

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
3/2010.**

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

**PONENTE: MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS.
SECRETARIO: JONATHAN BASS HERRERA.
ELABORÓ: JOCELYN M. MENDIZABAL FERREYRO.**

**Vo.Bo.
MINISTRO**

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día diecinueve de enero de dos mil doce.

**VISTOS; y,
RESULTANDO:**

cotejó

PRIMERO. Mediante escrito presentado el dos de febrero de dos mil diez ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Raúl Plascencia Villanueva, en su carácter de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad solicitando la invalidez de la norma emitida y promulgada por las autoridades que a continuación se precisan:

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

a) Órgano Legislativo: Congreso del Estado de Jalisco.

b) Órgano Ejecutivo: Gobernador del Estado de Jalisco.

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

Artículo 24, fracción II, de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco publicado en el Periódico Oficial del Estado, el 31 de diciembre de 2009.”

SEGUNDO. La parte actora estimó infringidas las disposiciones contenidas en los artículos 1º y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para lo cual formuló los siguientes conceptos de invalidez:

“CONCEPTOS DE INVALIDEZ

PRIMERO. El precepto impugnado se considera violatorio del artículo 1º de la Constitución, que contempla el derecho a la igualdad entre todas las personas, al establecer a la discapacidad física como una causal de revocación del mandato de un miembro del Ayuntamiento.

Antes que nada, se considera necesario hacer una breve exposición de la normatividad relacionada con la norma que se pretende impugnar, a efectos de obtener una mejor comprensión del marco jurídico en torno a ella. En este sentido, el artículo 10 de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco establece la forma en que se integrará un Ayuntamiento, fijando que el mismo estará conformado por un Presidente Municipal, un Síndico y el número de regidores de mayoría relativa y de representación proporcional que se determinan en la ley estatal en materia electoral.

Por su parte, el Capítulo IV de la misma Ley, en concreto sus artículos 23 y 24, contemplan las diversas causales por las cuales se puede proceder a suspender o, en su caso, revocar el mandato a uno de los miembros del Ayuntamiento. Así, para efectos de la suspensión, ésta se puede causar por abandono de las funciones por un plazo determinado, por la falta consecutiva a más de tres sesiones del Ayuntamiento, sin existir causa justificada o por adquirir una discapacidad mental o legal por un término de más de sesenta días, entre otras. Para efectos de la revocación, ésta se contempla en caso de que exista una sentencia judicial por delito doloso, en la que se imponga

como sanción la inhabilitación, por reincidir en las causales de suspensión y finalmente por adquirir una discapacidad mental o legal por un término de más de sesenta días, entre otras. Para efectos de la revocación, ésta se contempla en caso de que exista una sentencia judicial por delito doloso, en la que se imponga como sanción la inhabilitación, por reincidir en las causales de suspensión y finalmente por adquirir una discapacidad permanente física o mental.

La porción normativa del artículo 24, fracción II que es motivo de impugnación, es la que establece la posibilidad de que a un miembro del Ayuntamiento de cualquier municipio en el Estado de Jalisco se le revoque su mandato en virtud de haber adquirido una discapacidad física de manera permanente, porque atenta contra el artículo 1° de la Constitución Federal, como se demuestra a continuación:

a) Principio de igualdad y no discriminación.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que la igualdad debe de entenderse como la exigencia constitucional de tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, de ahí que en algunas ocasiones hacer distinciones

estará vedado, mientras que en otras estará permitido o, incluso, constitucionalmente exigido.

En otras palabras, el principio de igualdad de los hombres ante la Ley, no puede ser absoluto dadas la diferencias propias que caracterizan la individualidad del ser humano, por lo que, su debida conceptualización actualiza el principio aristotélico de dar trato igual a los iguales y desigual a los desiguales, con el deber de aminorar las diferencias sociales y económicas.

Por tanto, debe precisarse que el principio de igualdad ante la ley no implica necesariamente que todos los individuos deben encontrarse siempre y en cualquier circunstancia en condiciones de absoluta igualdad, sino que dicho principio se refiere a la igualdad jurídica, que se traduce en el derecho de todas las personas de recibir el mismo trato que aquéllos que se encuentran en similar situación de hecho.

Lo anterior significa, que no toda desigualdad de trato es violatoria de garantías, sino sólo cuando produce distinción entre situaciones objetivas y de hecho iguales, sin que exista para ello una justificación razonable e igualmente objetiva; por

ello a iguales supuestos de hecho corresponden similares situaciones jurídicas, en este sentido el legislador no tiene prohibición para establecer en la ley una desigualdad de trato, salvo que ésta resulte artificiosa o injustificada.

b) Argumentos en torno de la inconstitucionalidad de la norma impugnada.

Cuando los órganos del Estado realicen distinciones normativas entre dos o varios hechos sucesos, personas o colectivos, deben ser evaluadas con el propósito de determinar si tales distinciones descansan en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituyen una discriminación constitucionalmente vedada.

Cuando la distinción realizada por el legislador utiliza un tertium de comparación prohibido por el artículo 1° de la Constitución Federal, ésta debe someterse a un escrutinio estricto, pues siempre que dicha acción clasificatoria incida en los derechos fundamentales garantizados por la Constitución, cuando pueda atentarse contra la dignidad humana, o cuando la norma anule o menoscabe los derechos y las libertades de las personas, será necesario aplicar con especial

intensidad las exigencias derivadas del principio de igualdad y no discriminación.

Al respecto, esta Comisión estima que la adquisición de una discapacidad mental o legal de manera temporal –tal y como lo establece el artículo 23 al regular las causales de suspensión- justifica la posible suspensión del mandato y que una discapacidad mental permanente justifica la revocación del mismo. Lo anterior, pues se considera que dichas normas satisfacen un principio de razonabilidad, en tanto que tienen una finalidad legítima son necesarias y atienden a un interés público imperativo, estándares establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en aras de verificar el apego de una norma a los derechos fundamentales.

Sin embargo, la adquisición de una discapacidad física no implica la imposibilidad de seguir desempeñando un cargo en el Ayuntamiento, toda vez que no todas las discapacidades físicas impiden el adecuado desarrollo de las labores de una persona.

Establecer genéricamente a la discapacidad física como causal de revocación del mandato,

se traduce en una limitación que resulta discriminatoria y carente de razonabilidad, lo que se evidencia con toda claridad, si sometemos la medida emitida por el legislador ordinario, a un análisis regido por los estándares establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en aras de verificar el apego de una norma a los derechos fundamentales.

- *Tienen una finalidad legítima consistente en que exista una persona con las capacidades mentales necesarias para desempeñar un cargo público.*
- *Son necesarias para que efectivamente se pueda llevar a cabo dicha función pública de manera adecuada.*
- *Atienden a un interés público imperativo, pues el debido desempeño de un cargo municipal de tal grado tiene una trascendencia evidente en el día a día de la vida de un municipio.*

Sin embargo, en el caso que nos ocupa nos enfrentamos a una hipótesis normativa distinta, pues la revocación del mandato no se presenta en virtud de haber adquirido una discapacidad mental, sino una física y en ese sentido esta Comisión estima que dicha circunstancia de

ninguna manera implica la imposibilidad de seguir desempeñando un cargo en el Ayuntamiento, por lo que la norma de mención resulta discriminatoria y carente de razonabilidad.

En opinión de este organismo protector de los derechos fundamentales, si bien puede llegar a entenderse que dicha disposición ha sido establecida con una finalidad legítima, no resulta necesaria e idónea y tampoco atiende a un interés público imperativo.

Lo anterior, pues resulta justificativo que el legislador quiera asegurarse que en los ayuntamientos haya una efectiva y adecuada gobernabilidad, sin embargo, para tales efectos no es necesario e indispensable excluir la participación de los miembros del Ayuntamiento que adquieran una discapacidad puramente física que no necesariamente resulte un impedimento para el desempeño de sus labores.

En esta misma línea, tampoco se cumple el requisito de la satisfacción de un interés público imperativo, pues si bien se podría pensar que se busca un buen desempeño de los miembros de los Ayuntamientos para el correcto

funcionamiento del Municipio, por otro lado, no se puede negar, que subsiste la imperante necesidad de consolidar en el Estado Mexicano el respeto de los derechos humanos, sociales, políticos y económicos de los discapacitados, así como lograr para ellos una equidad ante el reto de la sociedad en circunstancias de igualdad y de un trato digno.

Como bien se expresó en la exposición de motivos de la Ley General de las Personas con Discapacidad, el Estado debe atender responsablemente a este sector de la población en sus necesidades, adoptar las medidas y acciones que contribuyan a lograr la equiparación de oportunidades para su integración social, así como luchar contra actitudes en contra de la población con discapacidad, tales como la discriminación, la exclusión o el rechazo.

Como se menciona en el voto razonado del Juez A.A. Cancado Trindade, en la decisión de la Corte Interamericana en el caso Aloeboetoe y otros vs. Surinam, “el grado de humanización de una sociedad está medida por la calidad de cuidado de aquéllos que sufren o de aquéllos

cuya discapacidad lo excluyen de la posibilidad de tener una vida como la del resto”.

Así las cosas, en opinión de esta Comisión, la norma que se impugna en la presente demanda de acción de inconstitucionalidad, se aleja por mucho de los estándares de igualdad y no discriminación establecidos no solamente en el ámbito jurídico nacional sino también los de origen internacional, esbozados en líneas anteriores. En el Estado mexicano se lucha día a día para que nuestra sociedad tenga funcionarios públicos competentes, capaces y entregados a su país; se lucha para lograr consolidar un verdadero Estado de derecho en el que impere la democracia y en este contexto, es imprescindible que se expulse de la esfera jurídica todo aquel mandato legislativo que permita revocar el mandato conferido a una persona, de manera injustificada.

SEGUNDO. El precepto impugnado es violatorio del artículo 133 de la Constitución Federal, pues al establecer criterios discriminatorios en contra de las personas discapacitadas, contraría la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación de las

Personas con Discapacidad de la que México es parte.

De acuerdo con el criterio sostenido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis 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”, los Tratados Internacionales suscritos por nuestro país, se encuentran en un plano jerárquico superior a la legislación estatal, por lo que la norma que se impugna, es violatoria del artículo 133 constitucional, al ser contraria a la Convención citada, que forma parte del concepto Ley Suprema de la Unión.

En efecto, la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación de las Personas con Discapacidad, establece en sus artículos 1° y 2°, que el término “discriminación” contra las personas con discapacidad significa “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 de impedir o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por parte de las personas con discapacidad, de sus derechos humanos y libertades fundamentales.”

De igual manera, claramente establece la obligación de los Estados parte, de adoptar medidas de toda índole, incluida la legislativa, tendentes a eliminar la discriminación hacia las personas discapacitadas, así como propiciar su pleno desarrollo e integración en la sociedad.

Como consecuencia de la adopción de este compromiso internacional, surgen diversas obligaciones para el Estado mexicano, en virtud de que su aplicación implica, por parte de los órganos estatales, la necesidad de la expedición de leyes u otras disposiciones de carácter general que sean acordes con la propia Convención, las modificaciones de prácticas administrativas y judiciales, la aplicación de instrumentos o recursos jurídicos que permitan la realización de los derechos establecidos por la misma, así como la implementación de cualquier otra política pública que se estimen necesarias para satisfacer sus exigencias.

Así las cosas, es posible advertir como el artículo 24, fracción II de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, impide que una persona continúe desempeñando el cargo público para el que fue electo, por el solo hecho de adquirir una discapacidad física, sin acotar el mandamiento, lo que se traduce en la posibilidad de que un servidor público discapacitado sea removido de su cargo sin que se valore si la discapacidad adquirida es de tal naturaleza que le impida el desempeño de sus funciones, por tanto, la norma en comento vulnera las obligaciones establecidas en dicha Convención, en tanto que contiene criterios discriminatorios, no justificados.

Debe además recalcar que la propia Comisión Interamericana ha considerado “que toda persona que se encuentre en una situación de vulnerabilidad es titular de una protección especial, en razón de los deberes especiales cuyo cumplimiento por parte del Estado se abstengan de violar los derechos, sino que es imperativa la adopción de medidas preventivas, determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición personal o por la

situación específica en que se encuentre, como la discapacidad”.

Por tanto, no puede prevalecer en el orden jurídico mexicano una norma que genéricamente permite la revocación del mandato conferido a una persona a través del voto popular, por el solo hecho de adquirir una discapacidad física, pues tal criterio atenta contra los derechos humanos de los discapacitados, contraviene la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación de las Personas con Discapacidad y violenta el artículo 133 de nuestra Carta Magna.”

TERCERO. Mediante proveído de dos de febrero de dos mil diez, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 3/2010 y, por razón de turno, designó como instructor al Ministro José Fernando Franco González Salas.

En proveído de tres de febrero de dos mil diez, el Ministro instructor admitió la presente acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los órganos legislativo y ejecutivo, ambos del Estado de Jalisco, que emitieron y promulgaron la norma impugnada, respectivamente, para que rindieran sus informes.

CUARTO. Al rendir su informe, el Presidente y los Secretarios de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Jalisco manifestaron en síntesis lo siguiente:

“En cuanto a los conceptos de invalidez:

En el primer concepto se señala que el precepto impugnado es violatorio del artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que a dicho de la promovente de la presente acción al establecerse genéricamente a la discapacidad física como causal de revocación del mandato, se traduce en una limitación que resulta discriminatoria y carente de razonabilidad.

Asimismo, indica como segundo concepto que el precepto combatido es contrario de lo estatuido en el artículo 133 de la Norma Fundamental Federal ya que esgrime que se establecen criterios discriminatorios en contra de personas discapacitadas, contrariando además la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación de las Personas con Discapacidad de la que México es parte.

Siendo que no le asiste la razón a la ahora promovente, para lo cual manifestamos lo siguiente:

La norma materia de la presente Acción de Inconstitucionalidad, se encuentra dentro de las facultades que les competen a las Legislaturas Locales, de conformidad con el artículo 115 fracción I de la Norma Fundamental Federal, que faculta a las legislaturas de los Estados, a fin de que establezcan las causas graves que ameriten la revocación de mandato de alguno de los miembros de los Ayuntamientos.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I.....

Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente

para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

[...]”

Facultad que además se sustenta en lo establecido para tal efecto en el artículo 76 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, que al respecto – en lo que aquí interesa establece lo siguiente:

“Artículo 76.- El Congreso del Estado, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrá declarar que los ayuntamientos se han desintegrado y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros por cualesquiera de las causas graves que las leyes prevengan, previo el derecho de audiencia y defensa correspondiente.

[...]”

Salvaguardando, con dicha disposición la continuidad e integración de los Ayuntamientos y el ejercicio de las funciones de los miembros que los integran, siendo una medida constitucional, que además protege el derecho de audiencia y defensa de los sujetos al procedimiento de revocación de mandato.

El ordenamiento legal materia de la presente Acción de Inconstitucionalidad, es una norma

general, que dicta un supuesto, que de presentarse, se resolverá mediante un procedimiento en el que respeten los derechos del servidor público al que se pretenda separar del cargo por incapacidad permanente física o mental, en el que se determinará si dicha incapacidad le impide desarrollar el cargo para el que fue electo. Dicho procedimiento se encuentra reglamentado en los artículos 224 al 232 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, que al respecto establece lo que a la letra dice:

Substanciación del Trámite para la Desintegración de Ayuntamientos y Suspensión o Revocación del Mandato a alguno de sus Miembros

Artículo 224.

1.- Corresponde al Congreso del Estado, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, declarar la desintegración de los Ayuntamientos, y la suspensión o revocación del mandato de alguno de sus miembros, previo el cumplimiento del derecho de audiencia y defensa de los afectados.

Artículo 225.

1.- Cuando el Congreso del Estado reciba alguna denuncia o queja contra Ayuntamientos o Concejos Municipales o miembros de estos cuerpos

colegiados por alguna o algunas de las causas graves tipificadas por la ley que establece las bases generales de la administración pública municipal, procede con arreglo a lo contenido en el presente capítulo.

Artículo 226.

1.- Una vez ratificada la queja o denuncia, se presenta a la Asamblea del Congreso del Estado para que se turne a la Comisión de Gobernación y Fortalecimiento Municipal, la cual califica si la causa atribuida corresponde a las previstas por la Ley, y dictamina en un plazo de cinco días hábiles si la denuncia merece atenderse.

2.- Si la Comisión de Gobernación y Fortalecimiento Municipal resuelve que la queja o denuncia no debe atenderse, debe proponer dictamen de acuerdo legislativo en tal sentido para que sea la Asamblea la que resuelva lo conducente.

3.- En caso de que la Asamblea apruebe la substanciación del trámite, el Presidente de la Comisión de Gobernación y Fortalecimiento Municipal notifica inmediatamente al denunciante y los denunciados.

Artículo 227.

1.- Los Ayuntamientos, Concejos Municipales o sus miembros denunciados, pueden manifestar lo que a su derecho convenga y presentar pruebas en el

término de quince días hábiles a partir del día siguiente al en que fueron notificados.

Artículo 228.

1.- La Comisión de Gobernación y Fortalecimiento Municipal actúa como instancia instructora del Congreso del Estado, la cual sustancia la causa, se allega y recibe información, argumentos, declaraciones, reconocimientos y en general todas las pruebas necesarias y desahoga las mismas para el esclarecimiento de la verdad.

Artículo 229.

1.- Dentro de los quince días naturales siguientes, se señala día y hora para que ante la comisión instructora se celebre una audiencia, misma que se debe efectuar dentro de los quince días naturales siguientes.

2.- En dicha audiencia se desahogan las pruebas ofrecidas y se expresan los alegatos citándose al denunciante y al representante del Ayuntamiento, Concejo Municipal o al miembro denunciado. Concluida la audiencia, la Comisión presenta, dentro de los cinco días hábiles siguientes, dictamen proponiendo el sentido de la resolución que deba adoptar el Congreso del Estado, según el caso.

Artículo 230.

1.- Si la resolución adoptada por el Congreso del Estado se refiere a la desintegración del Ayuntamiento y esto ocurre durante el primer año de

ejercicio, se comunica mediante oficio, previo decreto, al Consejo Electoral del Estado el resultado de la resolución y los términos de la convocatoria a elecciones extraordinarias.

2.- Si no procede que se celebren nuevas elecciones, el Congreso del Estado designa de entre los vecinos del municipio, a propuesta conjunta de la Comisión de Gobernación y Fortalecimiento Municipal y de la Comisión de Asuntos Electorales, a los integrantes del Concejo Municipal que concluyen el periodo respectivo, en los términos de la Constitución Política del Estado y la ley estatal de la materia.

3.- El Congreso del Estado debe nombrar una comisión encargada de instalar de inmediato el Concejo Municipal.

Artículo 231.

1.- Cuando la queja se deba a la ausencia absoluta de la mayoría de los miembros propietarios y suplentes, de manera que no pueda integrarse el Ayuntamiento, basta que la Comisión de Gobernación y Fortalecimiento Municipal constate el hecho y que someta su dictamen al Congreso del Estado, para que éste declare la desintegración del Ayuntamiento y se proceda a la designación de un Concejo Municipal o se convoque a la celebración de elecciones extraordinarias si así procede.

Artículo 232.

1.- Si la resolución adoptada por el Congreso del Estado se refiere a la suspensión o revocación del mandato de alguno de los miembros del Ayuntamiento, se notifica a éste para que llame al suplente y desempeñe el cargo durante el término de la suspensión, el cual no puede exceder de un año, o para que concluya el periodo en caso de revocación del mandato.

