

**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 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 Andrea Donají Sol Hernández, Mariana Gutiérrez Ramírez, María Mercedes Hume Alarcón y Paulina Crehueras González, 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 de los artículos 33, fracción III, 59 y 112, fracción III, de la Ley General de Salud.

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: H. Congreso de la Unión, a través de las Cámaras de Diputados y de Senadores.

B) Órgano Ejecutivo: Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

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

Los artículos 33, fracción III, 59 y 112, fracción III, de la Ley General de Salud¹, modificados mediante el “**DECRETO POR EL QUE SE REFORMA Y ADICIONA**

¹ ARTICULO 33.- Las actividades de atención médica son:
(REFORMADA, D.O.F. 5 DE ENERO DE 2009)

III.- De rehabilitación, que incluyen acciones tendientes a **corregir las invalideces físicas o mentales, y**

ARTICULO 59.- Las dependencias y entidades del sector salud y los gobiernos de las entidades federativas, promoverán y apoyarán la constitución de grupos, asociaciones y demás instituciones que tengan por objeto participar organizadamente en los programas de promoción y mejoramiento

LA LEY GENERAL DE SALUD EN MATERIA DE CUIDADOS PALIATIVOS”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día **cinco de enero de dos mil nueve**.

IV. Los preceptos constitucionales que se estimen violados:

Artículo 1º, tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

de la salud individual o colectiva, así como en los de prevención de enfermedades y accidentes, y de **prevención de invalidez y de rehabilitación de inválidos**, así como en los cuidados paliativos.

ARTICULO 112.- La educación para la salud tiene por objeto:
(REFORMADA, D.O.F. 5 DE ENERO DE 2009)

III.- Orientar y capacitar a la población preferentemente en materia de nutrición, salud mental, salud bucal, educación sexual, planificación familiar, cuidados paliativos, riesgos de automedicación, prevención de fármacodependencia, salud ocupacional, salud visual, salud auditiva, uso adecuado de los servicios de salud, prevención de accidentes, **prevención y rehabilitación de la invalidez** y detección oportuna de enfermedades.

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.

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

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.

..."

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.

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 de los artículos 33, fracción III, 59 y 112, fracción III de la Ley General de Salud.

VI. Procedencia de la acción de inconstitucionalidad.

El objeto principal de la reforma a la Ley General de Salud fue el establecimiento de la atención médica en materia de cuidados paliativos.

No obstante lo anterior, en los artículos reformados también se reiteran los términos “invalidez” o “invalideces”, en tanto que son reproducidos en los artículos objeto de reforma. Dichos términos provienen de la redacción original de la ley, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 1984.

Es posición mayoritaria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que ha ido reiterándose en diversos precedentes, el que cuando un precepto vuelve a ser reproducido en una reforma se considera un acto legislativo nuevo, abriéndose la posibilidad de impugnarlo en acción de inconstitucionalidad. Dicho criterio ha quedado plasmado en las tesis P. LII/2008 y P./J. 27/2004 del Tribunal Pleno, que respectivamente indican:

LEYES. LA REFORMA DE UNA DISPOSICIÓN LEGAL CONSTITUYE UN ACTO LEGISLATIVO NUEVO, AUN CUANDO REPRODUZCA EL CONTENIDO DE LA NORMA DE VIGENCIA ANTERIOR, O TENGA CON

ELLA SIMILITUDES O DIFERENCIAS ESENCIALES O ACCIDENTALES. En ejercicio de su libertad de configuración, los órganos que participan en el proceso legislativo expresan su voluntad soberana a través del mecanismo establecido por el Constituyente en los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consolidándose así la posibilidad de que sus integrantes no queden sujetos a la voluntad de quienes los antecedieron a través de las normas que emitieron, existiendo la posibilidad de que un nuevo cuerpo legislativo apruebe nuevos ordenamientos. Así, el ejercicio democrático de los representantes del pueblo a través del procedimiento indicado, debe entenderse bajo la idea de que en él se da espacio a las distintas opciones políticas, las cuales pueden expresar en un nuevo acto legislativo su voluntad de legislar en el sentido específico en que lo hagan, que podrá ser repitiendo con exactitud o con similitudes la norma antes vigente o introduciendo variaciones esenciales o accidentales, lo que conforme al principio de que la ley nueva deroga a la anterior, conlleva a que haya una nueva norma, independientemente de su contenido.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA REFORMA O ADICIÓN A UNA NORMA GENERAL AUTORIZA SU IMPUGNACIÓN A TRAVÉS DE ESTE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL, AUN CUANDO SE REPRODUZCA ÍNTEGRAMENTE LA DISPOSICIÓN ANTERIOR, YA QUE SE TRATA DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO. El artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que la acción de inconstitucionalidad es el medio de control a través del cual podrá plantearse la no conformidad de una ley o tratado internacional con la Constitución Federal. Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado el criterio de que en términos del principio de autoridad

