

014301

NOTHING TO SAY

CC. MINISTROS INTEGRANTES,
DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN
PRESENTES

¹ Gaceta Oficial de la Ciudad de México, No. 197, disponible en el portal electrónico: http://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_cid/uploader/gacetas/d492e723ad86c113640ca6b005b85a15.pdf

delegados en términos del artículo 11 y para los efectos del artículo 4, último párrafo, ambos de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a las y los Licenciados en Derecho Yolanda Ramírez Hernández, Juana Laury Trejo Monroy, Mayra Alinares Hernández, Marco Ángel García Lerdo y José Francisco Santiago, y señalando como domicilio para oír y recibir notificaciones el ubicado en Avenida Universidad número 1449, colonia Pueblo Axotla, Delegación Álvaro Obregón, Ciudad de México, C.P. 01030; ante Ustedes Ministros, comparezco para exponer:

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los diversos 1, 2, 60 y 61, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vengo a promover **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD** en los términos que se precisan enseguida.

A efecto de dar cumplimiento a los requisitos establecidos por el artículo 61, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, me permito manifestar:

I. NOMBRE Y FIRMA DEL PROMOVENTE.

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL, representada legalmente por su Presidenta **NASHIELI RAMÍREZ HERNÁNDEZ**, por disposición del artículo 22, fracción I, de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.



El requisito de la firma de la promovente, se cumple al final de esta demanda.

II. ÓRGANOS LEGISLATIVO Y EJECUTIVO QUE EMITIÓ Y PROMULGÓ LA NORMA GENERAL IMPUGNADA

- Órgano Legislativo: Asamblea Legislativa del Distrito Federal, VII Legislatura.
- Órgano Ejecutivo: Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

III. NORMA GENERAL CUYA INVALIDEZ SE RECLAMA Y EL MEDIO OFICIAL EN QUE SE PUBLICÓ

La Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México No. 274, el 05 de marzo de 2018.

IV. OPORTUNIDAD DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

Los artículos 105, fracción II, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 60, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen que el plazo para ejercitar la Acción de Inconstitucionalidad es de treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma general impugnada, bajo el entendido, que si el último día del plazo fuese inhábil la demanda se podrá presentar el primer día hábil siguiente.

Ahora bien, la ley materia de esta Acción, la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 05 de marzo de 2018, por lo que el referido plazo de treinta días naturales comenzó a correr a partir del día 06 del mismo mes y año, para fenecer el **04 de abril de 2018**, y por ende, es oportuna la presentación de esta demanda. Lo cual se ilustra a través del siguiente calendario:

MARZO Y ABRIL DE 2018

LUNES	MARTES	MIÉRCOLES	JUEVES	VIERNES	SÁBADO	DOMINGO
			1	2	3	4
5 SE PUBLICA EL DECRETO	6 PRIMER DÍA DEL PLAZO	7 DÍA 2	8 DÍA 3	9 DÍA 4	10 DÍA 5	11 DÍA 6
12 DÍA 7	13 DÍA 8	14 DÍA 9	15 DÍA 10	16 DÍA 11	17 DÍA 12	18 DÍA 13
19 DÍA 14	20 DÍA 15	21 DÍA 16	22 DÍA 17	23 DÍA 18	24 DÍA 19	25 DÍA 20
26 DÍA 21	27 DÍA 22	28 DÍA 23	29 DÍA 24	30 DÍA 25	31 DÍA 26	1 DÍA 27
2 DÍA 28	3 DÍA 29	4 DÍA 30	5	6	7	8

V. PRECEPTOS CONSTITUCIONALES Y DE INSTRUMENTOS INTERNACIONALES QUE SE ESTIMAN VIOLADOS

- El artículo 1º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- Preámbulo incisos e), k), m), n), o), r), v) e y), artículos 1, 2, párrafos quinto y sexto, 3, 4.1, incisos d), 4.3, 5, 8.1, 8.2, incisos a.II) y a.III), 12.4, 12.5, 13.1, 14.2, 15.2, 17, 18.1, 19, 21, 23, 24, 26.1, 27, 28 y

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

- Los artículos 1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- El artículo III de la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra las Personas con Discapacidad.

VI. CONCEPTOS DE INVALIDEZ

Nuestro sistema jurídico encuentra su anclaje en los derechos humanos que el propio constituyente ha establecido. Por ello, la transformación estructural y axiológica que ha tenido a través de la reforma constitucional de 2011 y la incorporación de instrumentos internacionales al mismo, genera nuevas cargas a nuestras autoridades.

Así, por mandato del artículo 1º, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Convención) de la que el Estado Mexicano es parte, constituye una norma de rango constitucional, y por consiguiente, integra el parámetro de regularidad de todas las normas y actos del orden jurídico mexicano.

Sirve de sustento la jurisprudencia emitida por el Pleno de ese Alto Tribunal al resolver la Contradicción de tesis 293/2011, cuyo rubro y texto son del tenor literal siguiente:

DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.