Procedimiento que respeta los principios establecidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Jurisprudencia que a continuación se transcribe:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ACTO POR EL CUAL LA LEGISLATURA DE UN ESTADO DECLARA LA SUSPENSIÓN O DESAPARICIÓN DE UN AYUNTAMIENTO, SIN CUMPLIR CON LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS EN EL ARTÍCULO 1156, FRACCIÓN I, PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL TRANSGREDE LA PRERROGATIVA CONCEDIDA A DICHO ENTE MUNICIPAL, CONSISTENTE EN SALVAGUARDAR SU INTEGRACIÓN Y CONTINUIDAD EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES DE GOBIERNO. De la exposición de motivos de la reforma al artículo citado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983, se advierte que

el Poder Reformador de la Constitución Federal estableció como prerrogativa principal de los Ayuntamientos la salvaguarda de su integración y continuidad en el ejercicio de sus funciones de gobierno, toda vez que son el resultado de un proceso de elección popular directa, por el que la comunidad municipal otorga un mandato político a determinado plazo, el cual debe ser respetado, excepto en casos extraordinarios previstos en la legislación local. En ese tenor, si el artículo 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece como requisitos para que las Legislaturas Locales suspendan Ayuntamientos o declaren su desaparición, o suspendan o revoquen el mandato de alguno de sus miembros, que la ley prevea las causas graves para ello, que se haya otorgado previamente oportunidad para rendir pruebas y formular alegatos, y que dicho acuerdo de suspensión o desaparición de un Ayuntamiento o de suspensión o revocación del mandato de alguno de sus miembros, sea tomado por las dos terceras partes de los integrantes de la legislatura, es indudable que cualquier acto que afecte tanto el ejercicio de las atribuciones como la integración del mencionado ente municipal, sin cumplir con tales requisitos, es inconstitucional. (Se transcriben datos de localización y precedente)

Jurisprudencia en la que el Alto Tribunal Constitucional del País, determinó –se insiste- que acorde a la exposición de motivos de la reforma al artículo 115, fracción I, párrafo tercero de la Constitución Política Federal publicada en el Diario Oficial del 3 de febrero de 1983, el Poder Reformador estableció como prerrogativa principal de los Ayuntamientos la salvaguarda de su integración y continuidad en el ejercicio de sus funciones de gobierno, toda vez que son el resultado de un proceso de elección popular directa, por el que la comunidad municipal otorga un mandato político a determinado plazo, el cual debe ser respetado, excepto en casos extraordinarios previstos en la legislación local.

Y para lo cual, el Pleno de la Honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la Controversia Constitucional 49/2003, consideró en torno al artículo 115 de la Constitución Federal-en lo que aquí interesa-, lo siguiente:

“Del precepto anterior, puntualmente del párrafo tercero se desprende que las Legislaturas Locales tienen facultades para suspender Ayuntamientos, declarar su desaparición y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, siendo evidente que tales supuestos causan una afectación al

Ayuntamiento, sin embargo, lo hacen de diferente forma, pudiendo clasificarse de la siguiente manera:

a) Actos que afectan al Ayuntamiento en su integridad, en cuanto impiden el ejercicio municipal, como sería la declaración de suspensión o desaparición del mismo; puesto que tales sanciones van dirigidas al órgano en sí y no a alguno de sus integrantes en lo particular, impidiéndole de esta forma continuar con el cumplimiento de sus atribuciones y con el ejercicio de las funciones de gobierno que constitucional y legalmente corresponden a dicho nivel; y,

b) Actos que afectan la integración del Ayuntamiento, como la suspensión o revocación del mandato de alguno de sus miembros, en este caso, a diferencia de la hipótesis señalada en el inciso que antecede, la sanción recae en alguno o algunos de sus miembros individualmente considerados, en tanto que el Ayuntamiento como órgano de gobierno seguirá en el ejercicio de sus funciones, aunque para ello deba seguirse el procedimiento de designación de suplentes que prevea la legislación local.

Ahora bien, para que pudiera afectarse al Ayuntamiento, en cualquiera de las hipótesis señaladas, las Legislaturas Estatales deben cumplir con los siguientes requisitos:

- a) *Que la ley prevea las causas graves para suspender Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido o para suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros;*
- b) *Que se haya otorgado previamente oportunidad para rendir pruebas y formular alegatos ; y,*
- c) *Que dicho acuerdo de suspensión o desaparición de un Ayuntamiento o de suspensión o revocación del mandato de algunos de sus miembros, sea tomado por las dos terceras partes de los integrantes de la legislatura.”¹*

Por lo anterior, resulta evidente que tanto el artículo 24 de la Ley del Gobierno de la Administración Pública Municipal, así como los artículos 224 al 232 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, ambas del Estado de Jalisco, no contravienen precepto constitucional alguno, lo anterior puesto que, como lo señala el legislador en la exposición de motivos de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal, vigente desde el 22 de mayo de 2001, se establece un procedimiento para la revocación de mandato, con el objeto de salvaguardar el interés público, así como el buen despacho de los asuntos que le

¹ Considerando Sexto de la Resolución de la Controversia Constitucional 49/2003, emitida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 24 de agosto de 2004.

competen al Municipio, en el que se respeta el derecho de audiencia y defensa del Regidor al que se pretende separar de su cargo. Para mayor precisión se transcribe el fragmento de la exposición de motivos en comento, que precisa el argumento antes mencionado:

“4.- En el capítulo IV de este mismo título, se contempla la suspensión y la revocación del mandato de los miembros del Ayuntamiento, respetando en todo momento el derecho de audiencia y defensa de éstos, y poniendo especial énfasis, respecto a las causales de suspensión, en la desatención de las decisiones del Ayuntamiento.”

Por lo anterior, resulta evidente que la disposición materia de la presente Acción de Inconstitucionalidad no contraviene lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Siendo una norma general y abstracta tampoco resulta discriminatoria, puesto que la disposición pretende que en los ayuntamientos haya una efectiva y adecuada gobernabilidad.”

QUINTO. Por su parte, el Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco, al rendir su informe manifestó lo siguiente:

“EL FUNDAMENTO JURÍDICO PARA SOSTENER LA VALIDEZ DEL ACTO QUE SE TRATA:

El acto de invalidez que se reclama, cuya intervención del Gobernador del Estado fue la de participar en el proceso legislativo, es legal, pues de conformidad a lo dispuesto en los artículos 31, 32 y 50 fracción I de la Constitución Política del Estado, que establecen que las iniciativas adquirirán el carácter de ley cuando sean aprobadas por el Congreso y promulgadas por el Ejecutivo y que entre las facultadas y obligaciones del Gobernador, se encuentra el promulgar, ejecutar y hacer que se ejecuten las leyes; y en atención a dicha obligatoriedad, el Gobernador del Estado dio autenticidad al Decreto de reforma que impugna la parte actora y lo publicó por conducto de la Secretaría General de Gobierno, como lo dispone el artículo 30 fracción III de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado.

Para abundar en lo anterior, cabe señalar que los actos que integran el procedimiento legislativo y que culminan en la creación de un ordenamiento legal, su reforma, adición, derogación o abrogación deben emanar de órganos constituidos que ajustan su actuar a las formas o esencias consagradas en los ordenamientos correspondientes, requisito que

ha cumplido a cabalidad esta autoridad, efectuando los actos que se me reclaman atendiendo a las atribuciones y facultades otorgadas por la Constitución Política y la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, ambas del Estado de Jalisco.

Resulta aplicable a lo anterior la siguiente tesis de Jurisprudencia:

Novena Época. Instancia: Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo V. Junio de 1997. Tesis. P. C/97. Página 162. Materia: Constitucional.

“PROMULGACIÓN DE LEYES. FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE ESTE ACTO.-La suprema Corte ha establecido jurisprudencialmente que los requisitos de fundamentación y motivación de una ley se satisfacen cuando es expedida por el Congreso constitucionalmente facultado para ello y se refiere a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (Apéndice 1988, Primera Parte, página 131, jurisprudencia 68). El acto de promulgación de la ley forma parte del proceso legislativo que culmina con su vigencia y, por ende, para el cumplimiento de los requisitos de fundamentación y motivación requiere que provenga de la autoridad competente

para ordenar la publicación y circulación de la ley a fin de que pueda ser obedecida (fundamentación), ya que ha cumplido con las formalidades exigidas para ello (motivación); sin que sea necesario, para la satisfacción de tales requisitos, que en el texto del acto promulgatorio se citen los preceptos legales que faculden al Poder Ejecutivo Federal o Estatal para realizar tal acto, ni las razones que lo llevaron a concluir, tanto que se cumplieron las formalidades exigidas para la expedición de la ley como que la misma no es violatoria de derechos fundamentales, ya que tal cita y razonamiento en el auto mismo de autoridad no se requiere tratándose de actos legislativos.” (Se transcribe precedente)

Ahora bien, respecto de leyes, reglamentos y acuerdos de interés general, no se requiere demostrar su existencia, pues basta que estén publicados en el Periódico Oficial “El Estado de Jalisco”, para que la autoridad judicial deba tomarlos en cuenta, a lo anterior cobra aplicación la tesis VII.3º. C. 16 K, registro 1343 del Tomo XVIII, Septiembre de 2003, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, a la letra señala lo siguiente:

“AMPARO CONTRA LEYES. LA EXISTENCIA DEL ORDENAMIENTO LEGAL RECLAMADO NO

DEPENDE DE LOS INFORMES QUE RINDAN LAS AUTORIDADES RESPONSABLES, PUES EL DERECHO NO ES OBJETO DE PRUEBA.- Tratándose del juicio de amparo contra leyes, la existencia o no del ordenamiento legal reclamado debe establecerse atento lo dispuesto por los artículos 86 y 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria al juicio de garantías, en cuanto disponen que sólo los hechos estarán sujetos a prueba, y los notorios pueden ser invocados –de oficio- por el propio órgano jurisdiccional. Por ende, el tenerlo o no por cierto, no depende únicamente de lo manifestado en los informes rendidos por las autoridades responsables, pues aun cuando no los rindieran, ni se desvirtuara por las partes el contenido de los mismos, es al juzgador a quien compete pronunciarse al respecto y cerciorarse realmente de su existencia, aplicando el principio jurídico relativo a que el derecho no es objeto de prueba”.

SEXTO. Mediante acuerdo de dieciséis de marzo de dos mil diez, el Ministro Instructor requirió al Poder Legislativo del Estado de Jalisco, a fin de que en el plazo de tres días remitiera a este Alto Tribunal todos los antecedentes legislativos del artículo 24, fracción II, de la Ley General del Gobierno y la Administración Pública Municipal de la citada entidad, relacionados con el texto aprobado mediante decreto legislativo de veintitrés de agosto de

dos mil, publicado en el periódico oficial el cinco de octubre de la propia anualidad.

SÉPTIMO. Con fecha dieciocho de marzo de dos mil diez, el Procurador General de la República formuló pedimento mediante oficio número PGR/093/2010, en el sentido de declarar la inconstitucionalidad del artículo 24, fracción II, de la Ley de Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, en virtud de que vulnera la garantía de igualdad y no discriminación prevista en el artículo 1º de la Constitución Federal.

OCTAVO. Desahogado el requerimiento de dieciséis de marzo de dos mil diez, recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos de las partes y encontrándose debidamente instruido el procedimiento, se puso el expediente en estado de resolución mediante acuerdo de cinco de abril del presente año.

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

PRIMERO. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible contradicción entre el artículo 24, fracción II, de

la Ley General del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, modificado por decreto publicado el treinta y uno de diciembre de dos mil nueve y la Ley Fundamental.

SEGUNDO. En primer lugar se analizará si la acción de inconstitucionalidad fue presentada oportunamente, para lo cual resulta necesario precisar que el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone lo siguiente:

"ARTÍCULO 60.- El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente..."

Ahora bien, el Decreto número 23079/LVII/09 que contiene el precepto impugnado de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco fue publicado en el Periódico Oficial del Estado el jueves treinta y uno de diciembre de dos mil nueve, por lo que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo transcrito con antelación, el plazo para promover la presente acción transcurrió a partir del día siguiente al de la fecha de su publicación, es decir, del viernes uno de enero al dos de febrero de dos mil diez.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/2010.

DICIEMBRE DE 2009						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
27	28	29	30	31 FECHA PUBLICACIÓN		

ENERO DE 2010						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
					<u>01</u>	<u>02</u>
<u>03</u>	<u>04</u>	<u>05</u>	<u>06</u>	<u>07</u>	<u>08</u>	<u>09</u>
<u>10</u>	<u>11</u>	<u>12</u>	<u>13</u>	<u>14</u>	<u>15</u>	<u>16</u>
<u>17</u>	<u>18</u>	<u>19</u>	<u>20</u>	<u>21</u>	<u>22</u>	<u>23</u>
<u>24</u>	<u>25</u>	<u>26</u>	<u>27</u>	<u>28</u>	<u>29</u>	<u>30</u> FIN DEL PLAZO (DÍA INHÁBIL)
<u>31</u> (DÍA INHÁBIL)						

FEBRERO DE 2010						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
	<u>01</u> (DÍA INHÁBIL)	<u>02</u> PRIMER DÍA HÁBIL PRESENTACIÓN DE LA ACCIÓN	03	04	05	06

De este modo, según consta del sello que obra al reverso de la página quince del oficio de la acción correspondiente, ésta se presentó el martes dos de febrero de dos mil diez en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, esto es, el último día del plazo otorgado

para tal efecto, motivo por el cual, es inconcuso que su presentación fue oportuna².

TERCERO. De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para ejercer la acción de inconstitucionalidad, entre otras normas, en contra de leyes de las Entidades Federativas que consideren vulneran los derechos humanos consagrados en la propia Carta Magna, siendo aplicable al caso concreto la siguiente jurisprudencia de rubro: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. QUIÉNES SE ENCUENTRAN LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA ATENDIENDO AL ÁMBITO DE LA NORMA IMPUGNADA.”³

² RUBRO Y TEXTO: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI EL PLAZO PARA PRESENTAR LA DEMANDA VENCE EN DÍA INHÁBIL Y ÉSTA SE PRESENTÓ EL SIGUIENTE DÍA HÁBIL, DEBE CONSIDERARSE OPORTUNA. De conformidad con el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, pero, si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente; por tanto, si el plazo venció en día inhábil pero la demanda se presentó al siguiente día hábil ante el funcionario autorizado para recibir promociones de término, debe considerarse que se promovió oportunamente.”

DATOS DE LOCALIZACIÓN: Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, IX, Junio de 1999, Página: 658, Tesis: 2a. LXXX/99, Tesis Aislada, Materia(s): Constitucional.

³ **TEXTO: “La fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece de manera limitativa y expresa quiénes son los sujetos legitimados para promover una acción de inconstitucionalidad; sin embargo, no todos ellos pueden plantear ese medio de control constitucional contra cualquier ley, sino que su legitimación varía en función del ámbito de la norma que pretende impugnarse, es decir, si se trata de leyes federales, locales, del Distrito Federal o de tratados**

Asimismo, en términos del artículo 59, en correlación con el diverso numeral 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, las partes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que de conformidad con las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

Así, quien suscribe la demanda de mérito es Raúl Plascencia Villanueva, en su carácter de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, calidad que acredita con acuerdo de fecha cinco de noviembre de dos mil

internacionales. Así, tratándose de la impugnación de leyes federales, están legitimados: 1. El 33% de los Diputados del Congreso de la Unión; 2. El 33% de los Senadores del Congreso de la Unión; 3. El Procurador General de la República; 4. Los partidos políticos con registro federal, si se trata de leyes de naturaleza electoral; y 5. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal. **Por su parte, contra leyes locales están legitimados:** 1. El 33% de los Diputados de la Legislatura Local que corresponda; 2. El Procurador General de la República; 3. Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro en el Estado de que se trate, siempre y cuando se impugne una ley electoral; y **4. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los órganos estatales protectores de derechos humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal.** Cuando la impugnación verse contra leyes del Distrito Federal, tendrán legitimación: 1. El 33% de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; 2. El Procurador General de la República; 3. Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro ante el Instituto Electoral del Distrito Federal, siempre que se trate de la impugnación de una ley electoral; y 4. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, cuando se trate de leyes que vulneren los consagrados en la Constitución Federal. Finalmente, tratándose de tratados internacionales, pueden impugnarlos: 1. El 33% de los Senadores del Congreso de la Unión; 2. El Procurador General de la República; y 3. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de un tratado internacional que vulnere los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal.”

DATOS DE LOCALIZACIÓN: Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXV, Mayo de 2007, Página: 1513, Tesis: P./J. 7/2007, Jurisprudencia, Materia(s): Constitucional

nueve firmado por el Senador Carlos Navarrete Ruiz, Presidente de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, por el que se comunica su designación como Presidente del citado organismo autónomo por el periodo comprendido de dieciséis de noviembre de dos mil nueve al quince de noviembre de dos mil catorce.

Ahora bien, en términos de lo dispuesto en los artículos 15, fracción I⁴, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 18 de su reglamento interno⁵, corresponde a su Presidente la representación legal del mismo, por lo que Raúl Plascencia Villanueva se encuentra legitimado para promover la presente acción de inconstitucionalidad.

CUARTO. Al no existir causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento que aleguen las partes, ni advertir este Tribunal Pleno que se actualice alguno, procede analizar los conceptos de invalidez formulados por el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

QUINTO. Del análisis de los conceptos de invalidez se desprende que la parte actora alega esencialmente que el precepto impugnado viola la garantía de igualdad y no

⁴ “**ARTICULO 15.-** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

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

(..)”

⁵ “**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.”

discriminación prevista en el artículo 1º constitucional, puesto que el establecimiento genérico de la discapacidad física como causal de revocación del mandato de un miembro del Ayuntamiento, se traduce en una limitación discriminatoria y carente de razonabilidad, en tanto que no todas las incapacidades de esta naturaleza impiden el adecuado desarrollo de las labores de una persona; asimismo, la promovente sostiene que la porción normativa combatida atenta contra lo dispuesto en el numeral 133 de la Constitución Política, pues al establecer un trato discriminatorio a las personas con discapacidad física, vulnera la “Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación de las personas con discapacidad”, de la que México es parte.

Así, a efecto de dar respuesta al concepto de invalidez en comento, conviene hacer referencia en primer término al artículo 1º constitucional, el cual dispone lo siguiente:

“Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

(ADICIONADO, D.O.F. 10 DE JUNIO DE 2011)

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

(ADICIONADO, D.O.F. 10 DE JUNIO DE 2011)

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

(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. 10 DE JUNIO DE 2011)

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las

preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”

Del artículo transcrito con antelación, se advierte que todo individuo gozará de las garantías previstas en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, mismas que no pueden restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ésta establece. Las normas referentes a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución y los tratados internacionales de la materia, bajo el principio pro persona.

Asimismo, todas las autoridades están constreñidas a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos bajo los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, sancionando, en su caso, todas aquellas violaciones a éstos y reparando adecuadamente las violaciones que se hayan provocado en perjuicio del gobernado⁶.