formal de la ley o de congelación de rango, la reforma o adición a una disposición general constituye un acto legislativo en el que se observa el mismo procedimiento e idénticas formalidades a las que le dieron nacimiento a aquélla. En consecuencia, el nuevo texto de la norma general, al ser un acto legislativo distinto al anterior, formal y materialmente, puede ser impugnado a través de la acción de inconstitucionalidad, sin que sea obstáculo que reproduzca íntegramente lo dispuesto con anterioridad.

En esta tesitura, la acción de inconstitucionalidad que se plantea es procedente, en virtud de que la reproducción de los términos impugnados, constituye un acto legislativo nuevo.

VI. Conceptos de invalidez.

Único. Violación al artículo 1º constitucional⁵, tercer párrafo, en virtud de que los artículos 33, fracción III, 59 y 112, fracción III de la Ley General de Salud utilizan el término “invalidez” o “invalideces” para referirse a las personas con discapacidad, lo cual vulnera los principios de la dignidad humana y no

⁵Art. 1o.- En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

(ADICIONADO, D.O.F. 14 DE AGOSTO DE 2001)

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

(REFORMADO, D.O.F. 4 DE DICIEMBRE DE 2006)

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

discriminación, al reiterar la utilización de un lenguaje que al día de hoy es considerado discriminatorio y excluyente.

El *Ombudsman* nacional considera que estamos ante un caso de incompatibilidad entre el uso en la ley de expresiones lingüísticas que segregan a un grupo vulnerable y la prohibición de discriminación regulada en el artículo 1° de la Constitución Federal.

I. Planteamiento del Problema.

Los artículos 33, fracción III, 59 y 112, fracción III, de la Ley General de Salud⁶ utilizan la expresión “invalidez” para referirse a las personas con discapacidad.

Si bien es cierto que la última reforma a la Ley General de Salud tuvo como principal objeto regular los cuidados paliativos, el legislador no tuvo el cuidado de actualizar en los artículos 33, fracción III, 59 y 112, fracción III, el concepto de

⁶ ARTICULO 33.- Las actividades de atención médica son:
(REFORMADA, D.O.F. 5 DE ENERO DE 2009)

III.- De rehabilitación, que incluyen acciones tendientes a **corregir las invalideces físicas o mentales, y**

ARTICULO 59.- Las dependencias y entidades del sector salud y los gobiernos de las entidades federativas, promoverán y apoyarán la constitución de grupos, asociaciones y demás instituciones que tengan por objeto participar organizadamente en los programas de promoción y mejoramiento de la salud individual o colectiva, así como en los de prevención de enfermedades y accidentes, y de **prevención de invalidez y de rehabilitación de inválidos**, así como en los cuidados paliativos.

ARTICULO 112.- La educación para la salud tiene por objeto:
(REFORMADA, D.O.F. 5 DE ENERO DE 2009)

III.- Orientar y capacitar a la población preferentemente en materia de nutrición, salud mental, salud bucal, educación sexual, planificación familiar, cuidados paliativos, riesgos de automedicación, prevención de fármacodependencia, salud ocupacional, salud visual, salud auditiva, uso adecuado de los servicios de salud, prevención de accidentes, **prevención y rehabilitación de la invalidez** y detección oportuna de enfermedades.

“invalidez” o “invalides”, por el término “discapacidad”, utilizado por el ordenamiento jurídico mexicano contemporáneo. Ciertamente, la reforma reitera el lenguaje utilizado por la Ley General de Salud cuando fue expedida el 7 de febrero de 1984, hace ya prácticamente 25 años, desconociendo los avances científicos y de reconocimiento de derechos de las personas con discapacidad que han tenido lugar.

En efecto, se considera que cuando la Ley General de Salud fue expedida no se pretendió segregar a las personas con discapacidad, sino que se utilizó la expresión lingüística reinante en la época. Así, acudiendo a la exposición de motivos original, tenemos que se sostuvo:

“La invalidez constituye un grave problema de salud pública. La iniciativa, en su Título Noveno, propone tanto acciones de prevención como de rehabilitación.