El primer párrafo del artículo 1o. constitucional reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea parte. De la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de las reformas constitucionales de seis y diez de junio de dos mil once, se desprende que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, entendiendo que, derivado de la parte final del primer párrafo del citado artículo 1o., cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional, ya que el principio que le brinda supremacía comporta el encumbramiento de la Constitución como norma fundamental del orden jurídico mexicano, lo que a su vez implica que el resto de las normas jurídicas deben ser acordes con la misma, tanto en un sentido formal como material, circunstancia que no ha cambiado; lo que sí ha evolucionado a raíz de las reformas constitucionales en comento es la configuración del conjunto de normas jurídicas respecto de las cuales puede predicarse dicha supremacía en el orden jurídico mexicano. Esta transformación se explica por la ampliación del catálogo de derechos humanos previsto dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual evidentemente puede calificarse como parte del conjunto normativo que goza de esta supremacía constitucional. En este sentido, los derechos humanos, en su conjunto, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano.

Una vez que se ha precisado cómo concibe el modelo social a la discapacidad, cabe señalar que el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone en su párrafo primero que todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección.

Ahora bien, el 13 de diciembre de 2006 la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas adoptó la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo, mismos que fueron firmados por el Estado Mexicano el 30 de marzo de 2007, y aprobados por la Cámara de Senadores el 27 de septiembre de 2007, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de octubre del mismo año.

Finalmente, el 2 de mayo de 2008 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto Promulgatorio de la Convención sobre los

Derechos de las Personas con Discapacidad y Protocolo Facultativo, adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas el trece de diciembre de dos mil seis, siendo así, de observancia obligatoria en el territorio nacional de conformidad con lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 4 de la Ley sobre la Celebración de Tratados.

PRIMERO. LA LEY PARA LA ATENCIÓN INTEGRAL DE LAS PERSONAS CON SÍNDROME DE DOWN DE LA CIUDAD DE MÉXICO CONTRADICE LO ESTABLECIDO EN LOS ARTÍCULOS 1º, PÁRRAFO PRIMERO CONSTITUCIONAL, 4.3 DE LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, EN VIRTUD DE QUE EN EL PROCESO LEGISLATIVO NO SE CONSULTÓ A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, A TRAVÉS DE LAS ORGANIZACIONES QUE LAS REPRESENTAN, A FIN DE QUE COLABORARÁN ACTIVAMENTE EN LA ELABORACIÓN DE ESA NORMA Y SE GARANTIZARA SU PARTICIPACIÓN EFECTIVA EN LA MISMA.

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad establece que la consulta a personas con discapacidad necesariamente exige que se realice a través de las organizaciones que las representan, ya que la consulta es un elemento técnico que requiere tal formalidad y de no satisfacerse se entiende que la misma no se llevó a cabo. Mencionado lo anterior, la referida Convención impone obligaciones al legislador en su tarea cotidiana, entre ellas sobresalen las que están dirigidas a garantizar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos de las personas con discapacidad. Pues éstas nos llevan a una nueva lectura de nuestros procesos de creación normativa y la relación de las normas con la realidad social.

Bajo este contexto, el artículo 4.3 de la Convención señala:

Obligaciones generales

(...)

3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, **los Estados Partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad**, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan.

Del precepto transcrito se aprecia, por una parte, que impone una obligación a los legisladores, y por otra, que reconoce una prerrogativa en favor de las personas con discapacidad, en relación a la elaboración de legislación como en la adopción de políticas que les afecten, consistente en que durante el proceso legislativo, no después de concluido éste, el Poder Legislativo, tanto Federal como Local, según corresponda, debe abrir periodos de consultas estrechas y colaborar activamente con ellas, para garantizar su participación efectiva.

Asimismo, tal consulta deberá llevarla a cabo por medio de las organizaciones que las representen, pues la defensa de sus derechos en buena medida descansa en la existencia de estas organizaciones y en su capacidad de influir en la legislación así como en las políticas públicas que les conciernen.

De este modo, la Convención pretende la inclusión de un grupo social que ha sido históricamente excluido, y este derecho procesal es un medio de gran importancia para alcanzarla, especialmente al considerar que las personas con discapacidad son quienes conocen sus propias necesidades y las únicas que pueden decidir sobre sus opciones. Como bien dicen, en el conocido principio de participación significativa, *"nada sobre nosotros sin nosotros"*, lo que implica necesariamente que no se decida por las personas con discapacidad, sino se fomente su participación en los procesos de toma de decisiones sobre las

cuestiones que les incumben, debido a su experiencia vivida y al mejor conocimiento de los derechos que se buscan implementar.

La consulta, en este sentido, no es una mera formalidad, sino que se erige como una garantía primaria de defensa de sus derechos. Es decir, este derecho procesal representativo de las personas con discapacidad no se agota con un proceso de elaboración de leyes, reglamentos o políticas públicas que pudieran potencialmente generar un mejor marco jurídico para ellas, ni con la existencia de contactos informales con las organizaciones para comunicarles una decisión adoptada; sino que se hace efectivo con su **colaboración y participación activa** no solo durante el **proceso** legislativo sino también en el **resultado** material de la Ley, lo cual debe quedar reflejado claramente en la motivación y contenido de las normas.