⁶ RUBRO Y TEXTO: “DERECHOS HUMANOS. SU VIOLACIÓN GENERA UN DEBER DE REPARACIÓN ADECUADA EN FAVOR DE LA VÍCTIMA O DE SUS FAMILIARES, A CARGO DE LOS PODERES PÚBLICOS COMPETENTES. Las víctimas de violaciones a los derechos humanos o sus familiares, tienen derecho a la reparación adecuada del daño sufrido, la cual debe concretarse a través de medidas individuales tendientes a restituir, indemnizar y rehabilitar a la víctima, así como de medidas de satisfacción de alcance general y garantías de no repetición, mediante los procedimientos previstos legalmente para esos efectos, lo cual no es una concesión graciosa, sino el cumplimiento de una obligación jurídica. Lo anterior deriva tanto del régimen previsto constitucionalmente como de los instrumentos internacionales ratificados por México y de los criterios de

Aunado a lo anterior, es menester señalar que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado que la dignidad humana es un derecho absolutamente fundamental de valor superior conforme al artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos suscritos por México, puesto que es base y condición para todos los demás derechos humanos, en cuanto son necesarios para que los individuos desarrollen integralmente su personalidad⁷.

organismos internacionales, los cuales se manifiestan claramente en el sentido de que es un derecho efectivo de las personas agraviadas a nivel fundamental obtener una reparación proporcional a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido.”

DATOS DE LOCALIZACIÓN: Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXXIII, Enero de 2011, Página: 28, Tesis: P. LXVII/2010, Tesis Aislada, Materia(s): Constitucional.

⁷ RUBRO Y TEXTO: “DIGNIDAD HUMANA. EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO LA RECONOCE COMO CONDICIÓN Y BASE DE LOS DEMÁS DERECHOS FUNDAMENTALES. El artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que todas las personas son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razones étnicas o de nacionalidad, raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social que atente contra la dignidad humana y que, junto con los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos suscritos por México, reconocen el valor superior de la dignidad humana, es decir, que en el ser humano hay una dignidad que debe ser respetada en todo caso, constituyéndose como un derecho absolutamente fundamental, base y condición de todos los demás, el derecho a ser reconocido y a vivir en y con la dignidad de la persona humana, y del cual se desprenden todos los demás derechos, en cuanto son necesarios para que los individuos desarrollen integralmente su personalidad, dentro de los que se encuentran, entre otros, el derecho a la vida, a la integridad física y psíquica, al honor, a la privacidad, al nombre, a la propia imagen, al libre desarrollo de la personalidad, al estado civil y el propio derecho a la dignidad personal. Además, aun cuando estos derechos personalísimos no se enuncian expresamente en la Constitución General de la República, están implícitos en los tratados internacionales suscritos por México y, en todo caso, deben entenderse como derechos derivados del reconocimiento al derecho a la dignidad humana, pues sólo a través de su pleno respeto podrá hablarse de un ser humano en toda su dignidad.”

Ahora bien, del último párrafo del artículo 1º constitucional, se advierte que la no discriminación implica el derecho subjetivo público de cualquier persona de ser tratada en la misma forma que todos los demás, aunado al correlativo deber jurídico de la autoridad de garantizar un trato idéntico a todas las personas ubicadas en las mismas circunstancias. Así, queda prohibido todo tipo de práctica discriminatoria que atente contra la dignidad humana, anule o menoscabe los derechos y libertades de los gobernados sin distinción alguna⁸.

El principio de igualdad tiene un carácter complejo que subyace en toda la estructura constitucional, y de él derivan dos normas que circunscriben la actividad del legislador ordinario: por

DATOS DE LOCALIZACIÓN: Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXX, Diciembre de 2009, Página: 8, Tesis: P. LXV/2009, Tesis Aislada, Materia(s): Constitucional.

⁸ En este sentido se ha pronunciado la Segunda Sala de este Alto Tribunal, al sostener el criterio de rubro y texto: "GARANTÍA DE NO DISCRIMINACIÓN. SU PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL. De los artículos 1o., párrafo tercero, y 4o., párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que la no discriminación es una verdadera garantía individual, consistente en el derecho subjetivo público del gobernado de ser tratado en la misma forma que todos los demás y el correlativo deber jurídico de la autoridad de garantizar un trato idéntico a todas las personas ubicadas en las mismas circunstancias. Ahora bien, conforme a tales preceptos, en la Nación Mexicana está prohibido todo tipo de discriminación que atente contra la dignidad humana, anule o menoscabe los derechos y libertades del varón y la mujer, porque ambos deben ser protegidos por la ley sin distinción alguna, independientemente de sus preferencias y, por ello, deben gozar de los mismos derechos y de la igualdad de oportunidades para ejercer las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural, civil o en cualquier otra."

DATOS DE LOCALIZACIÓN: Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXVI, Agosto de 2007, Página: 639, Tesis: 2a. CXVI/2007, Tesis Aislada, Materia(s): Constitucional.

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 (realizada 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 perseguida⁹.

Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que existen criterios de observancia obligatoria en el control constitucional de normas que se estiman violatorias a la garantía de igualdad y no discriminación, que se hacen consistir en¹⁰:

⁹ En este sentido la Segunda Sala sostuvo el criterio de rubro: "PRINCIPIO GENERAL DE IGUALDAD. SU CONTENIDO Y ALCANCE."

DATOS DE LOCALIZACIÓN: Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXVII, Junio de 2008, Página: 448, Tesis: 2a. LXXXII/2008, Tesis Aislada, Materia(s): Constitucional.

¹⁰ Estos criterios se encuentran reflejados en la jurisprudencia 2a./J. 42/2010, de rubro: "IGUALDAD. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLATORIAS DE DICHA GARANTÍA."

a) Elegir el término de comparación apropiado, que permita comparar a los sujetos desde un determinado punto de vista y, con base en éste, establecer si se encuentran o no en una situación de igualdad respecto de otros individuos sujetos a diverso régimen y si el trato que se les da, con base en el propio término de comparación, es diferente.

b) Determinar si la diferenciación persigue una finalidad constitucionalmente válida, misma que cuando se trate de una de las prohibiciones específicas de discriminación contenidas en el artículo 1º, primer y último párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no bastará que el fin buscado sea constitucionalmente aceptable, sino que deberá ser imperativo.

c) Asegurar que la diferenciación cuestionada sea adecuada para el logro del fin legítimo buscado; es decir, que la medida sea capaz de causar su objetivo, siendo necesario en tratándose de las prohibiciones concretas de discriminación, analizar con mayor intensidad la adecuación, pues hay obligatoriedad de que la medida esté directamente conectada con el fin perseguido.

DATOS DE LOCALIZACIÓN: Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXXI, Abril de 2010, Página: 427, Tesis: 2a./J. 42/2010, Jurisprudencia, Materia(s): Constitucional.

d) Determinar si la medida legislativa de que se trate resulta proporcional, es decir, si guarda una relación razonable con el fin que se procura alcanzar, lo que supone una ponderación entre sus ventajas y desventajas, a efecto de comprobar que los perjuicios ocasionados por el trato diferenciado no sean desproporcionados con respecto a los objetivos perseguidos. Ello, exige comprobar si el trato desigual resulta tolerable, teniendo en cuenta la importancia del fin perseguido.

En correlación a este último criterio, las prohibiciones de discriminación previstas en el artículo 1º, tercer párrafo, constitucional tienen como fin la igualdad en el trato a los individuos cuya nota distintiva sea origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias y estado civil, entre otros, los que, por tanto, sólo en forma excepcional pueden utilizarse como elementos de diferenciación jurídica de trato, a menos que ésta constituya una acción afirmativa tendente a compensar una situación desventajosa. Así, se impone la necesidad de usar, en el juicio de legitimidad constitucional, un parámetro mucho más estricto que implique rigor respecto a las exigencias materiales de la proporcionalidad dado que, en tales casos, la propia Constitución impone una regla de tratamiento igual, que sólo admite excepciones cuando se busque satisfacer una finalidad

constitucionalmente imperativa y exige medios estrechamente ajustados a esa finalidad¹¹.

Ahora bien, la materia de la presente acción de inconstitucionalidad se circunscribe a determinar si el artículo 24, fracción II, de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, es violatorio del artículo 1º constitucional. Dicho precepto establece:

“Artículo 24. Se puede revocar el mandato de los miembros del Ayuntamiento por alguna de las siguientes causas:

I. Por reincidir en las causales de suspensión establecidas en el artículo 23, con excepción de la fracción VI;

II. Por incapacidad permanente física o mental; o

III. Porque exista sentencia judicial por delito doloso que haya causado estado, en la que se imponga como sanción la inhabilitación o cuando

¹¹ En este sentido la Segunda Sala sostiene la tesis 2a. LXXXV/2008, de rubro: “IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUZGADOR CONSTITUCIONAL DEBE ANALIZAR EL RESPETO A DICHA GARANTÍA CON MAYOR INTENSIDAD.”

DATOS DE LOCALIZACIÓN: Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXVII, Junio de 2008, Página: 439, Tesis: 2a. LXXXV/2008, Tesis Aislada, Materia(s): Constitucional.

la pena impuesta exceda del término de su ejercicio.”

Como se aprecia del dispositivo legal transcrito, la fracción impugnada se refiere a la incapacidad física permanente como causal de revocamiento del mandato a los miembros del Ayuntamiento, no a una discapacidad física permanente, por lo que es necesario establecer, para el caso concreto, la diferencia esencial entre ambos conceptos, a fin de dar estar en posibilidad de establecer si dicha disposición es violatoria o no del principio de no discriminación contenido en el artículo 1º constitucional.

En ese orden, es menester acudir a la definición que establece la Real Academia Española para los conceptos de “incapacidad” y de “discapacidad”, respectivamente.

Incapacidad

- ❖ Falta de capacidad para hacer, recibir o aprender algo.
- ❖ Falta de entendimiento o inteligencia.
- ❖ Falta de preparación, o de medios para realizar un acto.
- ❖ Estado transitorio o permanente de una persona que, por accidente o enfermedad, queda mermada en su capacidad laboral.
- ❖ *Der.* Carencia de aptitud legal para ejecutar válidamente determinados actos, o para ejercer determinados cargos públicos.

- ❖ *Der.* (acepción laboral) Situación de enfermedad o de padecimiento físico o psíquico que impide a una persona, de manera transitoria o definitiva, realizar una actividad profesional y que normalmente da derecho a una prestación de la seguridad social.

Discapacidad: Cualidad de discapacitado.

Discapacitado (a): Dicho de una persona que tiene impedida o entorpecida alguna de las actividades cotidianas consideradas normales, por alteración de sus funciones intelectuales o físicas.

Como se observa de los conceptos anteriores, existe una diferencia clara entre lo que se entiende por incapacidad y discapacidad, en tanto que el término “incapacidad” en términos generales, supone la imposibilidad para realizar una función en específico, mientras que la “discapacidad” presupone la merma de alguna de las funciones físicas o intelectuales de una persona, sin que eso derive indefectiblemente en la imposibilidad de realización de alguna función.

Por su parte, la Organización Mundial de la Salud, dentro de su Clasificación Internacional de Deficiencias, Discapacidad y Minusvalía, (CIDDDM) definió claramente lo que debe entenderse por deficiencia, discapacidad y minusvalía, en los siguientes términos:

Deficiencia: Es toda pérdida o anomalía de una estructura, o función psicológica, fisiológica o anatómica, es decir, una deficiencia es toda pérdida o anormalidad de un órgano o de la función propia de éste.

Discapacidad: Es toda restricción o ausencia (debido a una deficiencia) de la capacidad de realizar una actividad de la forma, o dentro del margen, que se considera normal para un ser humano. La Organización Mundial de la Salud estableció que la discapacidad es la consecuencia de una deficiencia en la persona.

Minusvalía: Es una situación de desventaja para un individuo determinado, de una deficiencia o de una discapacidad, que limita o impide el desarrollo de un rol que es normal en su caso, en función de la edad, sexo y factores culturales y sociales, es decir, la relación entre la persona que padece discapacidad y su entorno.

Bajo este contexto, es necesario puntualizar que la reforma al artículo 1º de la Carta Magna publicada en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de diciembre de dos mil seis, tuvo como finalidad sustituir el término “capacidades diferentes”, por el de “discapacidad”, a fin de homologar los conceptos del precepto constitucional con los señalados en los instrumentos internacionales y nacionales que rigen la protección de los derechos de las personas con discapacidad, así como los estudios realizados por los organismos internacionales en la materia. La exposición de motivos que precedió la citada reforma, consignó:

***“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.

De acuerdo al XII Censo General de Población y Vivienda 2000, en nuestro país existen cerca de 1.8 millones de personas con algún tipo de discapacidad permanente o de largo plazo, de las cuales 813 mil son personas con discapacidad motriz, 467 mil tiene alguna discapacidad visual, 289 mil padecen discapacidad mental, 281 mil tiene discapacidad auditiva y el resto padece otro tipo de discapacidades. Sin embargo, de acuerdo a datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS),

aproximadamente el 10% de nuestra población padece algún tipo de discapacidad, lo que contrasta con el 2% estimado por el censo poblacional antes mencionado. La discapacidad tiene serias consecuencias, afectando no sólo a quien las sufre por falta de oportunidades para su integración, sino también a la familia y a la sociedad en general. Así, en el Programa Nacional de Salud 2001-2006, se señala que las mexicanas y los mexicanos pierden en promedio 10 años de vida saludable como resultado de alguna discapacidad. Si la población que sufre algún nivel de discapacidad no es atendida adecuadamente, se generan desajustes psicosociales, problemas de desintegración familiar, analfabetismo, desempleo, mendicidad y una pérdida económica que se ha calculado en 75 mil millones de pesos anuales por la falta de productividad de las personas con discapacidad en edad productiva.

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 anomalía 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.

Así las cosas, el proyecto de Ley General de las Personas con Discapacidad, presentado ante el Pleno del H. Senado de la República el 30 de Noviembre del 2004 y el cual quedó en calidad de dictamen de primera lectura el día 7 de diciembre del 2004, correctamente refiere a los integrantes del grupo en cuestión con el término de Persona con Discapacidad', y el cual define, en el artículo 2º,

fracción XI, como "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".

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 mas apremiantes de las personas con discapacidad, y que el Estado mexicano esté 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 personas con discapacidad.

Hoy todos tenemos el compromiso de fortalecer nuestra nación y sus instituciones, para que se reconozca plenamente la cultura de la diversidad, la equiparación de oportunidades, la integración educativa, laboral y social para todas las personas con discapacidad. Este importante grupo social no solo espera mucho de nosotros, sino que, como se ha demostrado en diferentes situaciones, puede darnos mucho en cuanto a su trabajo, creatividad, aptitudes y destreza física y mental. Por lo tanto, más que representar una carga para el país, constituyen un aporte para el crecimiento económico, lo que se requiere es brindarles los elementos jurídicos y sociales para que en condiciones de igualdad puedan demostrar sus capacidades y habilidades. Démosle esa

oportunidad adecuando debidamente nuestro marco jurídico, para crear así, las condiciones más favorables para su plena integración a la vida nacional...”

Como se advierte de la exposición de motivos señalada con antelación, la reforma al artículo 1º constitucional respondió a la necesidad de unificar el concepto de discapacidad dentro de nuestro ordenamiento jurídico, a fin de garantizar la mayor protección a los derechos de las personas con alguna discapacidad, proscribiendo cualquier acto que implique en sí mismo una discriminación por tal situación; asimismo, es importante tener presente el marco normativo que a nivel internacional y nacional rige a México en materia de discapacidad, a fin de establecer claramente que la garantía de no discriminación que contiene el dispositivo constitucional de mérito es respecto de la discapacidad y no de la incapacidad, lo que conlleva a que este último concepto no puede analizarse a la luz del principio de no discriminación.

- **“NIVEL INTERNACIONAL:**

CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD (2008)¹²

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

¹² Esta convención fue ratificada por México el veintiséis de octubre de dos mil siete y publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de abril de dos mil ocho.

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.

Artículo 2

Definiciones

A los fines de la presente Convención:

(...)

Por “discriminación por motivos de discapacidad” se entenderá cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo. Incluye todas las formas de discriminación, entre ellas, la denegación de ajustes razonables;

(...)

Artículo 3

Principios generales

Los principios de la presente Convención serán:

(...)

b) La no discriminación;

(..)

Artículo 4

Obligaciones generales

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

Estados Partes se comprometen a:

(...)

Artículo 5

Igualdad y no discriminación

1. Los Estados Partes reconocen que todas las personas son iguales ante la ley y en virtud de ella y que tienen derecho a igual protección legal y a beneficiarse de la ley en igual medida sin discriminación alguna.

2. **Los Estados Partes prohibirán toda discriminación por motivos de discapacidad y garantizarán a todas las personas con**

discapacidad protección legal igual y efectiva contra la discriminación por cualquier motivo.

(...)"

CONVENCIÓN INTERAMERICANA PARA LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD¹³.

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.

2. Discriminación contra las personas con discapacidad

a) El término "discriminación contra las personas con discapacidad" significa 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.

b) No constituye discriminación la distinción o preferencia adoptada por un Estado parte a fin de promover la integración social o el desarrollo personal de las personas con discapacidad, siempre que la distinción o preferencia no limite en sí misma el derecho a la igualdad de las personas con discapacidad y que los individuos con discapacidad no se vean obligados a aceptar tal distinción o preferencia. En los casos en que la legislación interna prevea la figura de la declaratoria de interdicción, cuando sea necesaria y apropiada para su bienestar, ésta no constituirá discriminación.

ARTÍCULO II

Los objetivos de la presente Convención son la prevención y eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración en la sociedad.

¹³ Esta convención fue ratificada por México el seis de diciembre de dos mil y publicada en el Diario Oficial de la Federación el doce de marzo de dos mil uno.

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.

CONVENIO SOBRE LA READAPTACIÓN PROFESIONAL Y EL EMPLEO (PERSONAS INVÁLIDAS). ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO.¹⁴

PARTE I

Definiciones y campo de aplicación

Art. I. 1. A los efectos del presente Convenio, se entiende por «persona inválida» toda persona cuyas posibilidades de obtener y conservar un empleo adecuado y de progresar en el mismo queden substancialmente reducidas a causa de una deficiencia de carácter físico o mental debidamente reconocida.

2. A los efectos del presente Convenio, todo Miembro deberá considerar que la finalidad de la readaptación profesional es la de permitir que la persona inválida obtenga y conserve un empleo adecuado y progrese en el mismo, y que se promueva así la integración o la reintegración de esta persona en la sociedad.

3. Todo Miembro aplicará las disposiciones de este Convenio mediante medidas apropiadas a las condiciones nacionales y conformes con la práctica nacional.

4. Las disposiciones del presente Convenio serán aplicables a todas las categorías de personas inválidas.

• **NIVEL NACIONAL**

LEY GENERAL PARA LA INCLUSIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 30 DE MAYO DE 2011¹⁵

Artículo 1.- Las disposiciones de la presente Ley son de orden público, de interés social y de observancia general en los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁴ Esta convención fue ratificada por México el catorce de diciembre de dos mil y publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de abril de dos mil dos.

¹⁵ Esta ley abrogó la Ley General de las Personas con Discapacidad publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2005.

Su objeto es reglamentar en lo conducente, el Artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estableciendo las condiciones en las que el Estado deberá **promover, proteger y asegurar el pleno ejercicio de los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas con discapacidad**, asegurando su plena inclusión a la sociedad en un marco de respeto, igualdad y equiparación de oportunidades.

De manera enunciativa y no limitativa, esta Ley reconoce a las personas con discapacidad sus derechos humanos y mandata el establecimiento de las políticas públicas necesarias para su ejercicio.

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

(...)

IX. Discriminación por motivos de discapacidad. Se entenderá cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar, menoscabar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo. Incluye todas las formas de discriminación, entre ellas, la denegación de ajustes razonables;

(...)

XV. Igualdad de Oportunidades. Proceso de adecuaciones, ajustes, mejoras o adopción de acciones afirmativas necesarias en el entorno jurídico, social, cultural y de bienes y servicios, que faciliten a las personas con discapacidad su inclusión, integración, convivencia y participación, en igualdad de oportunidades con el resto de la población;

(...)