Entre dichas acciones destacan la investigación de las causas de invalidez y de los factores que las condicionan, así como la orientación educativa en materia de rehabilitación a la colectividad en general. La iniciativa, además, previene que el Ejecutivo Federal contará con un organismo especializado que prestará servicios y operará establecimientos en ese campo y que llevará a cabo estudios sobre la materia, para así dar impulso a programas que han sido tradicionalmente desatendidos por nuestro país, pese a la recurrencia de este problema de salud pública.

La asistencia social es recogida por primera vez por la legislación sanitaria. El Título Décimo reconoce la importancia estratégica de la asistencia social y la señala como una de las finalidades básicas del Sistema Nacional de

Salud. Es por ello que la iniciativa también reglamenta el párrafo quinto del artículo 4º constitucional.

El desarrollo desigual provoca a formación del grupo vulnerable -menores y ancianos en desamparo, inválidos y personas en estado de necesidad-, que requieren de la asistencia física, mental social, técnica y jurídica del Estado, a fin de protegerlos de los riesgos y de incorporarlos a una vida más plena y productiva.”

En este tenor, el concepto de “invalidez”, establecido en la Ley General de Salud publicada el 7 de febrero de 1984, no utilizó el término adecuado de “discapacidad”, en virtud de que en esa época aquel se encontraba en desarrollo y su aceptación no era universal, por lo que dichos conceptos eran utilizados como sinónimos. Lo anterior se desprende de los derechos establecidos en favor de los “inválidos”, tales como rehabilitación, asistencia social, orientación, capacitación para el trabajo, adaptación de prótesis, órtesis, entre otros, contenidos en los artículos, 33 fracción III⁷, 168⁸, 174⁹ de la Ley General de Salud, que comprenden también a las personas discapacitadas.

⁷ **Artículo 33.**- Las actividades de atención médica son:

- I. Preventivas, que incluyen las de promoción general y las de protección específica;
- II. Curativas, que tienen como fin efectuar un diagnóstico temprano y proporcionar tratamiento oportuno, y
- III. De rehabilitación, que incluyen acciones tendientes a corregir las invalideces físicas o mentales.

⁸ **Artículo 168.**- Son actividades básicas de Asistencia Social:

- I. La atención a personas que, por sus carencias socio-económicas o por problemas de invalidez, se vean impedidas para satisfacer sus requerimientos básicos de subsistencia y desarrollo;
- II. La atención en establecimientos especializados a menores y ancianos en estado de abandono o desamparo e inválidos sin recursos;
- III. La promoción del bienestar del senescente y el desarrollo de acciones de preparación para la senectud;
- IV. El ejercicio de la tutela de los menores, en los términos de las disposiciones legales aplicables;
- V. La prestación de servicios de asistencia jurídica y de orientación social, especialmente a menores, ancianos e inválidos sin recursos;

En este tenor, se plantea una violación al artículo 1º, tercer párrafo, de la Constitución Federal, no por una cuestión de exclusión de las personas con discapacidad de la atención médica, la asistencia social o la discriminación, sino por el uso de lenguaje discriminatorio.

Uno de los principales problemas que enfrentan las personas con discapacidad es la discriminación social, la cual puede presentarse de muy diversas formas, desde las actitudes cotidianas hasta el empleo de términos que segregan, tales como “minusválidos” o “inválidos” que no ayudan a su integración a la sociedad. La Ley General de Salud conserva términos que no se han actualizado, que denotan actitudes y valoraciones que discriminan en la práctica a quienes viven con alguna discapacidad, por lo que se estiman inconstitucionales.

VI. La realización de investigaciones sobre las causas y efectos de los problemas prioritarios de asistencia social;

VII. La promoción de la participación consciente y organizada de la población con carencias en las acciones de promoción, asistencia y desarrollo social que se lleven a cabo en su propio beneficio;

VIII. El apoyo a la educación y capacitación para el trabajo de personas con carencias socioeconómicas, y

IX. La prestación de servicios funerarios.

⁹ **Artículo 174.-** La atención en materia de prevención de invalidez y rehabilitación de inválidos comprende:

I. La investigación de las causas de la invalidez y de los factores que la condicionan;

II. La promoción de la participación de la comunidad en la prevención y control de las causas y factores condicionantes de la invalidez;

III. La identificación temprana y la atención oportuna de procesos físicos, mentales y sociales que puedan causar invalidez;

IV. La orientación educativa en materia de rehabilitación a la colectividad en general, y en particular a las familias que cuenten con algún inválido, promoviendo al efecto la solidaridad social;

V. La atención integral de los inválidos, incluyendo la adaptación de las prótesis, órtesis y ayudas funcionales que requieran;

VI. La promoción para adecuar facilidades urbanísticas y arquitectónicas a las necesidades de los inválidos, y

VII. La promoción de la educación y la capacitación para el trabajo, así como la promoción del empleo de las personas en proceso de rehabilitación.