Lo anterior, como ya se ha expresado, bajo el entendido de que la consulta a personas con discapacidad necesariamente exige que se realice a través de las organizaciones que las representan, ya que la consulta es un elemento técnico que requiere tal formalidad y de no satisfacerse se entiende que la misma no se llevó a cabo.

Por ello, el legislador debe prever una fase adicional en el proceso de creación de las leyes para consultar a los representantes de este sector de la población; toda vez que la consulta supone un ajuste en los procesos democráticos y representativos corrientes, y también demanda que el órgano legislativo previamente establezca la manera en la que dará cauce a esa participación.

En ese orden de ideas, el incumplimiento de la obligación de consulta puede generar la invalidez de las normas y los actos a través de los cuales se implementan los derechos de las personas con discapacidad,

cuestión que es susceptible de analizarse a través del presente mecanismo de control constitucional.

Al respecto, en el caso concreto, de los instrumentos legislativos que dieron origen a la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México (LAIPDSD), no se observa evidencia alguna de la que se desprenda que durante su elaboración la Asamblea Legislativa del Distrito Federal realizó la consulta que ordena la Convención.

Si bien, en las páginas 11 y 12 del Dictamen que emite la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en relación a la Iniciativa de Decreto por el que crea la Ley combatida, de 14 de noviembre de 2016², en el punto Décimo Octavo de sus "*Considerandos*", se enlistan veintiocho asociaciones de Síndrome de Down indicando que son las más reconocidas en el país —ya que éstas son organizaciones de servicios para personas con discapacidad intelectual, que se encuentran en diferentes entidades federativas—, en relación a ellas no se señala si la Asamblea Legislativa las convocó o no a participar en el proceso de creación legislativa y, de ser ese el caso, cuál fue el procedimiento que se llevó a cabo para garantizar su participación efectiva en la elaboración de la norma y cómo ella quedó plasmada en el contenido de ésta.

Así, ante la ausencia de motivación en los instrumentos legislativos, podemos decir que no se realizó consulta alguna a las organizaciones que representan a las personas con Síndrome de Down, por lo que no se recogió su visión en la ley traída a juicio y, consecuentemente, las

² Visible en <http://www.aldf.gob.mx/archivo-a9beaf4cccd041e3d5ecd82fd9f5800c.pdf>

políticas públicas que desea implementar carecen de un enfoque transversal de sus necesidades.

En tal virtud, como no se cumplieron las condiciones para la creación de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, su procedimiento legislativo resulta irregular y en consecuencia, lo procedente es que se declare su inexistencia. Ello es así debido a que la consulta es un requisito procedimental de rango constitucional y su omisión por parte de la Asamblea Legislativa deviene en un vicio formal que invalida tanto el procedimiento legislativo como su producto.

Es importante referir que esa Suprema Corte ya se ha pronunciado sobre el tema de las consultas tanto en procesos legislativos como en otros actos de autoridad, en el sentido de que este derecho es de naturaleza representativa, cuya teleología reside en que determinados grupos de población tienen la oportunidad de participar e intervenir en los procesos en los cuales sus intereses son trastocados, entre los que podemos citar:

- La Controversia Constitucional 32/2012, sobre el proceso legislativo de reforma constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, en la que se determinó que el Municipio indígena de Cherán cuenta con el derecho a la consulta previa, libre e informada por parte del Poder Legislativo local, y por la falta de esa consulta, se declaró la invalidez de la norma impugnada. Además, el Ministro José Ramón Cossío y la Ministra Olga Sánchez Cordero señalaron que tal ausencia debía generar la invalidez de la reforma constitucional no solo para el Municipio que la combatió sino de todo el ámbito espacial de validez de dicha norma.

- La Acción de Inconstitucionalidad 83/2015, que el Pleno de ese Alto Tribunal resolvió el 19 de octubre de 2015, por unanimidad de 10 votos, en la que declaró la invalidez de la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca, por falta de consulta previa e informada de parte del congreso local a los pueblos indígenas de esa entidad.

Así, ante el incumplimiento del mandato del referido artículo 4.3 de la Convención, con fundamento en el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 Constitucional, el cual expresamente prevé que esa Suprema Corte podrá fundar su declaración de invalidez en la violación de los derechos humanos consagrados en cualquier tratado internacional del que México sea parte; se solicita a ese Alto Tribunal que invalide la LAIPSD.

Por otra parte, ante la eventual hipótesis de que, en su momento, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal acreditara que si efectuó la consulta, para satisfacer a cabalidad el mandato del artículo 4.3 de la Convención, es necesario que la misma se hubiera agotado mediante un procedimiento adecuado e idóneo.

Como al momento de la creación de la ley impugnada no existía un instrumento que indicara cómo debía garantizarse esa participación, o dicho de otra forma, que precisara las directrices bajo las cuales debía realizarse la consulta a personas con discapacidad, con base en el artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados³, que prevé el método de interpretación de los tratados

³ Consultable en <http://www.wipo.int/export/sites/www/wipolex/es/glossary/vienna-convention-es.pdf>. Ver el DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales,

internacionales, es preciso que se establezca cómo los legisladores de la Asamblea Legislativa de la ahora Ciudad de México estaban obligados a realizar tal consulta y qué características debía tener o qué requisitos tenía que solventar para atender el artículo 4.3 de la Convención.