XXI. Persona con Discapacidad. Toda persona que por razón congénita o adquirida presenta una o más deficiencias de carácter físico, mental, intelectual o sensorial, ya sea permanente o temporal y que al interactuar con las barreras que le impone el entorno social, pueda impedir su inclusión plena y efectiva, en igualdad de condiciones con los demás;

(...)

Artículo 3.- La observancia de esta Ley corresponde a las dependencias, entidades paraestatales y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal, organismos constitucionales autónomos, Poder Legislativo, Poder Judicial, el Consejo, a los Gobiernos de las Entidades Federativas y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, así como a las personas físicas o morales de los sectores social y privado que presten servicios a las personas con discapacidad.

Artículo 4.- Las personas con discapacidad gozarán de todos los derechos que establece el orden jurídico mexicano, sin distinción de origen étnico, nacional, género, edad, condición social, económica o de salud, religión, opiniones, estado civil, preferencias sexuales, embarazo, identidad política, lengua, situación migratoria o cualquier otra característica propia de la condición humana o que atente contra su dignidad. Las medidas contra la discriminación tienen como finalidad prevenir o corregir que una persona con discapacidad sea tratada de una manera directa o indirecta menos favorable que otra que no lo sea, en una situación comparable.

Las medidas contra la discriminación consisten en la prohibición de conductas que tengan como objetivo o consecuencia atentar contra la dignidad de una persona, crear un entorno intimidatorio, hostil, degradante u ofensivo, debido a la discapacidad que ésta posee.

Las acciones afirmativas positivas consisten en apoyos de carácter específico destinados a prevenir o compensar las desventajas o dificultades que tienen las personas con discapacidad en la incorporación y participación plena en los ámbitos de la vida política, económica, social y cultural.

La Administración Pública, de conformidad con su ámbito de competencia, impulsará el derecho a la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad, a través del establecimiento de medidas contra la discriminación y acciones afirmativas positivas que permitan la integración social de las personas con discapacidad. Será prioridad de la Administración Pública adoptar medidas de acción afirmativa positiva para aquellas personas con discapacidad que sufren un grado mayor de discriminación, como son las mujeres, las personas con discapacidad con grado severo, las que viven en el área rural, o bien, no pueden representarse a sí mismas.

LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN

Artículo 1.- Las disposiciones de esta Ley son de orden público y de interés social. El objeto de la misma es prevenir y eliminar todas las formas de discriminación que se ejerzan contra cualquier persona en los términos del Artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como promover la igualdad de oportunidades y de trato.

Artículo 2.- Corresponde al Estado promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas sean reales y efectivas. Los poderes públicos federales deberán eliminar aquellos obstáculos que limiten en los hechos su ejercicio e impidan el pleno desarrollo de las personas así como su efectiva participación en la vida política,

económica, cultural y social del país y promoverán la participación de las autoridades de los demás órdenes de Gobierno y de los particulares en la eliminación de dichos obstáculos.

Artículo 3.- Cada una de las autoridades y de los órganos públicos federales adoptará las medidas que estén a su alcance, tanto por separado como coordinadamente, de conformidad con la disponibilidad de recursos que se haya determinado para tal fin en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio correspondiente, para que toda persona goce, sin discriminación alguna, de todos los derechos y libertades consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en las leyes y en los Tratados Internacionales de los que México sea parte. En el Presupuesto de Egresos de la Federación para cada ejercicio fiscal, se incluirán, las asignaciones correspondientes para promover las medidas positivas y compensatorias a favor de la igualdad de oportunidades a que se refiere el Capítulo III de esta Ley.

Artículo 4.- Para los efectos de esta Ley se entenderá por **discriminación toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra, tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas.** También se entenderá como discriminación la xenofobia y el antisemitismo en cualquiera de sus manifestaciones.

Artículo 5.- No se considerarán conductas discriminatorias las siguientes:

I. Las acciones legislativas, educativas o de políticas públicas positivas o compensatorias que sin afectar derechos de terceros establezcan tratos diferenciados con el objeto de promover la igualdad real de oportunidades;

II. Las distinciones basadas en capacidades o conocimientos especializados para desempeñar una actividad determinada;

(...)

V. Las que se establezcan como requisitos de ingreso o permanencia para el desempeño del servicio público y cualquier otro señalado en los ordenamientos legales;

(...)

VIII. En general, todas las que no tengan el propósito de anular o menoscabar los derechos, y libertades o la igualdad de oportunidades de las personas ni de atentar contra la dignidad humana.

(...)"

Como se aprecia del marco transcrito con antelación, el Estado Mexicano se comprometió a proscribir todo acto que involucre en sí mismo una discriminación por motivos de discapacidad, entendida ésta en términos generales como una deficiencia física, mental o sensorial que limita la capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, sin que tal discapacidad derive indefectiblemente en una incapacidad, en virtud de que una persona discapacitada sí puede realizar una función determinada aun cuando padezca alguna deficiencia; mientras que la incapacidad implica invariablemente la imposibilidad en la realización de una función específica.

Así, no puede considerarse un acto discriminatorio la distinción basada en la incapacidad, ya que en tal supuesto no hablamos de una limitación en la capacidad, sino en la ausencia de ésta, que imposibilita la realización de una función en específico. Lo anterior se corrobora con lo contenido en el artículo 5 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, que establece que no se considerará una conducta discriminatoria aquellas distinciones basadas en capacidades o conocimientos especializados para desempeñar una actividad determinada.

Ahora bien, como se precisó en párrafos precedentes, el artículo 24, fracción II, de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco se refiere a la incapacidad física permanente como causal de revocamiento del mandato a los miembros del Ayuntamiento, es decir, a una imposibilidad

física de realizar alguna de las funciones que le son propias al Ayuntamiento.

En dicho orden de ideas, en principio es menester señalar que el artículo 115 constitucional establece que los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio, mismo que será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine.

Asimismo, establece que las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacerlos alegatos que a su juicio convengan. Ello, como prerrogativa constitucional a los Ayuntamientos a fin de que cumplan con su deber de adecuada gobernabilidad.

Por su parte, la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco establece en su artículo 10, en concordancia a la disposición constitucional referida, que los Ayuntamientos de cada Municipio del Estado se integrarán por un presidente Municipal, un Síndico y el número de regidores de mayoría relativa y de representación proporcional que se

determinan en la ley estatal en materia electoral, quienes serán electos popular y directamente mediante planillas; asimismo, señala que permanecerán en sus cargos tres años, renovándose en su totalidad al final de cada período.

Por otra parte, dicho ordenamiento establece en su Título Tercero “De las autoridades municipales” las atribuciones (obligaciones y facultades) que en el desempeño de su cargo poseen el presidente municipal, regidores y síndicos como miembros del Ayuntamiento, que consisten esencialmente en:

“CAPÍTULO I

Del Presidente Municipal

Artículo 47. Corresponde al Presidente Municipal la función ejecutiva del municipio. Tiene las siguientes obligaciones:

- I. Ejecutar las determinaciones del Ayuntamiento que se apeguen a la ley;***
- II. Planear y dirigir el funcionamiento de los servicios públicos municipales;***
- III. Convocar al Ayuntamiento a sesiones ordinarias, extraordinarias y solemnes, de acuerdo con lo que establece esta ley, así como aquellas que por su naturaleza deban de celebrarse con carácter de reservadas;***
- IV. Cuidar del orden y de la seguridad de todo el Municipio, disponiendo para ello, de los cuerpos de***

seguridad pública y demás autoridades a él subordinadas;

V. Ordenar la publicación de bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general que expida el Ayuntamiento, cumplirlos y hacerlos cumplir;

VI. Cuidar el buen estado y mejoramiento de los bienes pertenecientes al Municipio;

VII. Vigilar que las dependencias y entidades encargadas de los distintos servicios municipales cumplan eficazmente con su cometido;

VIII. Rendir informe al Ayuntamiento del ejercicio de la administración dentro de los primeros quince días del mes de diciembre de cada año, en la fecha que se fije con la oportunidad necesaria, la que se hará saber a las autoridades estatales y a los ciudadanos en general;

IX. Comunicar al Ayuntamiento cuando pretenda ausentarse del Municipio por más de setenta y dos horas, y hasta por quince días consecutivos. Cuando la ausencia exceda de este término, debe solicitar la autorización correspondiente al Ayuntamiento;

X. Pasar diariamente al funcionario encargado de la Hacienda Municipal, en forma directa o a través del servidor público que prevean los reglamentos, noticia detallada de las multas que impusiere y

vigilar que en ningún caso, omita esa dependencia expedir recibo de los pagos que se efectúen;

XI. Vigilar que el destino y monto de los caudales municipales se ajusten a los presupuestos de egresos y de la correcta recaudación, custodia y administración de los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones y demás ingresos propios del Municipio, así como ejercer la facultad económico coactiva para hacer efectivos los créditos fiscales, por conducto de las dependencias municipales correspondientes;

XII. Percibir la remuneración establecida en el presupuesto de egresos correspondiente y que se apegue a lo dispuesto por el artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás disposiciones legales y reglamentarias aplicables, quedando estrictamente prohibido percibir por sus ingresos extraordinarios o por el fin del encargo, adicionales a la remuneración;

XIII. Ejecutar y hacer que se ejecuten los ordenamientos municipales; y

XIV. Las demás que establezcan las normas constitucionales, legales y reglamentarias.

El Presidente Municipal debe estar atento a las labores que realizan los demás servidores públicos de la administración pública municipal, debiendo dar cuenta al Ayuntamiento cuando la gravedad del

caso lo amerite, de las faltas u omisiones que advierta. Con respeto a la garantía de audiencia, debe imponer a los servidores públicos municipales, las correcciones disciplinarias que fijen las leyes y reglamentos, con motivo de las faltas y responsabilidades administrativas en que incurran en el desempeño de sus funciones.

Artículo 48. El Presidente Municipal tiene las siguientes facultades:

I. Tomar parte en las discusiones que se originen en las sesiones del Ayuntamiento con voz y voto.

En caso de empate, tiene voto de calidad;

II. Presidir los actos oficiales a que concurra o delegar esa representación;

III. Nombrar y remover a los servidores públicos municipales cuya designación o remoción no sea facultad exclusiva del Ayuntamiento, de acuerdo al reglamento respectivo;

IV. Coordinar todas las labores de los servicios públicos del Municipio, así como las actividades de los particulares que revistan interés público;

V. Proponer al órgano de gobierno, en la primera sesión de Ayuntamiento los nombramientos de los funcionarios encargados de la Secretaría del Ayuntamiento y de la Hacienda Municipal, así como del titular del órgano de control interno cuando así lo contemplen los reglamentos municipales. Si el

Ayuntamiento rechaza la propuesta, el Presidente Municipal debe presentar una terna de candidatos para cada puesto, de los cuales se hace la designación por el Ayuntamiento dentro de los tres días naturales siguientes. Transcurrido este plazo sin que dicho cuerpo colegiado haga la elección o niegue la aprobación de los candidatos, el presidente puede expedir inmediatamente el nombramiento en favor de cualesquiera de los que hubiesen formado parte de las ternas correspondientes; y

VI. Las demás que establezcan las Constituciones Federal, Estatal y demás leyes y reglamentos.

CAPÍTULO II

De los Regidores

Artículo 49. Son obligaciones de los Regidores:

- I. Rendir la protesta de ley y tomar posesión de su cargo;***
- II. Asistir puntualmente y permanecer en las sesiones del Ayuntamiento y a las reuniones de las comisiones edilicias de las que forme parte;***
- III. Acatar las decisiones del Ayuntamiento;***
- IV. Informar al Ayuntamiento y a la sociedad de sus actividades, a través de la forma y mecanismos que establezcan los ordenamientos municipales;***
- V. Acordar con el Presidente Municipal los asuntos especiales que se le encomienden;***

VI. No invocar o hacer uso de su condición de regidor, en el ejercicio de la actividad mercantil, industrial o profesional;

VII. No desempeñar otro empleo, cargo o comisión de la federación, del Estado, de los municipios o sus entidades paraestatales, cuando se perciba sueldo excepción hecha de las labores de docencia, investigación científica y beneficencia;

VIII. No intervenir en los asuntos municipales, en los que tengan un interés personal, o que interesen a su cónyuge, concubina o concubinario, o a sus parientes consanguíneos en línea recta sin limitación de grados, a los colaterales dentro del cuarto grado y a los afines dentro del segundo, siempre que no se trate de disposiciones de carácter general;

IX. Percibir la remuneración establecida en el presupuesto de egresos correspondiente y que se apegue a lo dispuesto por el artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás disposiciones legales y reglamentarias aplicables, quedando estrictamente prohibido percibir por sus ingresos extraordinarios o por el fin del encargo, adicionales a la remuneración; y

X. Las demás que establezcan las constituciones federal, estatal y demás leyes y reglamentos.

Artículo 50. Son facultades de los regidores:

- I. Presentar iniciativas de ordenamientos municipales, en los términos de la presente ley;**
- II. Proponer al Ayuntamiento las resoluciones y políticas que deban adoptarse para el mantenimiento de los servicios municipales cuya vigilancia les haya sido encomendada, y dar su opinión al Presidente Municipal acerca de los asuntos que correspondan a sus comisiones;**
- III. Solicitar se cite por escrito a sesiones ordinarias y extraordinarias al Ayuntamiento. Cuando el Presidente Municipal se rehuse a citar a sesión sin causa justificada, la mayoría absoluta de los integrantes del Ayuntamiento pueden hacerlo, en los términos de esta ley;**
- IV. Solicitar en sesión del Ayuntamiento cualquier informe sobre los trabajos de las comisiones, de alguna dependencia municipal, de los servidores públicos municipales, la prestación de servicios públicos municipales o el estado financiero y patrimonial del Municipio, así como obtener copias certificadas de los mismos;**
- V. Solicitar y obtener copias certificadas de las actas de sesiones que celebre el Ayuntamiento;**
- VI. Tomar parte con voz y voto, en las discusiones que se originen en las sesiones del Ayuntamiento;**
- VII. Asistir con derecho a voz, a las reuniones de comisión de las que no forme parte; y**

VIII. Las demás que establezcan las constituciones federal, estatal y demás leyes y reglamentos.

CAPÍTULO III

Del Síndico

Artículo 52. Son obligaciones del Síndico:

I. Acatar las órdenes del Ayuntamiento;

II. Representar al Municipio en los contratos que celebre y en todo acto en que el Ayuntamiento ordene su intervención, ajustándose a las órdenes, e instrucciones que en cada caso reciba;

III. Representar al Municipio, previa aprobación del Ayuntamiento, en todas las controversias o litigios en que éste sea parte, sin perjuicio de la facultad que tiene el Ayuntamiento para designar apoderados o procuradores especiales;

IV. Abstenerse de ejercer o ejecutar actos propios de la Administración Pública Municipal o contratar servicios o personal a nombre del Ayuntamiento salvo en aquellos casos en que, de manera expresa cumpla una orden del Ayuntamiento;

V. Percibir la remuneración establecida en el presupuesto de egresos correspondiente y que se apegue a lo dispuesto por el artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás disposiciones legales y reglamentarias aplicables, quedando estrictamente prohibido percibir por sus ingresos extraordinarios

o por el fin del encargo, adicionales a la remuneración; y

VI. Las demás que establezcan las Constituciones Federal, Estatal y demás leyes y reglamentos.

Artículo 53. Son facultades del Síndico:

I. Participar con derecho a voz y voto en las sesiones del Ayuntamiento, con las excepciones que marca esta ley;

II. Presentar iniciativa de ordenamientos municipales, en los términos de la presente ley;

III. Solicitar se cite a sesiones ordinarias y extraordinarias al Ayuntamiento;

IV. Asistir a las visitas de inspección que se hagan a la oficina encargada de la Hacienda Municipal;

V. Integrar las comisiones edilicias en los términos de las disposiciones reglamentarias aplicables;

VI. Informar a la sociedad de sus actividades, a través de la forma y mecanismos que establezcan los ordenamientos municipales; y

VII. Las demás que establezcan las Constituciones Federal, Estatal y demás disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

Artículo 54. El Síndico se debe apoyar en los servidores públicos municipales necesarios para cumplir su función, conforme al presupuesto de egresos y a los reglamentos que al efecto se expidan.”

Aunado a lo anterior, se debe contemplar el contenido del artículo 23 de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, que establece las causales de suspensión en el cargo hasta por un año, mismas que consisten, esencialmente, en infringir los principios constitucionales federales o estatales; abandonar el empleo; faltar consecutivamente a más de tres sesiones del Ayuntamiento sin causa justificada; realizar actos que alteren el orden, la tranquilidad o la seguridad de la comunidad o de los habitantes del municipio, o; desatender de manera constante el cumplimiento de sus funciones o las decisiones del Ayuntamiento¹⁶.

Por su parte, el artículo 24, fracción I, establece como causa de revocación la reincidencia de las causales previstas en el numeral citado en el párrafo precedente, con excepción de

¹⁶ “**Artículo 23.** Los miembros de los Ayuntamientos pueden ser suspendidos, hasta por un año, por cualquiera de las siguientes causas:
I. Por infringir los principios constitucionales federales o estatales;
II. Por abandonar sus funciones en un término de treinta días consecutivos, sin existir causa justificada;
III. Por faltar consecutivamente a más de tres sesiones del Ayuntamiento, sin existir causa justificada, si se le citó en la forma prevista por esta ley, siempre y cuando transcurran diez días entre cada una de las sesiones;
IV. Por la realización de actos que alteren el orden, la tranquilidad o la seguridad de la comunidad o de los habitantes del municipio, declarada por el Ayuntamiento, mediante procedimiento administrativo de conformidad con la ley estatal en materia de responsabilidades de los servidores públicos;
V. Por desatender de manera constante el cumplimiento de sus funciones o las decisiones del Ayuntamiento; y
VI. Por incapacidad mental declarada judicialmente o incapacidad legal por un término de más de sesenta días, que le impida cumplir con su responsabilidad.
En caso de suspensión del mandato, los integrantes del ayuntamiento suspendidos deben asumir de nuevo sus cargos una vez vencido el término de la suspensión, apercibidos por el Congreso del Estado de que en caso de reincidencia se procederá a la revocación del mandato.

cuando exista incapacidad mental declarada judicialmente o incapacidad legal por un término de más de sesenta días, que le impida cumplir con su responsabilidad. Asimismo, en su fracción III, prevé el supuesto de existencia de sentencia judicial por delito doloso que haya causado estado, en la que se imponga como sanción la inhabilitación o cuando la pena impuesta exceda del término de su ejercicio.

Lo anterior, en virtud de que el ejercicio del cargo como miembro del Ayuntamiento implica la imperiosa necesidad de que el individuo cumpla con el mandato constitucional debidamente y no obstaculice el ambiente de gobernabilidad como elemento teleológico del municipio, puesto que éste es, en términos de la Constitución Federal, la base de la organización política y administrativa de los Estados.

Bajo dicha perspectiva, debe analizarse la fracción ahora impugnada, en virtud de que el legislador estableció como causal de revocamiento del mandato la incapacidad permanente física, en virtud de que, en los parámetros que se han fijado en el caso concreto para la incapacidad, la imposibilidad física absoluta de desempeñar las funciones propias del Ayuntamiento por parte de alguno de sus miembros, representa la obstaculización de la gobernabilidad en el Estado y, en consecuencia, rompe con la finalidad propia del Municipio.