II. Argumentos en torno a la inconstitucionalidad de los artículos 33, fracción III, 59 y 112, fracción III de la Ley General de Salud.

A fin de demostrar la inconstitucionalidad de los preceptos antes citados, resulta necesario contextualizar la expresión demandada en las normas.

a. Contextualización de las normas impugnadas.

El artículo 33, fracción III¹⁰, contempla entre las actividades de atención médica, a la rehabilitación, en la que se incluyen acciones tendientes a corregir las invalideces físicas o mentales.

Por su parte, el numeral 59¹¹ dispone que se promoverá y brindará apoyo a las agrupaciones que participen en los programas de prevención de invalidez y de rehabilitación de inválidos.

¹⁰ **Artículo 33 de la Ley General de Salud.**- Las actividades de atención médica son:
I. Preventivas, que incluyen las de promoción general y las de protección específica;
II. Curativas, que tienen como fin efectuar un diagnóstico temprano y proporcionar tratamiento oportuno, y
III. De rehabilitación, que incluyen acciones tendientes a corregir las invalideces físicas o mentales, y
IV. Paliativas, que incluyen el cuidado integral para preservar la calidad de vida del paciente, a través la prevención, tratamiento y control de dolor, y otros síntomas físicos y emocionales por parte de un equipo profesional multidisciplinario.

¹¹ **Artículo 59 de la Ley General de Salud.**- Las dependencias y entidades del sector salud y los gobiernos de las entidades federativas, promoverán y apoyarán la constitución de grupos, asociaciones y demás instituciones que tengan por objeto participar organizadamente en los programas de promoción y mejoramiento de la salud individual o colectiva, así como en los de prevención de enfermedades y accidentes, y de prevención de invalidez y de rehabilitación de inválidos, así como en los cuidados paliativos.

En cuanto al artículo 112, fracción III¹², se señala que la prevención y la rehabilitación de la invalidez, forman parte de los objetivos que persigue la educación para la salud.

Como puede advertirse, el legislador federal, hace referencia a la invalidez en tres contextos: a) El de atención médica, b) El de asistencia social, y c) el de la educación.

Ahora bien, aun cuando el artículo 173 de la Ley General de Salud¹³ pareciera excluyente, debe tomarse en cuenta que hace referencia a una concepción de la discapacidad que regía al momento de la publicación original de la Ley, y que hoy resulta rebasada.

Para ello resulta necesario hacer una breve referencia a la evolución del concepto discapacidad.

b. Evolución del concepto discapacidad.

¹² **Artículo 112 de la Ley General de Salud:** La educación para la salud tiene por objeto:

- I. Fomentar en la población el desarrollo de actitudes y conductas que le permitan participar en la prevención de enfermedades individuales, colectivas y accidentes, y protegerse de los riesgos que pongan en peligro su salud;
- II. Proporcionar a la población los conocimientos sobre las causas de las enfermedades y de los daños provocados por los efectos nocivos del ambiente en la salud, y
- III. Orientar y capacitar a la población preferentemente en materia de nutrición, salud mental, salud bucal, educación sexual, planificación familiar, cuidados paliativos, riesgos de automedicación, prevención de farmacodependencia, salud ocupacional, salud visual, salud auditiva, uso adecuado de los servicios de salud, prevención y rehabilitación de la invalidez y detección oportuna de enfermedades.

¹³ ARTICULO 173.- Para los efectos de esta Ley, se entiende por invalidez la limitación en la capacidad de una persona para realizar por sí misma actividades necesarias para su desempeño físico, mental, social, ocupacional y económico como consecuencia de una insuficiencia somática, psicológica o social.

El tratamiento de los problemas relativos a la persona con discapacidad ha respondido a diversas ópticas a lo largo de la historia y se ha desarrollado de acuerdo con los valores culturales y sociales predominantes en cada época.