Para ello, cabe precisar que el primer y segundo párrafo de este artículo 31⁴, prevé que los conceptos contenidos en los tratados deben ser interpretados de buena fe, de acuerdo al significado corriente de su contexto, y teniendo en cuenta su objeto y fin (es decir, conforme a una interpretación sistemática y teleológica).

Lo anterior bajo el entendido de que su contexto, comprende, el texto, su preámbulo y anexos, además:

- a) *todo acuerdo que se refiera al tratado y haya sido concertado entre todas las partes con motivo de la celebración del mismo;*
- b) *todo instrumento formulado por una o más partes con motivo de la celebración del tratado y aceptado por las demás como instrumento referente al tratado.*

En esa tesitura, el contexto de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad comprende instrumentos tales como su

adoptada en Viena, Austria, el 21 de marzo de 1986, en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4714894&fecha=11/01/1988

⁴ 31. REGLA GENERAL DE INTERPRETACIÓN.

1. *Un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de estos y teniendo en cuenta su objeto y fin.*

2. *Para los efectos de la interpretación de un tratado, el contexto comprenderá, además del texto, incluidos su preámbulo y anexos:*

- a) *todo acuerdo que se refiera al tratado y haya sido concertado entre todas las partes con motivo de la celebración del tratado;*
- b) *todo instrumento formulado por una o más partes con motivo de la celebración del tratado y aceptado por las demás como instrumento referente al tratado.*

preámbulo, sus anexos y protocolos interpretativos formulados con motivo de su celebración.

Al respecto, el inciso o) del preámbulo de la Convención, que en seguida se transcribe, reconoce que las personas con discapacidad deben tener la oportunidad de participar activamente en los procesos de adopción de decisiones sobre políticas y programas, incluidos los que les afectan directamente.

Los Estados Partes en la presente Convención,

[...]

o) Considerando que las personas con discapacidad deben tener la oportunidad de participar activamente en los procesos de adopción de decisiones sobre políticas y programas, incluidos los que les afectan directamente, [...]

Por su parte, el artículo 3º, inciso c), de la referida Convención, que a continuación se reproduce, consagra el principio de participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad.

Artículo 3 Principios generales

Los principios de la presente Convención serán:

[...]

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

[...]

De ambas transcripciones se aprecia que, en todo el texto de la Convención incluyendo el artículo 4.3, debe prevalecer la premisa consistente en que no deben tomarse decisiones en torno a las personas con discapacidad, inclusive legislativas, sin que primero se considere su opinión.

No obstante lo anterior, podemos decir que el lenguaje del artículo 4.3 de la Convención y su propio contexto, dejan ambigüedad en cuanto al significado de esa norma. Igualmente, como ni el protocolo o ningún otro

instrumento formulado con motivo de su celebración que se haya aceptado por las partes como elemento de la Convención, daban más detalles de la obligación de consulta; era importante acudir a las herramientas de interpretación contenidas en los incisos a), b) y c) del artículo 31.3 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, el cual prevé que juntamente con el contexto habrá de tenerse en cuenta:

a) todo acuerdo ulterior entre las partes acerca de la interpretación del tratado o de la aplicación de sus disposiciones;

b) toda práctica ulteriormente seguida en la aplicación del tratado por la cual conste el acuerdo de las partes acerca de la interpretación del tratado;

c) toda forma pertinente de derecho internacional aplicable en las relaciones entre las partes.

Así, para comprender todo el contexto normativo de la obligación de consulta y de implementación de la Convención a nuestro sistema jurídico nacional, se requerían tomar en cuenta las interpretaciones de los órganos internacionales competentes en materia de discapacidad, cuya autoridad es reconocida por el Estado Mexicano en la misma Convención.

Uno de ellos es el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, un órgano de expertos independientes que se encarga de supervisar la aplicación de la Convención. Son tres las tareas que esencialmente lleva a cabo este Comité. La primera, consiste en interpretar las disposiciones de la Convención mediante "Observaciones Generales", donde les otorga contenido y desarrolla lo que implica la disposición del enunciado normativo de manera más detallada. La segunda, radica en examinar las denuncias individuales



de presuntas violaciones de los derechos consagrados en la Convención.

Por último, el Comité examina periódicamente los informes presentados por los Estados Parte sobre la aplicación de los derechos consagrados en la Convención y les formula Recomendaciones. Para ello, los Estados llevan a cabo una auto evaluación sobre las medidas que se han implementado y los retos que aún enfrentan para dar debido cumplimiento a sus obligaciones contenidas en el tratado; simultáneamente, la sociedad civil participa mediante "informes alternativos" o "informes sombra", que ayudan al Comité a complementar su estudio sobre la situación de los derechos de las personas con discapacidad en el país, y no sólo contar con la información que proporcione el Estado.

Hecha la aclaración anterior, en las *Observaciones finales sobre el informe inicial de México*, de 27 de octubre de 2014⁵, el Comité emitió 62 recomendaciones al Estado Mexicano sobre diferentes temas de preocupación, en la número 8, lo exhortó a convocar consultas con las organizaciones de personas con discapacidad asegurando que sus opiniones reciban la consideración adecuada en el proceso de creación de leyes, como en seguida se aprecia:

Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad

Observaciones finales sobre el informe inicial de México^{6*}

[...]