Como se precisó con antelación, la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco prevé

todas y cada una de las atribuciones –obligaciones y facultades- que le son propias al presidente municipal, regidores y síndicos como miembros del Ayuntamiento, mismas que deben ser ejercidas con la mayor diligencia, eficacia y eficiencia, puesto que de ellas depende la debida gobernabilidad del Municipio, es decir, las funciones establecidas para cada miembro deben ser realizadas por las personas que cuenten con la capacidad física necesaria y requerida para el servicio, sin que ello derive en impedir que personas con discapacidad puedan continuar desempeñando las funciones propias del cargo, en virtud de que, aun cuando presentan una deficiencia física o mental que limita ciertas de sus capacidades, ello no conlleva indefectiblemente en que no posean la capacidad requerida para desempeñar eficientemente el servicio correspondiente dentro del Ayuntamiento, de decir, que su condición de discapacitado no resulta ser forzosamente incapacitante para el servicio requerido.

En consecuencia, la determinación del legislador de prever la incapacidad física permanente como causal de revocamiento del mandato a los miembros del Ayuntamiento no es un acto de discriminación por motivos de discapacidad, puesto que la fracción impugnada sólo establece que será revocable el mandato cuando la persona que desempeña el cargo presente una imposibilidad física permanente para desempeñar las funciones – atribuciones- que le son inherentes al cargo que reviste, es decir, que el acto de revocación, en el caso concreto, no depende si la persona presenta o no una deficiencia física, en cuyo caso hablaríamos de discapacidad y no de incapacidad, sino que no

posea las aptitudes –capacidades- físicas necesarias para las funciones que debe desempeñar el servidor público en cumplimiento a la finalidad del Ayuntamiento. Por tanto, una persona con discapacidad, aun cuando presenta una deficiencia física, puede tener las capacidades necesarias para el cargo que desempeña y, en cuyo caso, tiene el derecho y reconocimiento de seguir ejerciéndolo.

Es decir, la razón de la fracción II del artículo 24 de la Ley del Gobierno y Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco no se encamina a prohibir el acceso y permanencia en el cargo público de personas que presenten alguna discapacidad física, sino de personas que no tengan de manera permanente, la capacidad física requerida para el puesto que se desempeña; lo anterior en beneficio del sano y eficaz desarrollo del Ayuntamiento y de la debida gobernabilidad del Municipio. Esto no implica, se reitera, que una persona con discapacidad no pueda permanecer en el cargo público que desempeña, puesto que su deficiencia física no necesariamente resulta incapacitante para las funciones que le son propias al puesto que ocupa dentro del Ayuntamiento.

Por tanto, la disposición combatida no puede analizarse a la luz de la prohibición de discriminación por motivos de discapacidad contenida y garantizada en el artículo 1º constitucional, así como desarrollada en el marco internacional y nacional a que se ha hecho mención en el presente considerando, ya que, como se ha reiterado, la revocación del mandato no está en función de que la persona presente o no una discapacidad,

sino que esté capacitada o incapacitada para cumplir con las exigencias propias del cargo que desempeña dentro de las funciones del Ayuntamiento.

Es decir, contrario a lo aducido por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos dentro de sus conceptos de invalidez, el artículo 24, fracción II, de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco no es violatorio del principio de igualdad y no discriminación previsto en el artículo 1 de la Constitución Federal, puesto que como se ha afirmado en el presente estudio, la revocación del mandato de los miembros del Ayuntamiento no está en función de la discapacidad física que pueda presentar una persona, sino respecto a la incapacidad física permanente para poder ejercer el cargo en términos de las atribuciones que le son propias al servicio y bajo los parámetros que se han desarrollado para el caso particular en párrafos precedentes.

Así, no sería revocable un mandato cuando el servidor sufra de una discapacidad física no incapacitante, es decir, cuando la disminución de facultades –deficiencia- no le impide ejercer las atribuciones que como miembro del Ayuntamiento tiene, como por ejemplo en calidad de regidor, proponer al Ayuntamiento las resoluciones y políticas que deban adoptarse para el mantenimiento de los servicios municipales cuya vigilancia les haya sido encomendada, y dar su opinión al presidente municipal acerca de los asuntos que correspondan a sus comisiones; en calidad de presidente municipal, cuidar el buen estado y

mejoramiento de los bienes pertenecientes al Municipio; o bien, en calidad de síndico, representar al Municipio en los contratos que celebre y en todo acto en que el Ayuntamiento ordene su intervención, ajustándose a las órdenes, e instrucciones que reciba, sin que se ponga en peligro la debida gobernabilidad del Municipio y del Estado.

En conclusión, de la recta interpretación del artículo 24, fracción II, de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco se evidencia que la revocación del mandato procede sólo en aquellos casos en que el servidor presente una incapacidad física permanente, no una discapacidad, en virtud de que dicha condición –incapacidad- le impediría desempeñar definitivamente sus funciones dentro del Ayuntamiento y pondría en peligro funciones indispensables para el Estado y cuyo reconocimiento son a nivel constitucional, es decir, la porción normativa impugnada es válida en tanto que prevé la revocación del mandato no en función de una discapacidad física del miembro del ayuntamiento, sino de una incapacidad permanente física que imposibilite el desarrollo de las atribuciones inherentes al cargo y, por tanto, tal disposición no puede considerarse un acto discriminatorio por motivos de discapacidad proscritos por la Constitución Federal, resultando infundados los conceptos de invalidez aducidos por el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En atención a lo expuesto en el presente considerando, lo procedente es declarar la validez del artículo 24, fracción II, de la

Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, y establecer que, el Congreso del Estado está facultado para revocar el mandato de un miembro del Ayuntamiento cuando presente una incapacidad permanente física que le impida desempeñar las atribuciones que el ordenamiento prevé para el cargo específico.

Aunado a lo anterior, debe tenerse presente lo señalado por el artículo 22 de la Ley del Gobierno y Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, que a la letra establece:

“ARTÍCULO 22. Corresponde al Congreso del Estado por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, declarar la suspensión o revocación del mandato de alguno de los miembros del Ayuntamiento, previo el cumplimiento del derecho de audiencia y defensa del o los afectados.”

Asimismo, el artículo 76 de la Constitución Política del Estado de Jalisco establece:

“ARTÍCULO 76. El Congreso del Estado, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrá declarar que los ayuntamientos se han desintegrado y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros por cualesquiera de las causas graves que las leyes

prevengan, previo el derecho de audiencia y defensa correspondiente.

(REFORMADO, P.O. 10 DE MAYO DE 2005)

Cuando la desintegración de un ayuntamiento ocurra durante el primer año de ejercicio, el Instituto Electoral del Estado, en un término que no excederá de dos meses, convocará a elecciones extraordinarias para elegir al presidente, regidores y síndicos que habrán de concluir el período y el Congreso del Estado elegirá un Concejo Municipal que estará en funciones en tanto ocupen el cargo quienes sean electos popularmente. De igual forma se procederá en caso de nulidad de elecciones.

Si no procediere que se celebren nuevas elecciones, el Congreso designará entre los vecinos del municipio a los integrantes de los concejos municipales que concluirán los períodos respectivos, quienes deberán reunir los mismos requisitos que se establecen para la elección de presidentes municipales.

Los concejos municipales y sus integrantes tendrán las mismas facultades y obligaciones que esta Constitución y las leyes establecen para los ayuntamientos.

Como se advierte de los preceptos transcritos con antelación, el Congreso de la Unión podrá revocar el mandato a alguno de los miembros del Ayuntamiento cuando exista acuerdo de las dos terceras partes de éste y se haya respetado la garantía de audiencia y debida defensa del servidor público. Es decir, cuando en términos del artículo 24, fracción II, de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, el Congreso de la entidad decida revocar el mandamiento a causa de una incapacidad física permanente, se deberá garantizar al afectado una debida defensa donde pueda ser oído y se le permita aportar todas las pruebas idóneas que estime necesarias para desvirtuar la imposibilidad de desarrollar las atribuciones inherentes al cargo que ocupa.

Agotado debidamente el procedimiento, el Congreso local deberá acordar, por una mayoría calificada de dos terceras partes de sus integrantes, si el servidor público de mérito se encuentra o no incapacitado para desarrollar las funciones que le son propias al cargo dentro del Ayuntamiento y, en consecuencia, si procede la revocación del mandato correspondiente.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Es procedente, pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad 3/2010.

SEGUNDO. Se declara la validez del artículo 24, fracción II, de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del

Estado de Jalisco, en los términos señalados en la presente ejecutoria.

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

En relación con el punto resolutivo Primero:

Por mayoría de seis votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández y Presidente Silva Meza, se determinó que es procedente la presente acción de inconstitucionalidad. Los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Sánchez Cordero de García Villegas y Ortiz Mayagoitia votaron en contra, por considerar que el precepto impugnado no constituye un nuevo acto legislativo.

Por mayoría de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza, se determinó que es infundada la presente acción de inconstitucionalidad. La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas votó en contra.

En relación con el punto resolutivo Segundo:

Por mayoría de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas,

Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza, se determinó reconocer la validez del artículo 24, fracción II, de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco. La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas votó en contra.

Por mayoría de siete votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Aguilar Morales, Valls Hernández, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza se aprobaron las consideraciones que sustentan el reconocimiento de validez del artículo 24, fracción II, de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco. Los señores Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Pardo Rebolledo votaron en contra y porque la validez de dicho precepto se apoye en una interpretación conforme.

Los señores Ministros Aguilar Morales y Valls Hernández reservaron su derecho para formular sendos votos concurrentes.

Los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Franco González Salas reservaron su derecho para formular voto de minoría y los señores Ministros Cossío Díaz y Sánchez Cordero de García Villegas reservaron el suyo para formular sendos votos particulares.

Dada la disposición del Señor Ministro Franco González Salas para elaborar el engrose respectivo, el Tribunal Pleno le confirió ese encargo.

El señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

Firman los señores Ministros Presidente y Ponente con el Secretario de Acuerdos, licenciado Rafael Coello Cetina, que autoriza y da fe.

PRESIDENTE

MINISTRO JUAN N. SILVA MEZA.

PONENTE

MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/2010.

Esta hoja corresponde a la parte final de la Acción de Inconstitucionalidad 3/2010. PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. --- Fallada el día diecinueve de enero de dos mil doce, en el sentido siguiente: **PRIMERO.** Es procedente, pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad 3/2010. --- **SEGUNDO.** Se declara la validez del artículo 24, fracción II, de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, en los términos señalados en la presente ejecutoria. **Conste.**

VOTO QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/2010.

En sesión pública de diecinueve de enero de dos mil doce, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de diez votos, determinó que el artículo 24, fracción II, de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco es constitucional, en virtud de que la porción normativa de mérito prevé la revocación del mandato de alguno de los miembros del Ayuntamiento no en función de una discapacidad física permanente, sino de una incapacidad física permanente que imposibilite el desarrollo de las atribuciones inherentes al cargo que se desempeñe dentro del Ayuntamiento y, por tanto, tal disposición no puede considerarse un acto discriminatorio por motivos de discapacidad proscritos por la Constitución Federal.

I. OPINIÓN DE LA MAYORÍA.

Los integrantes de la mayoría sostienen esencialmente que el artículo 24, fracción II, de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco es constitucional, en virtud de que, en términos de una interpretación recta del citado numeral, se advierte que la previsión de una revocación del mandato a los miembros del Ayuntamiento que presenten una incapacidad física permanente, no tiene como finalidad prohibir el acceso y permanencia en el cargo público de personas con alguna discapacidad física, sino de personas que no tengan la capacidad física requerida para el puesto que se desempeña, es decir, que no cuentan con las aptitudes necesarias para ejercer todas y cada una de las atribuciones que establece el propio ordenamiento legal en beneficio del sano y eficaz

desarrollo del Ayuntamiento y de la debida gobernabilidad del Municipio.

Dicho argumento tiene como fundamento primario la distinción y categorización, para el caso particular, de los conceptos de “discapacidad” e “incapacidad”, refiriendo el primero de éstos a una deficiencia física, mental o sensorial que limita la capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria; mientras que, la incapacidad refiere a la imposibilidad de realizar una función en específico.

Bajo dicho contexto, el Pleno de este Alto Tribunal determinó que el artículo 24, fracción II, de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, sólo prevé la incapacidad física permanente como causal de revocamiento del mandato a los miembros del Ayuntamiento y no un estado de discapacidad, lo que implica en sí mismo, que tal disposición no pueda analizarse a la luz del principio de no discriminación por motivos de discapacidad contenido en el artículo 1º constitucional, puesto que, tanto la Constitución Federal como los demás instrumentos nacionales e internacionales aplicables en la materia, homologan su protección a personas con discapacidad –presencia de una deficiencia- y no respecto a personas con incapacidad, puesto que en este supuesto no hablamos de una limitación en la capacidad, sino de una imposibilidad de realizar una función específica, lo que no constituye un acto discriminatorio proscrito en nuestro ordenamiento legal.

En consecuencia, la interpretación directa del precepto impugnado permite afirmar que la revocación del mandato procede sólo en aquellos casos en que el servidor público presente una incapacidad física permanente, no una discapacidad, en virtud de que

dicha condición –incapacidad- le impide desempeñar definitivamente sus funciones dentro del Ayuntamiento, poniendo en peligro funciones indispensables para el Municipio y cuyo reconocimiento es a nivel constitucional, es decir, la porción normativa impugnada es válida en tanto que prevé la revocación del mandato no en función de una discapacidad física del miembro del ayuntamiento, sino de una incapacidad permanente física que imposibilite el desarrollo de las atribuciones inherentes al cargo y, por tanto, tal disposición no puede considerarse un acto discriminatorio por motivos de discapacidad, resultando infundados los conceptos de invalidez aducidos por el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Por último, se determinó que, a fin de que proceda la revocación del mandato, es necesario que se agote debidamente el procedimiento previsto en ley, es decir, que se respete al servidor público su garantía de audiencia y medie acuerdo de las dos terceras partes de los miembros del Congreso del Estado de Jalisco.

II. RAZONAMIENTOS QUE SUSTENTAN EL PRESENTE VOTO.

En primer término, es menester señalar que compartí el criterio sostenido por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que el artículo 24, fracción II, de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco es constitucional, en virtud de que, a partir del tradicional concepto de “incapacidad”, para el caso particular, es factible afirmar que dicho numeral no prevé como causal de revocación del mandato de los miembros del ayuntamiento un estado de discapacidad física permanente –limitación en la capacidad-, sino una incapacidad física permanente invalidante, es decir, la imposibilidad total de realizar las funciones inherentes al cargo público que desempeña un presidente

municipal, un regidor o un síndico dentro del Ayuntamiento; ello en virtud, de que la *ratio legis* de la norma impugnada es garantizar el sano desarrollo de dicho Ayuntamiento y, en última instancia, fortalecer la gobernabilidad y eficacia en la prestación de los servicios y actividades a cargo del Municipio. No obstante que el proyecto intentaba conciliar el tradicional concepto de “incapacidad” utilizado en la legislación laboral y de seguridad social identificándolo con el de “discapacidad”, de nueva generación. Es por ello que el proyecto consideraba (foja 89) expresamente lo siguiente:

“Conforme al marco jurídico a nivel internacional¹ y nacional a que se ha hecho breve referencia en el presente estudio, como orden jurídico superior en nuestro sistema, es inconcuso que la legislación interna, entendiéndose ésta como las leyes generales, federales y locales que se expidan, deben prevenir y eliminar todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración en la sociedad, pues es el fundamento para asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, promoviendo así el respeto a la dignidad inherente de todo individuo.”

Por lo anterior, el proyecto presentado bajo mi ponencia no partía del mismo presupuesto que se sostuvo en este Alto Tribunal, en el sentido de que en el caso concreto no es posible analizar la constitucionalidad del artículo impugnado a la luz del principio de no discriminación por motivos de discapacidad contenido en el artículo 1º constitucional².

¹ En el proyecto se transcribieron los preceptos de la legislación nacional y de los instrumentos internacionales, pertinentes al caso.

² Esta distinción fue planteada por el Ministro José Ramón Cossío, en relación al artículo 24, fracción II, de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal de Jalisco, en la sesión del martes 17 de enero de 2012 y fue aceptada mayoritariamente.

La aceptación de la propuesta mayoritaria por mi parte obedeció a que es evidente que, por su origen y momento de creación, la causa de revocación del mandato prevista en el artículo 24, fracción II, de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal de Jalisco (con fundamento en el artículo 115 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos) no está concebida bajo el concepto actual de “discapacidad”, sino de el tradicional de “incapacidad”, dado que se refiere, en todo caso, a una condición que impide al servidor público ejercer las funciones que le son propias y necesarias a determinado cargo del Ayuntamiento.

Ahora bien, la mayoría de los Señores Ministros que sustentaron la validez del artículo impugnado, lo hicieron a la luz de una interpretación directa o recta, puesto que, a su parecer, el precepto era claro y preciso al contener la incapacidad física permanente como la causal de revocación y no la discapacidad y, en consecuencia, era innecesario un ejercicio de interpretación armónica-conforme- con las disposiciones constitucionales y demás instrumentos a nivel nacional e internacional aplicables en la materia.

Sin embargo, considero que, contrario a lo señalado por la mayoría de los Señores Ministros, la validez de la norma impugnada, deriva precisamente de una interpretación conforme de la porción normativa con nuestra Constitución Política (artículo 115, fracción III, párrafo tercero), así como con el marco nacional e internacional que se desarrolla en el proyecto, en virtud de que, en primer término se partió de la distinción, en el caso particular, de los términos “discapacidad” e “incapacidad” a la luz del artículo 1º constitucional y, en segundo, porque la procedencia de la revocación del mandato por incapacidad física permanente se condiciona a que sea a un nivel grave que imposibilite el desarrollo de las funciones inherentes al

cargo del Ayuntamiento, y en última instancia la eficacia y eficiencia de las tareas que tiene encomendadas el Municipio en beneficio de la colectividad; estos razonamientos implicarían, en cualquier supuesto, necesariamente un ejercicio de interpretación conforme o integradora.

El Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el criterio de que el análisis de constitucionalidad de una norma debe partir de la premisa presuntiva de que ésta guarda relación con lo establecido en la Carta Magna; y que cuando una disposición legal admita más de una interpretación, debe privilegiarse la que sea conforme a la Constitución Política³.

³ Los rubros y textos de dichas tesis son: “INTERPRETACIÓN CONFORME EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD, CUANDO UNA NORMA ADMITA VARIAS INTERPRETACIONES DEBE PREFERIRSE LA COMPATIBLE CON LA CONSTITUCIÓN. La interpretación de una norma general analizada en acción de inconstitucionalidad, debe partir de la premisa de que cuenta con la presunción de constitucionalidad, lo que se traduce en que cuando una disposición legal admita más de una interpretación, debe privilegiarse la que sea conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Entonces, cuando una norma legal admita distintas interpretaciones, algunas de las cuales podrían conducir a declarar su oposición con la Ley Suprema, siempre que sea posible, la Suprema Corte de Justicia de la Nación optará por acoger aquella que haga a la norma impugnada compatible con la Constitución, es decir, adoptará el método de interpretación conforme a ésta que conduce a la declaración de validez constitucional de la norma impugnada, y tiene como objetivo evitar, en abstracto, la inconstitucionalidad de una norma; sin embargo, no debe perderse de vista que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control que tiene como una de sus finalidades preservar la unidad del orden jurídico nacional, a partir del parámetro constitucional; como tampoco debe soslayarse que tal unidad se preserva tanto con la declaración de invalidez de la disposición legal impugnada, como con el reconocimiento de validez constitucional de la norma legal impugnada, a partir de su interpretación conforme a la Ley Suprema, ya que aun cuando los resultados pueden ser diametralmente diferentes, en ambos casos prevalecen los contenidos de la Constitución. En consecuencia, el hecho de que tanto en el caso de declarar la invalidez de una norma legal, como en el de interpretarla conforme a la Constitución, con el propósito de reconocer su validez, tengan como finalidad salvaguardar la unidad del orden jurídico nacional a partir del respeto y observancia de las disposiciones de la Ley Suprema, este Tribunal Constitucional en todos los casos en que se cuestiona la constitucionalidad de una disposición legal, debe hacer un juicio razonable a partir de un ejercicio de ponderación para verificar el peso de los fundamentos que pudieran motivar la declaración de invalidez de una norma, por ser contraria u opuesta a un postulado constitucional, frente al peso derivado de que la disposición cuestionada es producto del ejercicio de las atribuciones del legislador y que puede ser objeto de una interpretación que la haga acorde con los contenidos de la Ley Suprema, debiendo prevalecer el que otorgue un mejor resultado para lograr la observancia del orden dispuesto por el Constituyente y el órgano reformador de la Norma Suprema.”