En el siglo XX, después de la primera guerra mundial, debido a la enorme cantidad de personas que quedaron con severas discapacidades físicas y mentales, se adoptaron en Europa diversas legislaciones encaminadas a asegurarle a las víctimas de la conflagración un empleo y así mismo se expidieron regímenes de formación profesional a cargo del Estado.

Al término de la segunda guerra mundial, con el surgimiento del derecho internacional de los derechos humanos, se produjo un importante cambio en la concepción de la problemática de las personas con grave discapacidad física o mental por cuanto se le dejó de percibir como un asunto exclusivamente médico o patológico, objeto de regulación y estudio por el derecho privado, para convertirse en un tema vinculado directamente con el principio de dignidad humana y de la órbita de aplicación, en especial, del derecho laboral y de la seguridad social. Desde entonces, mediante diversas fuentes del derecho internacional público, e incluso en algunas disposiciones de derecho interno, se ha intentado precisar el contenido y alcance de la noción de discapacidad, labor que ha resultado ser particularmente compleja por cuanto se alude con frecuencia a diversos términos, sin que las fronteras entre todos ellos resulten ser siempre tan exactas y precisas como se quisiera. Así pues, se han empleado términos como retrasados mentales, impedidos, inválidos, y a partir de la década de los ochenta, discapacitados.

En efecto, en la “Declaración de los Derechos del Retrasado Mental”, proclamada por Asamblea General de las Naciones Unidas mediante su resolución 2856, de 20 de diciembre de 1971, los Estados ni siquiera intentaron definir el término “retrasado mental”. El día 9 de diciembre de 1975, el mismo órgano del sistema de Naciones Unidas, mediante su resolución 3447, adoptó la “Declaración de los derechos de los impedidos”, acordando la siguiente definición:

“El término **impedido** designa a toda persona incapacitada de subvenir por sí misma, en su totalidad o en parte, a las necesidades de una vida individual o social normal a consecuencia de una deficiencia, congénita o no, de sus **facultades físicas o mentales**”.

El 3 de diciembre de 1982, por resolución 37/52, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó el “Programa de Acción Mundial para los Impedidos”. En este documento se empleó el concepto de “minusválido”, tomando como referencia el mismo término empleado por la Organización Mundial de la Salud, pero agregando que se produce una situación de “minusvalía” cuando las personas con discapacidad enfrentan barreras culturales, físicas o sociales que les impiden acceder a los diversos sistemas de la sociedad, que están a disposición de todos pero que sólo benefician a los demás ciudadanos; hecho que les impide participar en la vida social en igualdad con las demás personas.

Al año siguiente, por primera vez, los Estados recurrieron a un tratado internacional para abordar el problema de la discapacidad. Se trata del Convenio núm. 159 de la OIT “Sobre la readaptación Profesional y el Empleo de Personas Inválidas”, texto en el cual se definió a la *persona inválida*, en los siguiente términos: “*toda persona cuyas posibilidades de obtener o conservar un empleo*

adecuado y de progresar en el mismo queden sustancialmente reducidas a causa de una deficiencia de carácter físico o mental debidamente reconocida". Ese mismo año Erica Irene Daes, relatora de la Subcomisión de Prevención de Discriminación y Protección a las Minorías de Naciones Unidas, elaboró unos "Principios, directivas y garantías para la protección de las personas detenidas que padezcan o sufran trastornos mentales", definiendo a la persona con discapacidad mental, como *"aquella que durante el transcurso de su discapacidad es incapaz de manejar su propia persona o sus asuntos y requiere de cuidado, tratamiento o control para su propia protección, la protección de otros o la protección de la comunidad."*

Un intento por definir un concepto amplio de la noción de discapacidad figura en la resolución 48/96 del 20 de diciembre de 1993, de la Asamblea General de Naciones Unidas, sobre "Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad", texto en el cual se trató de establecer además una frontera clara entre los conceptos de discapacidad y minusvalía en los siguientes términos:

"Con la palabra discapacidad se resume un gran número de diferentes limitaciones funcionales que se registran en las poblaciones de todos los países del mundo. La discapacidad puede revestir la forma de una deficiencia física, intelectual o sensorial, una dolencia que requiera atención médica o una enfermedad mental. Tales deficiencias, dolencias o enfermedades pueden ser de carácter permanente o transitorio.