⁵ Naciones Unidas, Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observaciones finales sobre el informe inicial de México*, número CRPD/C/MEX/CO/1 (15 de septiembre a 3 de octubre de 2014). Consultable en http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/MEX/CO/1&Lang=Sp

III. Principales ámbitos de preocupación y recomendaciones

[...]

7. Al Comité le preocupa que las organizaciones de personas con discapacidad tengan limitada su participación en la implementación y seguimiento de la Convención.

8. El Comité recomienda al Estado parte que establezca mecanismos regulares para convocar consultas con las organizaciones de personas con discapacidad, asegurando que sus opiniones reciban la consideración adecuada.

También, Naciones Unidas elaboró directrices dirigidas a los órganos legislativos para que tomen en consideración los factores más relevantes en la elaboración de leyes y políticas públicas, entre las cuales destaca el "Manual para Parlamentarios hacia el Pleno Ejercicio de los Derechos de las Personas con Discapacidad", elaborado conjuntamente por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (NU-DAES), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y la Unión Interparlamentaria (UIP), que en su Capítulo Quinto intitulado La legislación nacional y la Convención⁷, señala que las personas con discapacidad deben participar activamente en la redacción de legislación y en otros procesos decisorios que les afecten, como se aprecia de la transcripción siguiente:

Inducir a personas con discapacidad a participar en el proceso legislativo

Las personas con discapacidad deben participar activamente en la redacción de legislación y otros procesos decisorios que les afecten, del mismo modo que participaron activamente en la redacción de la propia Convención. También se les debe alentar a que presenten observaciones y ofrezcan asesoramiento cuando se apliquen las leyes. Hay diversas maneras de considerar todas las opiniones, entre otras mediante audiencias públicas (con preaviso y publicidad suficientes), solicitando

⁷ Consultable en la página 79 de la siguiente [liga:](http://www.un.org/spanish/disabilities/documents/toolaction/handbookspanish.pdf)
<http://www.un.org/spanish/disabilities/documents/toolaction/handbookspanish.pdf>

presentaciones por escrito ante las comisiones parlamentarias pertinentes y distribuyendo todos los comentarios recibidos entre un público más amplio, a través de sitios web parlamentarios y por otros medios.

Los parlamentos deben velar por que sus leyes, procedimientos y documentación estén en formatos accesibles, como macrotipos, Braille y lenguaje sencillo, con el fin de que las personas con discapacidad puedan participar plenamente en la elaboración de legislación en general y, específicamente, en relación con las cuestiones de discapacidad. El edificio del parlamento y otros lugares donde éste celebre audiencias deberán ser también accesibles a las personas con discapacidad.

Si bien en dicho Manual se interpreta el contenido del artículo 4.3 de la Convención sin regular de manera exhaustiva y concreta los contenidos y procedimientos del proceso de consulta, dejando un margen de apreciación a los Estados para que la definan; lo cierto es que ello no significa que exista una total libertad del Estado para definir las medidas concretas del marco procesal nacional bajo el cual se debe hacer la consulta.

Así, por ejemplo, la Relatora Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad, en su Informe número A/HRC/31/62, presentado al Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas el 12 de enero de 2016⁸, en relación con los procedimientos legislativos y sobre la armonización de la legislación, señaló lo siguiente:

IV. Participación de las personas con discapacidad en la adopción de decisiones en la esfera pública

[...]

C. Promover las consultas y la colaboración activa de las personas con discapacidad

⁸ Visible en las páginas del siguiente hipervínculo <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2016/10364>

1. Marco jurídico

63. Los marcos jurídicos nacionales deben requerir explícitamente que las autoridades públicas celebren consultas estrechas con las personas con discapacidad y recaben su participación activa (en particular la de las mujeres y los niños con discapacidad) a través de sus organizaciones, en la elaboración y la aplicación de leyes y políticas relativas a cuestiones que les atañen. Para ello, es necesario realizar consultas y contactos previos con las organizaciones que representan a personas con discapacidad *en todas las etapas de la adopción de decisiones de carácter público, entre otras cosas antes de promulgar legislación o aprobar políticas y programas que les afecten*. Este deber trasciende las consultas y el acceso a espacios de adopción de decisiones del sector público para abarcar los ámbitos de la asociación, el poder delegado y el control ciudadano.

[...]

65. *Los Estados deben consultar con las personas con discapacidad y fomentar su colaboración activa en la elaboración de leyes y políticas, así como crear mecanismos y vías de recurso oficiales para impugnar las decisiones que se adopten sin el requisito previo de validez.*

Igualmente, sobre la armonización de la legislación, en el mismo Informe⁹ la Relatora refirió:

IV. Participación de las personas con discapacidad en la adopción de decisiones en la esfera pública

[...]