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

Por tanto, cuando una norma legal sea oscura y admita diversas interpretaciones, este Alto Tribunal debe optar por aquélla que haga a la norma impugnada compatible con la Constitución, a fin de salvaguardar la unidad del orden jurídico nacional a partir del respeto y observancia de las disposiciones constitucionales.

Así, a partir de un ejercicio de ponderación, se debe verificar el peso de los fundamentos que pudieran motivar la declaración de invalidez de una norma por ser contraria a un postulado constitucional, frente al peso derivado de que la disposición cuestionada es producto del ejercicio de las atribuciones del legislador y que puede ser objeto de una interpretación que la haga acorde con los contenidos de la Ley Suprema, debiendo prevalecer el que otorgue un mejor resultado para lograr la observancia del orden jurídico nacional.

En la especie, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna el artículo 24, fracción II, de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal de Jalisco al considerar que violaba el principio de no discriminación contenido en el artículo 1º constitucional por proscribir de manera absoluta la posibilidad de que una persona con discapacidad desempeñe un cargo de presidente municipal, regidor o síndico dentro del Ayuntamiento.

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

DATOS DE LOCALIZACIÓN: Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXXII, Diciembre de 2010, Página: 646, Tesis: 2ª/J. 176/2010, Jurisprudencia, Materia(s): Constitucional.

La mayoría en el Pleno de este Alto Tribunal, ante la posible existencia de un vicio de constitucionalidad y en ejercicio de su deber de tomar como punto de partida una presunción de debida relación entre el artículo impugnado y la Constitución Federal, resolvió interpretar la porción normativa a la luz de la distinción entre los términos de “discapacidad” e “incapacidad”, con el objeto de verificar que efectivamente se configuraba un acto discriminatorio proscrito tanto por la Norma Máxima, como por los instrumentos internacionales aplicables en la materia.

Bajo dicho contexto, se resolvió que los términos no guardan identidad, puesto que la “incapacidad” supone la imposibilidad para realizar una función en específico, mientras que la “discapacidad” presupone la merma de alguna de las funciones físicas o intelectuales de una persona, sin que esto derive indefectiblemente en la imposibilidad de realización de alguna función, es decir, en una condición incapacitante.⁴

Con el objeto de llegar a la conclusión señalada en el párrafo precedente, el Pleno de este Alto Tribunal analizó dichos conceptos a la luz del artículo 1º constitucional y de la exposición de motivos que precedió la reforma al citado numeral publicada en dos mil cinco, para determinar si señalar a la incapacidad física permanente como posible causa de revocación del mandato era consentir un acto de discriminación; asimismo, la decisión de la mayoría se apoyó en el análisis de diversos instrumentos internacionales y nacionales especializados en la materia de discapacidad para desentrañar el significado real y homólogo del término “discapacidad” contemplado constitucionalmente.

⁴ Presupuesto que fue aceptado para resolver el asunto, pero bajo la prevención de que el Ministro ponente estimaba que “son conceptos íntimamente relacionados” (sesión pública del 17 de enero de 20112. Ver versión taquigráfica de esa sesión, pág. 4).

Aunado a lo anterior, y teniendo definidos los términos de “incapacidad” y “discapacidad” para el caso particular, se determinó que el artículo 24, fracción II, de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, debía interpretarse en el sentido de que era procedente el acto de revocación del mandato a algún miembro del Ayuntamiento cuando exista una incapacidad física permanente, es decir, una condición que imposibilite el ejercicio de las funciones inherentes al cargo que se desempeña en el Ayuntamiento.

Además, se estableció que dicha incapacidad debía interpretarse como un estado incapacitante físico permanente **grave** que implique invariablemente la imposibilidad del desempeño del cargo que lógicamente conlleva la obstaculización en el desarrollo eficaz, eficiente y debido del Ayuntamiento, y en consecuencia, en la gobernabilidad del Municipio, puesto que, si la condición física del servidor público no representara dicho obstáculo en las funciones propias del cargo, no sería válida la revocación y, en consecuencia, debería considerarse como un acto discriminatorio.

Por tanto, considero que el Pleno de este Alto Tribunal, al resolver la presente acción de inconstitucionalidad, en realidad realizó una interpretación integradora de la norma impugnada, en virtud de que, a fin de salvaguardar su constitucionalidad, desentrañó para el caso concreto el significado de la palabra “incapacidad” y exigió que tal condición representara un obstáculo grave para el cumplimiento de la función esencial del Ayuntamiento y del propio Municipio, lo que permitió establecer que la revocación del mandato a los miembros que presenten una incapacidad física permanente no constituye en sí mismo un acto discriminatorio por motivos de discapacidad, sino por el

contrario, su interpretación es conforme a los principios constitucionales de debida gobernabilidad del Ayuntamiento.

Es menester señalar que la interpretación integradora o conforme a la Constitución Política ha sido reiterada en diversos asuntos por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre los que destacan los relativos a la impugnación del artículo 226 de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, que preveía las tablas a aplicar a las categorías y grados de accidentes o enfermedades que dieran origen a retiro por incapacidad. En este caso, se resolvió que tal numeral no era violatorio de las garantías de igualdad y no discriminación por razón de salud, previstas en el artículo 1º constitucional, toda vez que mediante una interpretación conforme se permite dar un trato igual a quienes se encuentran en igualdad de circunstancias evitando de esta manera un trato discriminatorio entre los propios miembros del Ejército, ya que dependerá del grado de avance de la enfermedad que aquéllos tengan, lo que origine dejar el servicio castrense.

Asimismo, se consideró que tratándose de ciertos padecimientos médicos que tienen distintos grados de afección para el individuo, sería una exigencia desmedida para el legislador el que casuísticamente tuviera que establecer en las normas generales esos distintos grados de afección; de ahí que se justifique la interpretación conforme de tales normas, en el sentido de que para considerar como motivo de baja de un miembro del Ejército, por presentar algún tipo de enfermedad prevista en catálogos generales, se debe entender que se refiere a un estado patológico que impide al militar continuar en el servicio de las armas.

Consideraciones esas que son similares a las que circunscriben la resolución de la presente acción de inconstitucionalidad, puesto que, identificada la diferencia del término “incapacidad” con la “discapacidad”, se resolvió que la justificación y razonabilidad de la norma impugnada se fundamentaba en que, ante la ausencia de capacidad física de algún miembro del Ayuntamiento para desempeñar las funciones inherentes al cargo, se obstaculizaba el eficaz y eficiente desarrollo del propio Ayuntamiento y, en última instancia, se ponía en peligro la debida gobernabilidad del Estado como principio rector constitucional.

El proyecto originalmente presentado partía de la base de que con la interpretación conforme que proponía respecto a la fracción II del artículo 24 de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, no se viola el artículo 1º constitucional ni los instrumentos internacionales que protegen a las personas con discapacidad, en virtud de que no puede considerarse que existe discriminación por esa razón, cuando con fundamento en el artículo 115 de la Constitución, una Legislatura estatal revoca el mandato a algún miembro de un Ayuntamiento, previa audiencia en que pueda alegar lo que a su derecho convenga, si por una situación de “incapacidad” o “discapacidad” se encontrase impedido de manera absoluta para poder desempeñarlo. Por ello se señaló en el proyecto original: “... la incapacidad física o mental permanente que señala el precepto impugnado debe interpretarse en el sentido de que, cuando una condición que invalide al servidor en el cumplimiento de su cargo, es decir, que lo imposibilite para ejercer las atribuciones que le son conferidas mediante mandato constitucional, será válido que se le revoque este último, ...” [...] “Así, no sería revocable un mandato cuando el servidor sufra de una incapacidad física o mental no

invalidante, es decir, cuando la disminución de facultades no le impide ejercer las atribuciones que como miembro del ayuntamiento tiene, ...”

Tan esto no puede considerarse discriminación por discapacidad, que el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en su demanda señaló expresamente:

“En opinión de este organismo protector de los derechos fundamentales, si bien puede llegar a entenderse que dicha disposición ha sido establecida con una finalidad legítima, no resulta necesaria e idónea y tampoco atiende a un interés público imperativo.”

“Lo anterior, pues resulta justificativo que el legislador quiera asegurarse que en los ayuntamientos haya una efectiva y adecuada gobernabilidad, sin embargo para tales efectos no es necesario e indispensable excluir la participación de los miembros del Ayuntamiento que adquieran una discapacidad puramente física que no necesariamente resulte un impedimento para el desempeño de sus labores.” [...]

“... es imprescindible que se expulse de la esfera jurídica todo aquel mandato legislativo que permita revocar el mandato a una persona, de manera injustificada.”

De igual manera en la demanda aludida se concluye textualmente:

“Por tanto, no puede prevalecer en el orden jurídico mexicano una norma que genéricamente permite la revocación del mandato conferido a una persona a través del voto popular, por el hecho de adquirir una discapacidad física, pues tal criterio atenta contra los derechos humanos de los discapacitados, contraviene la Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de Discriminación de las Personas con Discapacidad y violenta el artículo 133 de nuestra Carta Magna.”

Como se puede apreciar, a contrario sensu, no resulta discriminatorio ni contrario a la Constitución o a los instrumentos internacionales un precepto que permite la revocación de mandato a

una persona que realmente se encuentre, de manera permanente, impedida para el desempeño de sus funciones.

De esta suerte, el proyecto original pretendía, partiendo de la base de reconocer los derechos que nuestra Constitución y los instrumentos internacionales reconocen a las personas con discapacidad, y atendiendo a las reglas que rigen la figura de la interpretación conforme, establecer que el precepto impugnado era válido solo bajo el presupuesto de que su aplicación sea en los casos en que una persona se encuentre permanentemente en imposibilidad absoluta de desempeñar las funciones a su cargo.

En todo caso, mi disenso fundamental con el criterio sobre la validez de la norma determinada por la mayoría derivó de una interpretación directa sin necesidad de acudir a la interpretación conforme; cuando en la realidad, la mayoría precisamente recurrió, para llegar a su conclusión, a ese tipo de interpretación al partir de de una distinción gramatical entre los vocablos “incapacidad” y “discapacidad” no contemplada en el proyecto original, para determinar que no se violaba el artículo 1º en su presupuesto de que está prohibida toda discriminación por razón de discapacidad. Es decir, la validez de la norma impugnada se basó en que habla de “incapacidad” cuando la Constitución lo hace de “discapacidad”, siendo que ambos vocablos son distintos; ello, lógicamente y necesariamente implicó que los Ministros estimamos en la resolución que la Constitución excluye de la prohibición establecida en su artículo 1º el concepto de “incapacidad”, *por lo que conforme a la Constitución, cuando una ley se refiere a “incapacidad” no es discriminatoria.*

Es por las razones expuestas que, respetuosamente considero que en la presente acción de inconstitucionalidad, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación sujetó la validez del artículo

24, fracción II, de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco a una interpretación conforme a la Constitución Federal y no a una interpretación recta o directa como lo afirmó la mayoría de los Señores Ministros.

RESPETUOSAMENTE

MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA SEÑORA MINISTRA
OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS EN LA
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/2010.**

I. ANTECEDENTES DEL CASO.

I.I. ESCRITO INICIAL:

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió la acción de inconstitucionalidad 3/2010, en la que solicitó la declaración de invalidez del artículo 24, fracción II, de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, publicado en el Periódico Oficial del Estado el 31 de diciembre de 2009.

El contenido del citado numeral prevé:

Artículo 24. Se puede revocar el mandato de los miembros del Ayuntamiento por alguna de las siguientes causas:

...

II. Por incapacidad permanente física o mental; o

En el escrito por el que se inició el citado medio de control constitucional, el Comisionado promovente argumentó centralmente que el precepto cuestionado es violatorio de la garantía de igualdad y no discriminación prevista en el artículo 1º constitucional, puesto que el establecimiento genérico de la “***discapacidad física***” como causal de revocación del mandato

de un miembro del Ayuntamiento, se traduce en una limitación discriminatoria y carente de razonabilidad.

I.II. ANÁLISIS DEL PROYECTO PROPUESTO, DISCUSIÓN Y RESOLUCIÓN DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD POR PARTE DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

Una vez agotado el procedimiento relativo, el Ministro ponente sometió a la consideración del Tribunal Pleno un proyecto de resolución en el que propuso reconocer la validez del precepto impugnado, bajo un ejercicio de interpretación conforme entre el régimen constitucional federal y local en materia municipal y tomando como referente diversos pronunciamientos del Tribunal Pleno en materia de derechos fundamentales y diversos instrumentos de carácter internacional. En forma medular, en el proyecto de resolución se señaló:

- Que la incapacidad física o mental permanente que señala el precepto impugnado debe interpretarse en el sentido de que, cuando exista una condición que invalide al servidor en el cumplimiento de su cargo, es decir, que lo imposibilite para ejercer las atribuciones que le son conferidas mediante el mandato constitucional, será válido que se le revoque este último, en tanto que no se cumpliría con las funciones del Ayuntamiento y, en última instancia, se pondría en riesgo la finalidad de éste y la debida gobernabilidad del Municipio.

- Que por tanto, no sería revocable un mandato cuando el servidor sufra de una incapacidad física o mental no invalidante, es decir, cuando la disminución de facultades no le impide ejercer las atribuciones que como miembro del Ayuntamiento tiene, como por ejemplo en calidad de regidor, proponer al Ayuntamiento las resoluciones y políticas que deban adoptarse para el mantenimiento de los servicios municipales cuya vigilancia les haya sido encomendada, y dar su opinión al presidente municipal acerca de los asuntos que correspondan a sus comisiones; en calidad de presidente municipal, cuidar el buen estado y mejoramiento de los bienes pertenecientes al Municipio; o bien, en calidad de síndico, representar al Municipio en los contratos que celebre y en todo acto en que el Ayuntamiento ordene su intervención, ajustándose a las órdenes, e instrucciones que reciba, sin que se ponga en peligro la debida gobernabilidad del Municipio y del Estado.
- En consecuencia, de la interpretación del artículo 24, fracción II, de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que la revocación del mandato será sólo en aquellos casos en que el servidor presente una incapacidad física o mental invalidante, en virtud de que dicha condición le impediría desempeñar

definitivamente sus funciones dentro del Ayuntamiento y pondría en peligro funciones indispensables para el Estado y cuyo reconocimiento son a nivel constitucional. Mientras que, cuando la condición del individuo sea no invalidante el Congreso del Estado no podrá revocarlo, siempre que dicha disminución de facultades no le obstaculicen el ejercicio de su cargo.

- Por tanto, se concluía que el artículo 24, fracción II, de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco no es violatorio de la garantía de igualdad y no discriminación prevista en el artículo 1º constitucional y por tanto, no existe contraposición al numeral 133 constitucional.

Al discutirse la anterior propuesta en sesiones de 17 y 19 de enero de 2012, se presentaron diversas opiniones en cuanto al tema de fondo, a través de las cuales, el sentir mayoritario se inclinó por el reconocimiento de validez de la norma impugnada, bajo los argumentos centrales de que la norma combatida no resultaba discriminatoria, ni resultaba contraria a la naturaleza de la figura de revocación de mandato prevista en la fracción I del artículo 115 de la Constitución Federal.

Así, en sesión de 19 de enero, se resolvió, por mayoría de 10 votos, reconocer la validez del artículo 24, fracción II, de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, en contra del voto de la suscrita, por lo que reservé mi derecho a formular el presente voto particular.

II. RAZONES QUE SUSTENTAN EL PRESENTE VOTO PARTICULAR.

Como lo señalé en mi intervención ocurrida en sesión plenaria de 19 de enero pasado, no coincido con la argumentación que daba el proyecto propuesto y ahora, disiento del sentir mayoritario que se refleja en la decisión final adoptada por el Tribunal Pleno, de reconocer la validez de la norma legal impugnada, puesto que, en mi concepto, el precepto cuya invalidez se demanda **no solamente configura una disposición claramente discriminatoria**, sino que también, **no resulta acorde con las finalidades y naturaleza de la figura de revocación de mandato que contempla el artículo 115, fracción I de la Constitución Federal**, en tanto que, a mi entender, los supuestos que contempla no pueden ser propios de dicha figura.

II.I. SOBRE LA DISCRIMINACIÓN QUE GENERA LA NORMA IMPUGNADA.

Para explicar las razones sobre el porqué el artículo impugnado violenta la Constitución General, es necesario hacer un contraste Constitucional no solo con el contenido del artículo primero párrafo quinto en materia de No Discriminación, sino con el párrafo primero de dicho artículo en conexión con los instrumentos internacionales de los que forma parte el Estado Mexicano, en este orden de ideas, existen dos instrumentos internacionales especializados a saber:

Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.¹

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.

Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.²

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.**

En el momento, si por un lado existen instrumentos internacionales en materia de Derechos de las personas con discapacidad tanto a nivel Universal (Sistema de las Naciones Unidas) como a nivel Regional (Sistema Interamericano), mismos que describen los alcances del término "Discapacidad", es factible y necesario adoptar en el caso concreto la interpretación más favorable respecto al sentido y/o alcance de los Derechos de las

¹ Instrumento publicado en el Diario Oficial de la Federación, el viernes 2 de mayo de 2008.

² Instrumento publicado en la Primera Sección del Diario Oficial de la Federación, el lunes 12 de marzo de 2001.

personas, lo anterior, con fundamento en el mandato claro del artículo 1 párrafo segundo de la Constitución General de la República, mismo que dispone:

“Art. 1o.-

*Las normas relativas a los derechos humanos **“se interpretarán” de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.**”*

Este precepto constitucional incluso encuentra apoyo en diversos criterios adoptados por este Tribunal Constitucional bajo los rubros siguientes:

“PRINCIPIO PRO PERSONAE. EL CONTENIDO Y ALCANCE DE LOS DERECHOS HUMANOS DEBEN ANALIZARSE A PARTIR DE AQUÉL.”³

“PRINCIPIO PRO PERSONA. CRITERIO DE SELECCIÓN DE LA NORMA DE DERECHO FUNDAMENTAL APLICABLE.”⁴

Ahora bien, el artículo de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco que fue materia de análisis en la acción de inconstitucionalidad 3/2010, prevé medularmente que la revocación del mandato será objeto de una condición contingente arbitraria, es decir por “incapacidad permanente física o mental”, de la manera siguiente:

“Artículo 24. Se puede revocar el mandato de los miembros del Ayuntamiento por alguna de las siguientes causas:

³ Véase el criterio 1a. XXVI/2012 (10a.), consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

⁴ Véase el criterio 1a. XIX/2011 (10a.), consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

I. Por reincidir en las causales de suspensión establecidas en el artículo 23, con excepción de la fracción VI;

II. Por incapacidad permanente física o mental; o

III. Porque exista sentencia judicial por delito doloso que haya causado estado, en la que se imponga como sanción la inhabilitación o cuando la pena impuesta exceda del término de su ejercicio.”