"Minusvalía es la pérdida o limitación de oportunidades de participar en la vida de la comunidad en condiciones de igualdad con los demás. La palabra

minusvalía describe la situación de la persona con discapacidad en función de su entorno. Esa palabra tiene por finalidad centrar el interés en las deficiencias de diseño físico y de muchas que se oponen a que las personas con discapacidad participen en condiciones de igualdad”.

En el ámbito regional, la adopción de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad¹⁴, significó un avance importante en la materia por cuanto recoge en el artículo I, numeral 1, por primera vez, una definición normativa y precisa del concepto de 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”.

Posteriormente, en el ámbito internacional, se emitió la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad¹⁵, que siguió en el camino de la

¹⁴ 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.

¹⁵ 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

consolidación del término y del reconocimiento de los derechos de este tipo de personas.

En el ordenamiento jurídico mexicano la Ley de Asistencia Social, publicada el 2 de septiembre de 2004, ley marco que regula esta vertiente del derecho a la salud, hace referencia a lo largo de su texto al concepto discapacidad.

También se expidió la Ley General de las Personas con Discapacidad, publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil cinco, la cual adoptó el mismo concepto legal de discapacidad regulado en la Convención Interamericana antes especificada.

En suma, la elaboración de una noción de discapacidad ha sido un proceso lento y difícil. En el siglo XX, se amplió considerablemente el panorama hacia el derecho laboral, la seguridad social y la educación, vinculando además la situación que padecen estas personas con los derechos fundamentales, en especial, con los derechos a la dignidad humana y la igualdad formal y material, de allí que la terminología empleada en la materia haya cambiado con el paso del tiempo. De hecho, se trata de un concepto dinámico en permanente construcción y revisión, por lo cual, es usual encontrar legislaciones internas que no se adecuan a los avances científicos y de reconocimiento de derechos en materia de discapacidad.

c. Demostración de la discriminación realizada a través del lenguaje utilizado por la Ley General de Salud.

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.

El problema jurídico consiste en determinar si la permanencia en la legislación de expresiones que si bien en su momento correspondieron a los términos técnicos empleados por los estudiosos de las ciencias de la salud, en la actualidad puede ser considerados como peyorativos u ofensivos y, por ende, contrarios al principio de dignidad humana, y en consecuencia, deberían ser expulsados del ordenamiento jurídico.

Al respecto, debe tomarse en cuenta que el tercer párrafo del artículo 1° constitucional¹⁶ al establecer el mandato de no discriminación, regula distintos *tertium* de comparación prohibidos, entre los que se encuentran el origen étnico o nacional, el género, la edad, **las discapacidades**, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias y el estado civil. Asimismo, dicho precepto también incorpora una cláusula de apertura que comprende cualquier otro motivo que atente contra la dignidad humana o tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Asimismo, resulta conveniente tener en cuenta que el 4 de diciembre 2006, se reformó el tercer párrafo del artículo 1° constitucional, mediante la cual se modificó el texto que

¹⁶Art. 1o.- En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

(ADICIONADO, D.O.F. 14 DE AGOSTO DE 2001)

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

(REFORMADO, D.O.F. 4 DE DICIEMBRE DE 2006)

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

establecía la prohibición de discriminación a una persona por razón de sus “capacidades diferentes” incorporando en su lugar el término “discapacidad”. La exposición de motivos de la reforma constitucional referida, en lo que interesa señala textualmente:

“Las personas con discapacidad tienen derecho a una vida digna, libre, en condiciones de equidad, que les permita desarrollar sus habilidades y capacidades a fin de integrarse a la sociedad y de poder disfrutar de los satisfactores básicos que ésta genera para el bienestar de la comunidad. Para garantizar su plena incorporación a la vida productiva, social y cultural, actualmente cuentan con la promoción y protección de los poderes públicos. En este sentido, los derechos de las personas con discapacidad son un pilar fundamental de las políticas públicas en materia de desarrollo social y humano.

Sin embargo, para que en la práctica se reconozcan sus derechos y, sobre todo, se pueda exigir su cumplimiento tal y como lo estableció el legislador, es muy importante que los conceptos y términos alusivos a las personas con discapacidad estén expresadas en un mismo sentido y significado, desde las leyes generales hasta las específicas, para evitar confusiones y malas interpretaciones a la hora de hacer valer los derechos de este importante grupo social. Por eso es necesario que los ordenamientos fundamentales de nuestra legislación, como es la Constitución Política, contengan una correcta definición sobre lo que son las personas con discapacidad, con fundamento en los estudios y propuestas de los organismos de mayor reconocimiento académico, social y humanístico.

