundo periodo de cinco años, contados a partir del 16 de noviembre de 2004”**, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha nueve de noviembre de dos mil cuatro.

3. Copia simple. Del **DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD DEL DISTRITO FEDERAL**”, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día tres de diciembre de 2008.

Por lo antes expuesto y fundado, a esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, atentamente pido:

PRIMERO. Tener por presentada la presente demanda que presento con el carácter de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, demandando la inconstitucionalidad del artículo 2º, fracción I, de la Ley para las Personas con Discapacidad del Distrito Federal¹⁸, modificado mediante el **“DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD DEL DISTRITO FEDERAL”**.

¹⁸ Artículo 2o.- Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

REFORMADA, G.O. 3 DE DICIEMBRE DE 2008)

I.- Persona con discapacidad.- Todo ser humano **que presenta permanentemente** una afección parcial o total en sus facultades físicas, intelectuales o sensoriales que le limitan realizar una actividad normal y le afectan en su entorno social;

SEGUNDO. Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos y proporcionarme copia certificada a mi costa del auto admisorio.

TERCERO. Tener por designados como delegados y autorizados a las personas indicadas al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos.

CUARTO. Admitir las pruebas ofrecidas en el capítulo correspondiente del presente escrito, así como el disco compacto conteniendo la versión electrónica del presente escrito.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declare fundados los conceptos de invalidez y declare la inconstitucionalidad de las disposiciones legales impugnadas, fijando los efectos de la sentencia de tal manera que las personas discapacitadas no queden desprotegidas en ningún momento.

PROTESTO LO NECESARIO

México, D.F., a 2 de enero de 2009.

**JOSÉ LUIS SOBERANES FERNÁNDEZ
PRESIDENTE**