Bajo esta misma línea argumentativa, puede decirse que el *corpus iuris internacional* establece que por discapacidad deberá entenderse la “...**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.**”; es decir, resulta claro que el contraste sobre la Discriminación por discapacidad debe ser asumida en sentido amplio y no limitativo en concordancia con el Principio Pro Persona y con independencia de la “naturaleza permanente o temporal” de la “deficiencia física, mental o sensorial”.

Luego, si el artículo cuestionado hace referencia a la “incapacidad física o mental” con el objeto de revocar el mandato de las autoridades constitucionalmente electas, no obstante que los instrumentos internacionales no lo distinguen así, sino que interpretan que la discapacidad puede ser **permanente** o **temporal**, es evidente que el artículo 24 fracción II de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco violenta el artículo primero párrafo primero y quinto de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en conexión con el numeral I de la Convención hemisférica.

Así también, la ***Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad***, cuenta con su órgano privilegiado de interpretación y aplicación, el denominado *Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (CEDDIS)*; dicho Comité ya ha establecido recomendaciones para varios países Americanos incluidos México; así, el Comité manifestó que el Estado Mexicano debe: “...***adecuar la legislación vigente y otra normativa, así como los nombres de las instituciones y organismos gubernamentales a los conceptos de: personas con discapacidad y discriminación empleadas por la Convención Interamericana y la Convención Internacional sobre los Derechos de las personas con discapacidad***”⁵.

Ahora bien, de la interpretación que lleva a cabo el Comité Garante, se desprende que toda la legislación debe de adoptarse de conformidad con los conceptos utilizados en los instrumentos Universal e Interamericano; así, si el precepto normativo impugnado en la presente vía de revisión constitucional se refiere a “incapacidad temporal o permanente” es claro que dicha previsión no está adecuada al requerimiento internacional y por tanto, no se estaría cumpliendo con la Recomendación de dicho Comité.

⁵ OEA/Ser.L/XXIV.2.3, CEDDIS/doc.63/10 rev. 2, 10 mayo, “OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES ACORDADAS POR EL COMITÉ EN SU SEGUNDA REUNIÓN A LOS INFORMES DE LOS SIGUIENTES ESTADOS PARTE: ARGENTINA, BRASIL, CHILE, COLOMBIA, COSTA RICA, ECUADOR, **MÉXICO**, PANAMÁ, PERÚ, REPÚBLICA DOMINICANA, URUGUAY Y VENEZUELA.”

Desde luego, este Tribunal Constitucional tiene el ineludible deber de velar como garante del principio de Igualdad y No Discriminación, así también, es necesario analizar, bajo el principio de igualdad, si las cargas de limitación de los derechos humanos están repartidas utilizando criterios clasificatorios legítimos o no, tal como se desprende del criterio siguiente:

“ESCRUTINIO DE IGUALDAD Y ANÁLISIS CONSTITUCIONAL ORIENTADO A DETERMINAR LA LEGITIMIDAD DE LAS LIMITACIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. SU RELACIÓN. *Los criterios de análisis constitucional ante alegaciones que denuncian limitaciones excesivas a los derechos fundamentales tienen mucho de común a los que se usan para evaluar eventuales infracciones al principio de igualdad, lo cual se explica porque legislar implica necesariamente clasificar y distinguir casos y porque en cualquier medida legal clasificatoria opera una afectación de expectativas o derechos, siendo entonces natural que los dos tipos de examen de constitucionalidad se sobrepongan parcialmente. Sin embargo, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ve llamada a actuar como garante del principio de igualdad y no discriminación previsto en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ello la obliga a examinar rasgos adicionales a los que considera cuando contempla la cuestión desde la perspectiva de los derechos sustantivos involucrados. Así, aunque el Alto Tribunal haya concluido que una determinada regulación limitadora de derechos no es excesiva sino legítima, necesaria y proporcional, justificada por la necesidad de armonizar las exigencias normativas derivadas del derecho en cuestión con otras también relevantes en el caso, todavía puede ser necesario analizar, bajo el principio de igualdad, si las cargas que esa limitación de derechos representa están repartidas utilizando criterios clasificatorios legítimos. Esto es, aunque una norma legal sea adecuada en el sentido de representar una medida globalmente apta para tratar de alcanzar un determinado fin, puede tener defectos de sobre inclusión*

o de infra inclusión, de los que derive una vulneración del principio de igualdad y no discriminación. Incluso, en algunas ocasiones, por el tipo de criterio usado por la norma legal examinada (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) o por la extensión e intensidad de la incidencia en el goce de un derecho fundamental, será necesario examinar con especial cuidado si los medios (distinciones) usados por el legislador son adecuados a la luz del fin perseguido. (El Tribunal Pleno, el cuatro de julio en curso, aprobó, con el número 28/2011, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a cuatro de julio de dos mil once⁶)”.

De esta misma guisa, es necesario también reflexionar sobre el Dialogo Jurisprudencial con el Tribunal Interamericano, pues en materia de Igualdad y No Discriminación se ha considerado que: ***“La noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación de inferioridad. No es admisible crear diferencias de tratamiento entre seres***

⁶ Véase el criterio: P. /J. 28/2011, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

humanos que no se correspondan con su única e idéntica naturaleza.⁷

Sobre la misma base, es necesario destacar que en el foro interamericano el Principio de Igualdad y la No Discriminación han alcanzado el más alto grado de determinación jurídica, es decir, la categoría de ***Ius Cogens***, y por tanto: ***“En la actual etapa de la evolución del derecho internacional, el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del jus cogens. Sobre él descansa el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y permean todo el ordenamiento jurídico.”***⁸

A mayor abundamiento, debe decirse que los criterios anteriores desde luego que pueden ser apreciados a efecto de desarrollar el Derecho a la No Discriminación, pues aunque no provienen de casos en los que el Estado Mexicano ha figurado como parte en un litigio internacional, si ofrecen un criterio de interpretación en beneficio de las personas sobre el contenido y alcance de los derechos en juego⁹.

Por otra parte y como lo mencioné en la sesión del diecinueve de marzo de dos mil doce, con independencia de la terminología que se pueda definir o que se utilice en el precepto impugnado (incapacidad o discapacidad), estimo que lo

⁷ Corte IDH, “Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica Relacionada con la Naturalización”. Opinión Consultiva OC-4/84 del 19 de Enero de 1984. Serie A No. 4, párr. 55.

⁸ Corte IDH, “Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek, vs. Paraguay”. Sentencia de 24 de Agosto de 2010. (Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 269.

⁹ Véase al respecto el criterio P. LXVII/2011 (9a.), adoptado por este Tribunal Constitucional y consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: “CRITERIOS EMITIDOS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS CUANDO EL ESTADO MEXICANO NO FUE PARTE. SON ORIENTADORES PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEAN MÁS FAVORABLES A LA PERSONA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”.

verdaderamente trascendente en este asunto es determinar si el establecimiento categórico de **una condición que tiene relación directa con el estado de salud de una persona que detente un cargo público de elección popular** —y subrayo un cargo público de elección popular—, es constitucionalmente válida, máxime cuando se establece como condicionante para su permanencia en el cargo.

II.I. DISCRIMINACIÓN POR DISCAPACIDAD Y FUNCIÓN PÚBLICA QUE GENERA LA NORMA IMPUGNADA.

El artículo 1° de la Constitución Federal en su quinto párrafo, establece de manera categórica que queda prohibida toda discriminación motivada —entre otras cuestiones— **por condiciones de salud o cualquier otra que atente contra la dignidad humana, y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.** Así, este Tribunal Constitucional ha determinado que la Dignidad Humana es elemento esencial de los Derechos Fundamentales y no puede ser soslayado:

*“**DIGNIDAD HUMANA. EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO LA RECONOCE COMO CONDICIÓN Y BASE DE LOS DEMÁS DERECHOS FUNDAMENTALES.** El artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que todas las personas son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razones étnicas o de nacionalidad, raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social que atente contra la dignidad humana y que, junto con los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos suscritos por México, reconocen el valor superior de la dignidad humana, es decir, que en el ser humano hay una dignidad que debe*

ser respetada en todo caso, constituyéndose como un derecho absolutamente fundamental, base y condición de todos los demás, el derecho a ser reconocido y a vivir en y con la dignidad de la persona humana, y del cual se desprenden todos los demás derechos, en cuanto son necesarios para que los individuos desarrollen integralmente su personalidad, dentro de los que se encuentran, entre otros, el derecho a la vida, a la integridad física y psíquica, al honor, a la privacidad, al nombre, a la propia imagen, al libre desarrollo de la personalidad, al estado civil y el propio derecho a la dignidad personal. Además, aun cuando estos derechos personalísimos no se enuncian expresamente en la Constitución General de la República, están implícitos en los tratados internacionales suscritos por México y, en todo caso, deben entenderse como derechos derivados del reconocimiento al derecho a la dignidad humana, pues sólo a través de su pleno respeto podrá hablarse de un ser humano en toda su dignidad. Amparo directo 6/2008. 6 de enero de 2009. **Once votos.** Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretaria: Laura García Velasco.¹⁰”

En este sentido considero que el simple hecho de que la norma combatida establezca como causa de revocación de mandato de cualquiera de los miembros de los Ayuntamientos en el Estado de Jalisco, a la incapacidad permanente física, genera una condición discriminatoria para las personas que detentan esos cargos, ya que se les afecta el derecho fundamental del ejercicio de cargos públicos de elección popular **por su simple condición de salud**, la cual se entiende como un estado de bienestar general integrado por el estado físico, mental, emocional y social de la persona.

Así, cuando se expide una norma como la que se combate en este asunto, que se refiere a las condiciones de salud de las

¹⁰ Véase el criterio P. LXV/2009, publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

personas y que se expide con la finalidad de limitar el ejercicio de otro derecho fundamental, indudablemente nos encontramos ante una norma discriminatoria, y por tanto, prohibida por el artículo 1º de la Constitución Federal.

Desde luego, no pasa desapercibido que, nuevamente son los instrumentos internacionales en la materia los que arrojan luz sobre el parámetros de la discriminación que sufren las personas con discapacidad y que implican actos u omisiones para “...obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales **en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo.**”¹¹

En este orden de ideas, el texto convencional del Sistema Universal de Derechos Humanos impone al Estado Mexicano la adopción de obligaciones para no comprometer su responsabilidad internacional, a saber las siguientes:

- a) **Adoptar todas las medidas** legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes **para hacer efectivos los derechos reconocidos en la presente Convención;**
- b) **Tomar todas las medidas pertinentes,** incluidas medidas legislativas, **para modificar o derogar leyes, reglamentos, costumbres y prácticas existentes que constituyan discriminación contra las personas con discapacidad;**
- c) Tener en cuenta, en todas las políticas y todos los programas, la protección y promoción de los derechos humanos de las personas con discapacidad;

¹¹ Artículo 2 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

d) *Abstenerse de actos o prácticas que sean incompatibles con la presente Convención y velar por que las autoridades e instituciones públicas actúen conforme a lo dispuesto en ella;*

e) *Tomar todas las medidas pertinentes para que ninguna persona, organización o empresa privada discriminen por motivos de discapacidad;*

f) *Emprender o promover la investigación y el desarrollo de bienes, servicios, equipo e instalaciones de diseño universal, con arreglo a la definición del artículo 2 de la presente Convención, que requieran la menor adaptación posible y el menor costo para satisfacer las necesidades específicas de las personas con discapacidad, promover su disponibilidad y uso, y promover el diseño universal en la elaboración de normas y directrices;*

g) *Emprender o promover la investigación y el desarrollo, y promover la disponibilidad y el uso de nuevas tecnologías, incluidas las tecnologías de la información y las comunicaciones, ayudas para la movilidad, dispositivos técnicos y tecnologías de apoyo adecuadas para las personas con discapacidad, dando prioridad a las de precio asequible;*

h) *Proporcionar información que sea accesible para las personas con discapacidad sobre ayudas a la movilidad, dispositivos técnicos y tecnologías de apoyo, incluidas nuevas tecnologías, así como otras formas de asistencia y servicios e instalaciones de apoyo;*

i) *Promover la formación de los profesionales y el personal que trabajan con personas con discapacidad respecto de los derechos reconocidos en la presente Convención, a fin de prestar mejor la asistencia y los servicios garantizados por esos derechos.*

2. *Con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes se comprometen a adoptar medidas hasta el máximo de sus recursos disponibles y, cuando sea necesario, en el marco de la cooperación internacional, para lograr, de manera progresiva, el pleno ejercicio de estos derechos, sin perjuicio de las obligaciones previstas en la presente Convención que sean aplicables de inmediato en virtud del derecho internacional.*

3. *En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, y en otros procesos de adopción de*

decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan.

4. 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.

5. Las disposiciones de la presente Convención se aplicarán a todas las partes de los Estados federales sin limitaciones ni excepciones.¹²

A su vez, estas obligaciones generales a cargo de los Estados para tomar todas las medidas necesarias y así cumplir con el objeto y fin de la Convención citada, también están relacionadas con la representación y la función pública, es decir, con la participación en la vida política y pública:

“Los Estados Partes garantizarán a las personas con discapacidad los derechos políticos y la posibilidad de gozar de ellos en igualdad de condiciones con las demás y se comprometerán a:

a) Asegurar que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la vida política y pública en igualdad de condiciones con las demás, directamente o a través de representantes libremente elegidos, incluidos el derecho y la

¹² Artículo 4 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

posibilidad de las personas con discapacidad a votar y ser elegidas, entre otras formas mediante:

i) La garantía de que los procedimientos, instalaciones y materiales electorales sean adecuados, accesibles y fáciles de entender y utilizar;

ii) La protección del derecho de las personas con discapacidad a emitir su voto en secreto en elecciones y referéndum públicos sin intimidación, y a presentarse efectivamente como candidatas en las elecciones, ejercer cargos y desempeñar cualquier función pública a todos los niveles de gobierno, facilitando el uso de nuevas tecnologías y tecnologías de apoyo cuando proceda;

iii) La garantía de la libre expresión de la voluntad de las personas con discapacidad como electores y a este fin, cuando sea necesario y a petición de ellas, permitir que una persona de su elección les preste asistencia para votar;

b) Promover activamente un entorno en el que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la dirección de los asuntos públicos, sin discriminación y en igualdad de condiciones con las demás, y fomentar su participación en los asuntos públicos y, entre otras cosas:

i) Su participación en organizaciones y asociaciones no gubernamentales relacionadas con la vida pública y política del país, incluidas las actividades y la administración de los partidos políticos;

ii) La constitución de organizaciones de personas con discapacidad que representen a estas personas a nivel internacional, nacional, regional y local, y su incorporación a dichas organizaciones.¹³”

De este orden de ideas, se sigue que las personas con discapacidad tienen plenamente reconocidos sus derechos políticos, tanto de manera pasiva como activa, además, una vez en el cargo y con independencia de la condición contingente relativa a su salud, no pueden ser desconocidos o soslayados sus Derechos de manera arbitraria, so pena de configurar una medida

¹³ Artículo 29 de de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

discriminatoria en los términos de los numerales 1 y 29 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, instrumento vinculante para el Estado Mexicano y que, refuerza la inconstitucionalidad del artículo 24 fracción II de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, en los términos del artículo primero párrafo quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por otro parte, dentro del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, existen un conjunto de instrumentos que si bien no son estrictamente vinculantes, si configuran un marco de interpretación sobre los derechos humanos de las personas con discapacidad; en principio el ***“Programa de Acción para el Decenio de las Américas por los Derechos y la Dignidad de las Personas con Discapacidad (2006-2016)”***¹⁴, cuya misión consiste en: *“...adoptar gradualmente y dentro de un tiempo razonable, las **medidas administrativas, legislativas y judiciales**, así como las políticas públicas necesarias, para la efectiva aplicación del Programa de Acción en el orden jurídico interno, a fin de que las personas con discapacidad estén en igualdad de condiciones con las demás”*¹⁵. El mencionado programa recoge también las nociones de participación de la vida pública y el ejercicio de los Derechos Políticos en su punto IV sobre Acciones Concretas en materia de Participación Política:

¹⁴ OEA, AG/RES. 2339 (XXXVII-O/07). Aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 5 de junio de 2007.

¹⁵ *Ibíd*em, pp. 4.

“Participación política:

- a. **Asegurar el ejercicio de los derechos y deberes ciudadanos y libertades fundamentales de las personas con discapacidad, facilitando su identificación y registro.**
- b. **Garantizar, en igualdad de condiciones con los demás, la plena participación de las personas con discapacidad en el acto del sufragio, ya sea como elector o como candidato,** considerando los mecanismos de accesibilidad necesarios, incluyendo la modalidad del voto asistido por una persona de su propia elección y adecuando los sistemas electorales para tal fin.
- c. **Promover la participación de las personas con discapacidad en las funciones públicas de su país.**
- d. Considerar los aportes y contribuciones de las personas u organizaciones de personas con discapacidad, en la elaboración, implementación y supervisión de las políticas públicas en la materia, especialmente aquéllas que les afecten de manera directa.
- e. Promover la coordinación entre las diferentes asociaciones de personas con discapacidad, con el fin de fortalecer su participación en el debate de las políticas públicas en todos los niveles, así como para afianzar la defensa de sus intereses.
- f. Promover políticas de capacitación orientadas a las personas con discapacidad, a fin de desarrollar sus habilidades en la dirección de los asuntos públicos.
- g. Fortalecer institucional y administrativamente a los organismos o mecanismos gubernamentales de promoción y

protección de la dignidad y derechos de las personas con discapacidad.”

Estos criterios para respetar y garantizar los Derechos Políticos de las personas con discapacidad, mismas que han sido electas democráticamente para su mandato (e incluso bajo una condición contingente en donde surge su discapacidad), también se encuentra reforzada por la *Comisión Interamericana de Derechos Humanos* incluso tratándose de la discapacidad mental, pues se ha recomendado a los Estados parte del: “**Tomar medidas de carácter legislativo, judicial, administrativo, educativo y de otra índole **para diseminar por medios apropiados** y dinámicos [entre autoridades gubernamentales, ONGs, profesionales de salud mental, abogados, jueces y otras personas involucradas en la promoción de políticas de salud mental] **los estándares internacionales y normas convencionales de derechos humanos que protegen las libertades fundamentales y derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de las personas con discapacidad mental.**¹⁶”**

Ahora bien, la incapacidad permanente física que se prevé como causa de revocación de mandato en el precepto combatido, es en sí misma discriminatoria. Por ello, no coincido con el ejercicio de interpretación conforme que se realiza en la resolución adoptada por la mayoría en la **Acción de Inconstitucionalidad 3/2010** en donde se considera que este término de incapacidad permanente física, o incluso cualquier otro

¹⁶ OEA, CIDH, “Recomendación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la Promoción y Protección de los Derechos de las Personas con Discapacidad Mental”, Aprobada por la Comisión en su 111º período extraordinario de sesiones, el 4 de abril de 2001.

que se quisiera utilizar para hacer referencia a un estado de salud de las personas, acepta gradualidades, en tanto que no toda incapacidad de este tipo impide que el funcionario municipal respectivo desarrolle su actividad gubernativa, en tanto que **no considero que sea esta gradualidad la que condicione la constitucionalidad de la propia norma, sino como lo dije, el simple establecimiento de un núcleo normativo que considere el estado de salud de una persona como justificante para la limitación de un derecho, también de carácter fundamental.**

Es indudable que los términos “incapacidad y discapacidad” son distintos; sin embargo, ambos pueden guardar relación con la condición de salud de una persona, en tanto que uno y otro inciden en la merma de la capacidad de una persona.