(...)

En el esfuerzo por conseguir la tolerancia, respeto a la diversidad e igualdad de derechos y conocimientos, la OMS estableció la diferencia entre deficiencia, discapacidad y minusvalía. Define deficiencia como toda pérdida o anormalidad de una estructura o función psicológica o anatómica, por ejemplo, la parálisis de brazos y piernas; define discapacidad como toda restricción o ausencia, debido a una deficiencia de la capacidad de realizar una actividad en la forma o dentro del margen que se considera normal para un ser humano y la cual es causada o agravada por el entorno económico y social; por su parte, la minusvalía es considerada como una situación desventajosa para un individuo determinado, consecuencia de una deficiencia o discapacidad, que limita o impide el desempeño de un rol que es normal en su caso, y la cual está en función de la edad, sexo y factores sociales y culturales y, por consiguiente, está en función de la relación entre las personas con discapacidad y su ambiente, por ejemplo, el caso de la reclusión en el hogar de la persona.

De acuerdo a la OMS, capacidades diferentes tenemos todos y en algún aspecto somos discapacitados si nos aplicamos los manuales de evaluación. Es por ello que este organismo establece que el término correcto a utilizar es el de persona con discapacidad.

De igual manera, de acuerdo a la Comisión Nacional Honoraria del Discapacitado, de Uruguay, menciona que la definición más aceptada por dicha institución es la de persona con discapacidad, agregándole a continuación, el tipo de discapacidad, ya sea mental, intelectual, sensorial, o motriz. Además, establece que el uso de capacidades diferentes no es

correcto pues ello abarca a todos los seres humanos, sin definir la característica de la discapacidad.

Utilizar un nombre o término incorrecto para referirnos a una persona que padece alguna discapacidad puede ser un arma que atente contra la integridad de la persona, ya que hasta el día de hoy, para algunos el hecho de padecer una discapacidad, o referirnos a ellos con un término equívoco es sinónimo de "segunda categoría" y objeto de vergüenza y burla.

Es por lo anterior que, en congruencia con los convenios internacionales, México ha adoptado el término "Personas con discapacidad", para que los legisladores federales y locales asuman una sola terminología al referirse a este sector poblacional.

Sin embargo, el texto del artículo 1º, párrafo tercero, de nuestra Carta Magna establece la prohibición de discriminación a una persona motivada por sus 'capacidades diferentes', en lugar de utilizar el término de 'discapacidad' o 'discapacidades'. Esta situación es la que nos impulsa a promover la presente reforma, de manera tal que, no solamente se actualice nuestra Constitución Política a los acuerdos internacionales en la materia, sino también se homologue a la recientemente creada Ley General de las Personas con Discapacidad.

Es importante señalar que el término 'capacidades diferentes' no está respaldado por ninguna comunidad de personas con discapacidad, ni por ordenamiento internacional alguno. Por esta razón, es necesario utilizar el

concepto de 'personas con discapacidad', en lugar de capacidades diferentes, por ser este último un concepto impreciso y confuso.

Para efecto de promover con eficacia y visión de largo plazo las demandas y requerimientos más apremiantes de las personas con discapacidad, y que el Estado mexicano este en condiciones de cumplir satisfactoriamente con los acuerdos y compromisos internacionales en materia de Derechos Humanos, es necesario que nuestra Carta Magna contenga una definición integral, sistemática y humana sobre las persona con discapacidad.”

En este tenor, tenemos que el artículo 1º, constitucionalal prohibir que se utilice como un *tertium* de comparación la discapacidad, lo hace de una manera precisa, dando su valor a las palabras y utilizando correctamente el lenguaje como una primera forma de equiparación, impidiendo que se mancille la dignidad de las personas con términos como el de “inválido”.

Aunque de inicio pudiera pensarse que la adopción de determinada terminología es de poca importancia, lo cierto es que el empleo de los vocablos adecuados para definir a un sector de la población resulta sumamente relevante, más aún en el ámbito legislativo, pues la utilización de términos inadecuados puede implicar una afectación a la dignidad de la persona, toda vez que las palabras utilizadas por el legislador son susceptibles de un uso descriptivo y de un uso emotivo y como éste último no es neutro sino que plantea una valoración o una desvaloración, es posible que la carga emotiva de las palabras utilizadas al formular una regla de derecho positivo, interfieran con los derechos de otras personas.