D. Principales ámbitos de participación

1. Armonización jurídica

83. Los Estados partes en instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos tienen la obligación de velar por que la legislación interna sea conforme con las normas internacionales. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad pide a los Estados que adopten todas las medidas legislativas pertinentes para hacer efectivos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad y que deroguen los instrumentos jurídicos que no sean conformes. Por lo tanto, los Estados deberían realizar un examen holístico de la idoneidad de la legislación vigente en vista de las obligaciones contraídas en virtud de la Convención. *Durante ese proceso, los Estados deben consultar estrechamente con las personas con*

⁹ Ver en páginas 21 y 22 del Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad del 12 de enero de 2016.

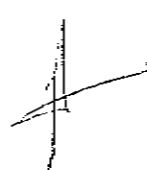
discapacidad a través de sus organizaciones y fomentar una participación más activa de éstas.

84. Las personas con discapacidad pueden participar en los procesos legislativos de distintas maneras. En muchos países, los ciudadanos tienen derecho a proponer iniciativas legislativas, referendos y peticiones, sin el respaldo de los partidos políticos o las autoridades públicas. Los Estados deben asegurar que sus procedimientos de democracia directa sean plenamente accesibles a las personas con discapacidad.

85. Aunque el proceso legislativo puede variar de un país a otro, los **órganos legislativos deberían garantizar la participación de las personas con discapacidad en todo el proceso**, incluso en las reuniones de deliberación celebradas por las cámaras para debatir y votar proyectos de ley sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad. Los órganos legislativos nacionales deberían incluir disposiciones concretas en sus reglamentos para dar cabida a la participación de las organizaciones que representan a personas con discapacidad en los grupos consultivos y los comités legislativos, así como en las audiencias públicas y las consultas en línea. También debe asegurarse la accesibilidad de las instalaciones y los procedimientos.

Además, hay consideraciones generales establecidas por el Comité que dotan de contenido al artículo 4.3 de la Convención, quien en relación a la revisión y armonización de la legislación vigente así como en la creación de nuevas leyes, ha enfatizado que las personas con discapacidad, por medio de las organizaciones que las representan:

1. Deben participar *en la redacción de las normas*. De tal forma que el proceso legislativo debe estar detalladamente estructurado y agendado para poder llegar a las soluciones planeadas y monitoreadas; es decir, no basta con la emisión de una convocatoria, cuyos términos sean abstractos, sino que ésta debe ser precisa, para tratar o abordar con las personas con discapacidad la elaboración del cuerpo normativo correspondiente, indicando a detalle el procedimiento que se realizará, y
2. Su participación debe ser *extensiva*. Esto es, sin que se agote en un solo evento, pues tiene como propósito emitir una ley regulatoria. Por lo cual un evento aislado relacionado con el tema pero que no se lleve a cabo con el propósito de llegar al producto legislativo final sino simplemente para mostrar que participaron las personas con discapacidad o que apoyan en forma general el proyecto de ley, no satisface la obligación del poder legislativo de llevar a cabo una consulta en términos del artículo 4.3 de la Convención, ya que la



función de las organizaciones dentro del proceso de creación de normas debe ser constructivo del mismo, a fin de que impacten directamente en su contenido, y no declarativo, una vez que ya se hayan formalizado como derecho. De no ser así, se desvirtúa el objeto de dicha consulta. Por tanto, para cumplir con este requisito, debe existir evidencia en los instrumentos legislativos de que las consideraciones de las organizaciones de la sociedad civil tuvieron injerencia sustantiva o material en el producto legislativo final.

Finalmente, es importante precisar, que este año el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad publicará su Observación General número 7, sobre los artículos 4.3 y 33.3 de la Convención, referente a la participación de las personas con discapacidad. En la versión preliminar o borrador de ésta, de fecha 16 de marzo de 2018¹⁰, el Comité interpreta el artículo 4.3 de la Convención estableciendo claramente las directrices del procedimiento de la consulta, entre las cuales destacan las siguientes:

1. Antes de la adopción de una ley, política o programa que afecte a las personas con discapacidad, es un requisito que se realicen consultas previas, en todas las etapas de la toma de decisiones públicas (párrafo 19);
2. La frase *"sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad"* que se menciona en el párrafo 3 del artículo 4, debe interpretarse en sentido amplio para abarcar toda la gama de medidas legislativas, administrativas y de otra índole que puedan afectarles directa o indirectamente, entre otras cuestiones, para garantizar que se tenga en cuenta el conocimiento y experiencia de vida de las personas con discapacidad, por ejemplo, en las leyes generales, las leyes específicas sobre discapacidad y el presupuesto público, que pueden tener un impacto en sus vidas (párrafo 20);
3. *"Consultar estrechamente y colaborar activamente con las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan"*, significa que su consulta y participación en la elaboración y aplicación de la legislación, de las políticas públicas y en otros procesos de adopción de decisiones: es un **proceso completo**. Esto incluye el derecho a ser consultadas oportunamente, con garantías de accesibilidad, que sus puntos de vista tengan la debida consideración y peso, que se les informe

¹⁰ Consultable en el hipervínculo http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRPD/Draft_GC7.docx

siguiente:

del resultado del proceso, explicando cómo se consideraron sus puntos de vista y porqué (párrafo 21);