Este carácter discriminatorio, a mi entender, que tiene la norma, cuya invalidez se demandó en esta acción de inconstitucionalidad, resulta aun para mí, más evidente cuando lo ubicamos en el contexto del artículo 115, fracción I, de la Constitución, en tanto prevé que los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio, mismo que será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine.

Asimismo, establece que las Legislaturas locales, de acuerdo a las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender Ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido, suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros por alguna de las causas graves que la ley prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convenga.

En múltiples ocasiones este Tribunal Constitucional ha interpretado este precepto fundamental, señalando que en él se establece como prerrogativa principal de los Ayuntamientos la salvaguarda de su integración y continuidad en el ejercicio de sus funciones de gobierno, toda vez que son el resultado de un proceso de elección popular directa, por el que la comunidad municipal otorga un mandato político a determinado plazo, el cual debe ser respetado, salvo en casos extraordinarios previstos en la legislación local. Esto es, dicho numeral supremo hace una reserva a favor de los legisladores locales para que establezcan las causas que consideren como graves para dar lugar ya sea para: **(1)** suspender o **(2)** declarar la desaparición de Ayuntamientos, así como para **(3)** suspender o **(4)** revocar el mandato a alguno de sus miembros. Sin embargo, el ejercicio de esta reserva legislativa no implica el establecimiento arbitrario de una causa considerada como grave que no guarde una congruencia con la finalidad para la cual se estableció cada uno de los cuatro supuestos señalados.

Estimo, que respecto de las causas graves que ameritan la aplicación de una medida de orden constitucional tan

trascendente como lo es la revocación del mandato, la cual implica la mutilación de un mandato político que una determinada población le otorga determinado plazo a través del sufragio, **debe estar relacionado estrictamente con la actuación que el funcionario desarrolla en su actividad de gobierno**, por lo cual a mi entender, **cuando se establezca como causa grave una que no guarde relación con el desarrollo de la función pública, sino con la situación particular de la persona que detente el cargo, en tanto que ésta puede resultar ajena a su voluntad y dependiente de una condición de salud, como lo sería la incapacidad permanente física**, entonces, no resultará acorde con la figura que se pretende regular, como es el caso estricto de la revocación del mandato.

En este sentido, considero que la incapacidad permanente física, no puede configurar una causa grave que amerite la aplicación de una medida tan extrema, como lo es la revocación del mandato, ya que como lo he señalado, la condición de salud de una persona que viene desempeñando un cargo dentro del órgano de gobierno municipal, no puede impedir por sí misma su permanencia en un cargo al cual accedió por mandato popular y en ejercicio de un derecho fundamental.

Además de que la configuración del supuesto normativo impugnado, no guarda relación alguna con la actuación del servidor público municipal en el ejercicio de su encargo sino con su estado de salud, lo cual además de ser discriminatorio dentro de mi óptica personal, no guarda razonabilidad constitucional con la figura que se pretende regular.

Al efecto, no podemos perder de vista que la propia Ley de Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, en sus artículos 69 y siguientes, pero en un sistema de suplencia de los miembros del Ayuntamiento, el cual por supuesto tiene la finalidad de salvaguardar tanto la propia integración como la continuidad en el funcionamiento del órgano del gobierno. De manera tal, que si un integrante del Ayuntamiento se ubica en el supuesto de una disminución en sus capacidades, ya sean físicas o mentales, bien podrá ser suplido por quien la propia ley prevé, en tanto continúe esa disminución, o bien, en tanto se agote el plazo para el cual fue electo.

Como se ve, al establecerse este régimen de suplencias, se hace más evidente la incongruencia de considerar al supuesto normativo impugnado como una causa grave de revocación demandante.

Finalmente, por todas estas razones, estimo que pueden hacerse extensivas al otro motivo de revocación de mandato que se contiene en la fracción combatida como es la incapacidad mental, ya que también su establecimiento está relacionado con la condición de salud de la persona que detente el cargo público en un Ayuntamiento.

Por lo tanto, y por estas razones, fundo mi voto particular en contra de la decisión adoptada por la mayoría y estimo la inconstitucionalidad o invalidez total de la fracción II del artículo 24 de la ley cuya invalidez fue demandada.

RESPETUOSAMENTE

**MINISTRA OLGA MARÍA DEL CARMEN
SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS.**

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LIC. RAFAEL COELLO CETINA

ACR.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN N. SILVA MEZA, EN RELACIÓN AL CONSIDERANDO QUINTO DE LA EJECUTORIA PRONUNCIADA POR EL TRIBUNAL PLENO DE ESTA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/2010, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

La norma general que se cuestionó en dicha acción de inconstitucionalidad es el artículo 24, fracción II, de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, publicado en el Periódico Oficial del Estado el 31 de diciembre de 2009, que es del tenor siguiente:

“ARTÍCULO 24.- Se puede revocar el mandato de los miembros del Ayuntamiento por alguna de las siguientes causas:

I. Por reincidir en las causales de suspensión establecidas en el artículo 23, con excepción de la fracción IV;

II. Por incapacidad permanente física o mental; o

III. Porque exista sentencia judicial por delito doloso que haya causado estado, en la que se imponga como sanción la inhabilitación o cuando la pena impuesta exceda del término de su ejercicio.”

El Pleno de esta Suprema Corte determinó, que los motivos de invalidez que la Comisión Nacional de Derechos Humanos planteó eran infundados, declarando por mayoría de diez votos infundada dicha acción de inconstitucionalidad.

Esta resolución fue adoptada con base a las siguientes consideraciones:

Estimó que la razón de la fracción II del artículo 24 de la Ley impugnada, no está encaminada a prohibir el acceso y permanencia en el cargo público de personas que presentan alguna discapacidad física, sino de personas que no tengan, de manera permanente, la capacidad física requerida para el puesto que desempeña, lo anterior con el objetivo de que las funciones del Ayuntamientos se desarrollen de manera sana y eficaz en beneficio de la debida gobernabilidad del Municipio; lo que no implica que una persona con discapacidad no pueda permanecer en el cargo público que desempeña, puesto que su deficiencia física no necesariamente resulta incapacitante para las funciones que le son propias al puesto que ocupa dentro del Ayuntamiento.

Por lo tanto, el precepto combatido, no puede analizarse a la luz de la prohibición de discriminación por motivos de discapacidad contenida y garantizada en el artículo 1º constitucional, ni al marco nacional e internacional al que se hizo referencia en el estudio de la presente acción de inconstitucionalidad, ya que la revocación del mandato no está en función de que la persona presente o no una discapacidad, sino a que la persona pueda cumplir con las exigencias propias del cargo que desempeña dentro del Ayuntamiento.

Ahora bien, aun cuando manifiesto mi conformidad con el sentido de la resolución aprobada por los señores Ministros integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de manera respetuosa, me aparto de algunas de sus consideraciones en las que difiero, lo que me lleva a la convicción

de emitir el presente voto concurrente porque desde nuestra perspectiva se tuvo que haber estudiado de la siguiente manera:

En principio, estimo que no es correcto que se haya tomado en cuenta la Clasificación Internacional de Deficiencias, Discapacidad y Minusvalía, (CIDDDM) en la que se había definido lo que se debía entender por deficiencia, discapacidad y minusvalía de la siguiente manera:

“Deficiencia: una pérdida o anomalía permanente o transitoria – psicológica, fisiológica o anatómica – de estructura o función.

Discapacidad: cualquier restricción o impedimento del funcionamiento de una actividad, ocasionados por una deficiencia en la forma o dentro del ámbito considerado normal para el ser humano.

Minusvalidez: una incapacidad que constituye una desventaja para una persona dada en cuanto limita o impide el cumplimiento de una función que es normal para esa persona, según la edad, el sexo, los factores sociales o culturales.”

Si bien esta clasificación fue empleada en diversos campos tales como la medicina, la educación y la demografía, la misma fue duramente criticada por algunos expertos, entre otras razones, por considerarla demasiado técnica y no aclarar suficientemente la relación existente entre las condiciones sociales y las capacidades de las personas.

En atención a lo anterior, la Organización Mundial de la Salud revisó de nueva cuenta dichas definiciones en la

Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF o CIDDM-2).¹

La CIF es una clasificación de la salud y estados relacionados con ella que representa un cambio fundamental de paradigma en lo que hace a la definición de la discapacidad, al concebirse como un término genérico que incluye déficits físicos o psicológicos, las limitaciones que lo anterior genera en las actividades de los individuos, así como las restricciones sociales a la participación.

De esta forma, la discapacidad se entiende como una problemática compleja que va más allá de la pérdida de un órgano o función, la cual debe ser abordada con un enfoque social antes que médico, reconociendo que las limitaciones funcionales son el resultado de la interacción de las características de la persona y su entorno familiar, social y físico.

Dentro de las razones que se tuvieron para operar dicho cambio se encontraba el evitar las connotaciones negativas de algunos términos. De esta forma, los términos que utiliza la CIF se expresan de una manera neutral para evitar la estigmatización y las connotaciones negativas.

Con la CIF se pasó de una conceptualización y clasificación médica, a una visión funcional, basadas en las competencias de los individuos y no en los déficits que tienen.

¹ La quincuagésima cuarta Asamblea Mundial de la Salud aprobó la nueva clasificación en la resolución WHW 54.21 del 22 de mayo del 2001.

De esta manera, se define al término funcionamiento como la función corporal, la actividad y la participación en sociedad de los individuos.

Por otra parte, el término discapacidad aparece propiamente en el título de cada tipo de alteración y abarca las deficiencias (problemas médicos), limitaciones en la actividad y restricciones en la participación.

En conclusión, la CIF permite describir el estado de funcionalidad del individuo y lo relaciona con su estado de salud, a efecto de valorar los efectos de la enfermedad en su vida cotidiana.

De lo anterior se sigue, que la Organización Mundial de la Salud ha advertido el problema que se puede llegar a generar con la existencia de diversos términos para definir la condición de discapacidad y que ha decidido que si bien no existe una definición ideal, resulta prudente y recomendable utilizar el término genérico y neutro de discapacidad.

Resulta entonces, que con las modificaciones en la terminología y clasificación se tuvo la de pasar de una visión de impedimento a una visión de capacidades funcionales y dejar de concebir a las personas con discapacidad como objetos de política. Así, se delimita el concepto de discapacidad y establecer una definición común que identifique de manera correcta a la situación y las necesidades de dicho grupo de personas.

De lo anterior se puede concluir que las clasificaciones de la Organización Mundial de la Salud son directrices de carácter voluntario para los centros de producción normativa de todos los Estados miembro a efecto de homologar los términos relativos a las personas con discapacidad.

Cabe agregar que esta modificación en la terminología utilizada para referirse a las personas con discapacidad tuvo un impacto directo en nuestro país, y dio pie a la reforma del artículo 1° de nuestro texto constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de diciembre de dos mil seis, que tuvo como objeto sustituir el término “capacidades diferentes” por el de “discapacidad”.

ATENTAMENTE

MINISTRO JUAN N. SILVA MEZA

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/2010.

En sesión celebrada el diecinueve de enero de dos mil doce, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 3/2010. Esta fue interpuesta por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del artículo 24, fracción II de la Ley de Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, el cual establece como causal de revocamiento del mandato de los miembros del Ayuntamiento, la incapacidad permanente, física o mental.

La propuesta inicial de resolución sostenía la inexistencia de un nuevo acto legislativo y en consecuencia la actualización de la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aplicable en términos de los diversos 59 y 65 de la ley de la materia.

Lo anterior debido a que el precepto impugnado ha permanecido intacto en la ley desde la reforma que se publicó en el Periódico Oficial de Jalisco, el cinco de octubre de dos mil. De igual manera con motivo de la reforma de fecha 31 de diciembre de 2009, publicada en el mencionado periódico oficial, el precepto permaneció intacto. Asimismo, en los precedentes legislativos de esta última reforma, que es la que genera la presente acción de inconstitucionalidad, no hay mención alguna de que el Legislador tuviera intención de modificar el sentido o alcance del precepto.

A diferencia de la mayoría, coincido con lo que se sostenía en la propuesta de resolución inicial en el sentido de que, respecto del precepto impugnado, no hubo un nuevo acto legislativo a través del

cual pudiera sostenerse la procedencia de la presente acción. Lo anterior, por las razones que a continuación se exponen.

Razones del disenso.

Para explicar mejor la postura que sostengo en cuanto a la existencia o no de un nuevo acto legislativo hay que hacernos la siguiente pregunta: ¿qué debemos entender por nuevo acto legislativo? Desde mi punto de vista, éste concepto se compone por dos elementos: el formal y el material. El elemento formal es la existencia de un nuevo acto jurídico, consecuencia de la actividad del poder legislativo (la modificación de la norma) y del ejecutivo (la publicación de dicha modificación). El elemento material es la afectación, modificación o cambio del núcleo normativo del precepto a través de ese nuevo acto jurídico que se expresa por medio del elemento formal del nuevo acto legislativo.

En mi opinión para poder declarar la procedencia de una acción de inconstitucionalidad es necesario que se cumplan los dos elementos anteriormente mencionados. Es decir, sólo puede considerarse que existe un nuevo acto legislativo cuando estos dos elementos se cumplen.

Es claro que, por medio de la reforma de fecha 31 de diciembre de 2009, publicada en el periódico oficial referido en la parte inicial de este voto, se cumple con el elemento formal que compone el nuevo acto legislativo. No obstante lo anterior, para poder determinar la procedencia o no de la presente acción era necesario determinar si el elemento material se cumplía o no. Es decir, si la adición de la letra “o” después del punto y coma para hacer referencia a la tercera y última casual de revocación del cargo constituía o no un cambio en el núcleo del precepto impugnado.

Para poder determinar si se cumplía o no con el referido elemento material del nuevo acto legislativo era necesario atender al

núcleo normativo del precepto impugnado. Como he señalado en otros votos particulares y concurrentes, el *núcleo normativo* se compone por los siguientes elementos:

- a) **Carácter:** las normas pueden indicar algo que debe hacerse (obligatorias); que algo no debe hacerse (prohibitivas) o que algo puede hacerse.
- b) **Contenido:** es aquella acción u omisión que la norma indica que está prohibida, que es obligatoria o que está permitida. Desde este punto de vista pueden ser abstractas, si se refiere a un conjunto de acciones sin determinar, o concretas, si la acción o la clase de acciones son determinadas.
- c) **Condición de aplicación:** es el conjunto de circunstancias que han de darse para que la norma deba ser cumplida.

A su vez, existen ciertos elementos que quedan fuera del núcleo normativo, que son los que siguen:

- a) **Autoridad:** es la persona u órgano de la que emana la norma.
- b) **Sujeto normativo:** es el destinatario de la norma. Según el sujeto normativo, las normas pueden ser generales, si se dirigen a una clase de personas —esto es, a aquellos individuos que comparten determinadas características o que están en la misma situación—; o particulares, si se dirigen a una persona o personas determinadas (por ejemplo, las sentencias).
- c) **Ocasión:** se trata de localización espacio temporal en que debe cumplirse el contenido de la norma. Puede hablarse de la ocasión espacial (el territorio en el que es aplicable la norma), y la ocasión temporal (el tiempo durante el cual es aplicable).
- d) **Sanción:** es la consecuencia que se sigue del incumplimiento.

Es importante precisar que estos elementos pueden encontrarse en uno o más preceptos normativos, o pueden identificarse en uno o varios enunciados jurídicos que conforman un precepto normativo. Un artículo (precepto, disposición, enunciado, conjunto de enunciados) puede contener una o varias normas jurídicas, para ello basta con identificar los elementos antes descritos en dicho artículo.

En otras palabras, las normas jurídicas no se identifican necesariamente con el enunciado o artículo que las contiene. Un enunciado normativo es la redacción por la cual se expresa una norma; en cambio, la norma jurídica es el producto de la interpretación de un enunciado jurídico o de su conjunto, por virtud de la cual se prohíbe, permite u obliga una conducta. Así, un artículo compuesto por uno o varios enunciados puede contener una o varias normas jurídicas.

Con base en estas premisas, se puede afirmar válidamente que si se modifica uno o varios de los enunciados que integran un artículo se puede cambiar el sentido de la norma o normas jurídicas. Por ejemplo, supongamos que un artículo está integrado por tres párrafos y que la interpretación del conjunto de esos enunciados jurídicos forma una sola norma jurídica. Ahora, si mediante una reforma legislativa se modifica el primer párrafo y se adiciona uno nuevo, esto puede cambiar el sentido de la norma jurídica, pues se podrían alterar los elementos del núcleo normativo. Sin embargo, puede darse el caso que dicha modificación también altere el contenido de los otros párrafos o enunciados jurídicos que no se modificaron, los cuales pueden establecer ciertas condiciones de aplicación u otros elementos ajenos al referido núcleo normativo.

En ese sentido, también puede darse el caso en que la modificación del texto del precepto no cambie el núcleo normativo de la disposición. Como por ejemplo podría darse en el caso de la adición de un signo de puntuación o de una letra “o” disyuntiva para darle armonía a la redacción del texto que se modifica. Es en estos casos que, al no cumplirse con el elemento material del nuevo acto legislativo, conforme al artículo 19, fracción VII, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aplicable en términos de los diversos 59 y 65 de la ley de la materia, debería sobreseerse la acción de inconstitucionalidad por ausencia de un nuevo acto legislativo.

Este último ejemplo es el que en el caso concreto nos ocupa. El texto de la fracción impugnada del artículo 24 antes de la reforma de 31 de diciembre de 2009 era el siguiente:

Artículo 24. Se puede revocar el mandato de los miembros del Ayuntamiento por alguna de las siguientes causas:

[...]

II. Por incapacidad permanente física o mental;

[...]

Por su parte, como puede apreciarse, el texto posterior a la reforma de la fracción impugnada del precepto en cuestión cambia por la adición de la letra “o” después del punto y coma.

Artículo 24. Se puede revocar el mandato de los miembros del Ayuntamiento por alguna de las siguientes causas:

[...]

II. Por incapacidad permanente física o mental; o

[...]

En este caso la pregunta que debemos hacernos es si la adición de la letra “o” después del punto y coma constituye un cambio en el núcleo normativo del precepto impugnado y no preguntarnos sobre la existencia o no de un nuevo acto legislativo en abstracto.

A mi parecer, en este caso la adición de la letra “o” disyuntiva para hacer referencia a la última de las causales de revocación del mandato de los miembros del ayuntamiento, no altera el contenido normativo de la fracción impugnada ya que en nada afecta a los elementos mencionados en párrafos anteriores (carácter, contenido y condición). Siendo esto así, aunque puede decirse que formalmente existió un nuevo acto legislativo, al no haberse cumplido con el elemento material del mismo lo procedente era declarar el sobreseimiento del juicio en términos del artículo 19, fracción VII, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aplicable en términos de los diversos 59 y 65 de la ley de la materia.

Derivado de lo anterior, considero que el análisis a partir de la existencia o inexistencia de un acto legislativo en abstracto es insuficiente para advertir los cambios en las normas jurídicas. Es decir, para poder afirmar la existencia de un nuevo acto legislativo no basta con que se cumpla con el elemento formal del mismo sino que la norma en cuestión también debe verse afectada materialmente. Únicamente en estas condiciones sería posible afirmar la existencia de un nuevo acto legislativo necesario para la procedencia de la acción de inconstitucionalidad.

Ministro José Ramón Cossío Díaz