Ciertamente, el lenguaje tiene una multiplicidad de usos y a través del mismo también se construye la realidad social y se construyen espacios de convivencia, por lo que no es acertado sostener que las expresiones lingüísticas utilizadas por el legislador sólo pueden ser utilizadas de manera exclusivamente descriptiva pues son factibles también usos diferentes, que pueden nutrirse de una carga valorativa y que eventualmente pueden resultar constitucionalmente relevantes si interfieren derechos fundamentales de las personas.

El concepto inválido, tiene una carga emotiva que no puede desconocerse, pues puede ser entendido como "quien carece de valor" o en el mejor de los casos, como "quien no puede valerse por sí mismo". En efecto, el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia, define a dicha palabra de la siguiente manera:

inválido, da.

(Del lat. *invalidus*).

1. adj. Que no tiene fuerza ni vigor.

2. adj. Dicho de una persona: Que adolece de un defecto físico o mental, ya sea congénito, ya adquirido, que le impide o dificulta alguna de sus actividades. U. t. c. s.

3. adj. Dicho especialmente de un militar: Que en acto de servicio o a consecuencia de él ha sufrido mutilación o pérdida de alguna facultad importante. U. t. c. s.

4. adj. Nulo y de ningún valor, por no tener las condiciones que exigen las leyes. *Acuerdo inválido. Resolución inválida.*

5. adj. Falto de vigor y de solidez en el entendimiento o en la razón. *Argumento inválido.*

Si la Constitución Federal fue reformada para sustituir el término “capacidades diferentes” por “discapacidad”, con mayor razón debe eliminarse el empleo de las palabras “invalidez” e “inválido” del lenguaje legislativo, específicamente de la Ley General de Salud dada su carga emotiva negativa, que disminuye el valor de las personas con discapacidad.

De lo anterior tenemos que las normas impugnadas resultan inconstitucionales al reiterar la utilización de una expresión que no tenía una carga discriminatoria al momento de su emisión, pero que a la luz de los avances científicos, normativos y de reconocimiento de derechos de las personas con discapacidad, al día de hoy vulnera el artículo 1° constitucional, tercer párrafo, pues se discrimina a las personas discapacitadas a través del lenguaje, ya que el término “inválido”, menoscaba el valor de estas personas y atenta contra su dignidad.

Ahora, el hecho de que la finalidad del legislador no haya sido constitucionalmente ilegítima de origen, y que su intención no haya sido excluir a las personas con discapacidad de la atención médica o de la asistencia social, no puede llevar a considerar constitucionales las normas impugnadas, puesto que al día de hoy la subsistencia legislativa de términos como “inválido” o “invalideces” resulta inaceptable por su significación despectiva, contraria a la dignidad humana, por lo que es evidente que con ello se vulnera el artículo 1°, tercer párrafo, 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, implique la modificación del marco

legal, a fin de que se respete la dignidad de las personas discapacitadas y se dejen de utilizar conceptos que segregan, optándose por la utilización de vocablos universalmente aceptados cuya carga valorativa facilite una mejor integración de dichas personas a la sociedad.

Por lo anterior, se considera que el efecto de la sentencia pudiera ser el de invalidar las normas impugnadas, extendiendo dicha invalidez en vía de consecuencia, conforme a lo previsto por el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II, a todas las normas de la Ley General de Salud que utilicen dicho concepto.

Asimismo, a fin de no causar un perjuicio mayor a las personas con discapacidad al crearse un vacío normativo, se considera pertinente que, con fundamento en el artículo 45 de la Ley Reglamentaria, el Alto Tribunal, fije en su sentencia que la invalidez producirá sus efectos 6 meses después de que la misma sea notificada al Congreso de la Unión, a fin de que éste tenga tiempo suficiente para realizar las adecuaciones necesarias, sustituyendo el concepto “invalidez” por el de “discapacidad”.

PRUEBAS

1. 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.

2. Copia simple. Del DECRETO POR EL QUE SE REFORMA Y ADICIONA LA LEY GENERAL DE SALUD EN MATERIA DE CUIDADOS PALIATIVOS, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de enero de 2009.

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.

SEGUNDO. Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.

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.

PROTESTO LO NECESARIO

México, D.F., a 3 de febrero de 2009.

**JOSÉ LUIS SOBERANES FERNÁNDEZ
PRESIDENTE**