4. Para que la participación de las personas con discapacidad se considere efectiva, la consulta debe entenderse como un proceso, no como un evento individual de una sola vez (párrafo 23). Ya que solo pueden participar de manera efectiva si se les otorga a sus opiniones el peso adecuado y no solo se les escucha como una mera formalidad o como parte de una consulta simbólica. Además de que sus opiniones deben considerarse no menos importantes que las de otros actores. Por lo que los Estados parte deben tomar en cuenta los resultados de esas consultas y reflejarlas en las decisiones adoptadas (párrafo 34);
5. Los Estados deben dar prioridad a las opiniones de las organizaciones de las personas con discapacidad y abstenerse de adoptar medidas que contradigan el resultado de las consultas (párrafo 35); y
6. Los procedimientos de consulta deben cumplir con una amplia difusión, estar institucionalizados y regulados, con los plazos adecuados, la intervención temprana de las organizaciones y la difusión oportuna de toda la información relevante. En ellos los Estados también deben proporcionar los apoyos necesarios y los ajustes razonables para garantizar la participación de este grupo de la población (párrafos 38 y 46).

Por tanto, si la manera en que se llevó a cabo el proceso legislativo de la LAIPSD no satisface los requerimientos mínimos para la realización de la consulta ordenada por la Convención, por este hecho se solicita a esa Suprema Corte que declare la invalidez de la Ley, al haberse omitido consultar a las personas con discapacidad.

SEGUNDO. LA LEY PARA LA ATENCIÓN INTEGRAL DE LAS PERSONAS CON SÍNDROME DE DOWN DE LA CIUDAD DE MÉXICO LE OTORGA A LA DISCAPACIDAD POR SÍNDROME DE DOWN LA CALIDAD DE PADECIMIENTO MÉDICO Y NO UNA DISCAPACIDAD PRODUCTO DE LA SOCIEDAD, LO CUAL ES CONTRARIO A LO SEÑALADO EN LOS ARTÍCULOS 1º CONSTITUCIONAL, EN RELACIÓN CON EL PREÁMBULO INCISOS E), K), M), N), O), R), V) E Y), ASÍ COMO LOS ARTÍCULOS 1, 2, PÁRRAFOS QUINTO Y SEXTO, 3, 4.1, INCISO D), 8.1, 8.2, INCISOS A.II) Y A.III), 12.4, 12.5, 13.1, 14.2, 15.2, 17, 18.1, 19, 21, 23, 24.1

INCISO C), 24.2 INCISOS A), B), D) Y E), 24.3 INCISOS A) Y B), 24.4, 27, 28 Y 29 DE LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.

Para analizar la inconstitucionalidad de la Ley materia de esta Acción de Inconstitucionalidad, en sus artículos 1, fracción IV, 5, 7, fracciones II y IV, 9 fracción III, 10, fracciones I y III, 11, fracciones I y IV, 13, fracciones II, III, IV y V, 14, fracción II, 15, fracciones I y VII, 16, fracción I, 17, 19, 20, fracción VI, 21, 24, fracciones I, III, IV y V, 25, 29, 34, párrafo primero y 37, es menester explicar qué es el modelo social. Para ello, es conveniente señalar que el Dr. Israel Biel Portero¹¹, refiere que en la época moderna, la idea de la discapacidad ha sido desarrollada a partir de dos modelos o paradigmas:

- a) El modelo individual/médico, y
- b) El modelo social.

El modelo individual o médico parte de la premisa de que la discapacidad es del individuo y su nivel de funcionalidad, así, la discapacidad es concebida como deficiencias físicas, cognitivas o sensoriales que le impiden a una persona participar y desenvolverse en la sociedad, como el resto de las personas, lo que implica una desventaja para las personas con discapacidad.

En ese tenor, lo que se busca es subsanar esa desventaja física o psicológica a través de atención médica y rehabilitación, con la finalidad de que las personas con discapacidad se *adapten* al entorno social para que puedan desenvolverse y ser plenamente funcionales como el resto,

¹¹ Biel Portero, Israel, *Los derechos humanos de las personas con discapacidad*, 1a. ed., Ed. Tiran lo Blanch, 2011, colección Monografías, No. 751, pp. 28-50.

si esto no es posible, se tratará de compensar la discapacidad con políticas públicas de índole asistencial que solo las aíslan en instituciones y centros de atención especial, resultando en una total exclusión de las personas con discapacidad, de la sociedad.

Desde esta concepción, la persona con discapacidad es vista como una víctima de una tragedia personal, que necesita un tratamiento.

Por su parte, el **modelo social** concibe la discapacidad no como una circunstancia física, cognitiva o psicológica inherente al individuo, sino como una creación social, es decir, las estructuras sociales ponen obstáculos a las personas con discapacidad, impidiéndoles su pleno desarrollo social, así, el origen de la discapacidad no física, cognitiva o sensorial, sino social.

Las deficiencias individuales no son un impedimento para la integración de las personas con discapacidad al entorno social, sino la falta de servicios adecuados que tomen en cuenta las necesidades de este grupo de personas, y que representan barreras impuestas por una sociedad que define quiénes tienen una discapacidad y quiénes no, impidiendo con ello que se cumplan los derechos de todas las personas por igual. Estas barreras van desde el ámbito arquitectónico, jurídico, de organización, hasta prejuicios y un trato hostil.

Así, encontramos que el modelo social abarca dos aspectos importantes:

- a) Las personas con discapacidad no son objeto de asistencia o caridad, simplemente son personas diferentes. Lo que implica eliminar prejuicios, estereotipos y un cambio en la actitud de la sociedad respecto a las personas con discapacidad y brindarles apoyo social, lo que se logra cambiando la concepción de la

discapacidad como un *defecto* del individuo, a la de una característica del individuo que lo hace diferente, diferencia que debe superarse a través de discriminación positiva, para que este grupo se integre y se desenvuelva plenamente en la sociedad.

- b) El cambio de estructuras económicas y políticas para permitir el desenvolvimiento de este grupo social; ello, atendiendo a que la igualdad en el ejercicio de los derechos y la posibilidad en igualdad de condiciones de tomar decisiones, empodera a los individuos y les otorga la libertad para desarrollarse en la sociedad. Estos cambios son, por ejemplo, documentos con formatos específicos, accesos físicos como rampas o elevadores, eliminación de barreras para que puedan acceder a la cultura, el deporte, la política, incluso a puestos de trabajo, y en el ámbito jurídico, regular a la persona, no su enfermedad o su discapacidad.

En pocas palabras, el modelo social plantea que las estructuras sociales deben estar diseñadas de tal forma que garanticen a las personas con discapacidad el ejercicio pleno de sus derechos humanos realizando las adecuaciones necesarias para equilibrar e igualar las oportunidades de este sector de la población en una sociedad en la que se puedan desenvolver y desarrollar libre y dignamente, forjando sus propios objetivos, planes y proyectos de vida. En ese entendido, la sociedad debe tener presente las necesidades de las personas con discapacidad y eliminar las limitaciones que la propia sociedad les impone.

En ese tenor, de los incisos e), k), m), n), o), r), v) e y) del preámbulo, así como los artículos 1, 2, párrafos quinto y sexto, 3, 4.1, incisos d), 8.1, 8.2, incisos a.ii) y a.iii), 12.4, 12.5, 13.1, 14.2, 15.2, 17, 18.1, 19, 21,

23, 24.1 inciso c), 24.2 incisos a), b), d) y e), 24.3 incisos a) y b), 24.4, 27, 28 y 29, todos de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad se desprende lo siguiente:

1. Se reconoce que la discapacidad resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras de actitud y entorno social que impiden su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones que el resto de la población.
2. El objetivo es paliar la desventaja social de las personas con discapacidad y promover su participación activa, en igualdad de oportunidades que el resto de la población. Para ello, es menester promover, proteger y asegurar el pleno goce y en condiciones de igualdad de todos sus derechos, a las personas con discapacidad, teniendo como eje fundamental, el respeto de su dignidad.
3. Se trata de eliminar las barreras que impidan a las personas con discapacidad, participar plena y efectivamente en igualdad de condiciones con el resto de la población.
4. Es indispensable que las personas con discapacidad tengan autonomía e independencia individual, así como la libertad de tomar sus propias decisiones, incluyendo aquellas relacionadas con casarse, fundar una familia y mantener su fertilidad.
5. Los Estados parte reconocen el derecho de las personas con discapacidad a trabajar en igualdad de circunstancias con los demás, desde la oportunidad de tener trabajo libremente elegido, hasta entornos laborales abiertos e inclusivos, en donde se les respeten sus derechos laborales como al resto de los trabajadores.
6. Los principios que sostienen a la Convención, son: a) el respeto de la dignidad de las personas con discapacidad; b) la libertad de tomar sus propias decisiones; c) su independencia; d) no discriminación; e) igualdad de oportunidades; f) *respetar la diferencia y aceptar a este grupo de la sociedad como parte de la*

- diversidad y la condición humana; g) igualdad de oportunidades; h) accesibilidad, i) igualdad entre hombres y mujeres, y j) respetar la evolución de las facultades de las personas menores de edad con discapacidad y su derecho a preservar su identidad.*
7. Es necesario garantizar la participación e *inclusión* plenas y efectivas de las personas con discapacidad en la sociedad.
 8. En la medida en que las personas con discapacidad tengan una plena participación en la sociedad, adquirirán un mayor sentido de pertenencia, dando lugar a un significativo desarrollo económico, social y humano.
 9. Los Estados parte asegurarán a las personas con discapacidad un sistema de educación inclusivo a todos los niveles, para que aprendan habilidades para la vida y desarrollo social, que le propicien su participación plena en una sociedad libre, y en igualdad de condiciones que el resto de los miembros de la comunidad; como por ejemplo, emplear maestros calificados, modos, medios y formatos apropiados, así como técnicas y materiales educativos que apoyen a las personas con discapacidad.
 10. La accesibilidad de las personas con discapacidad al entorno físico, social, económico y cultural, a la salud, educación, información y las comunicaciones, es importante para que puedan disfrutar plenamente de sus derechos.
 11. Es necesario realizar *ajustes razonables*, entendidos como modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas, que se requieran, para garantizar a las personas con discapacidad sus derechos.
 12. Los productos, entornos, programas y servicios deberán tener un *diseño universal* para que puedan ser utilizados por todas las personas, sin necesidad de adaptaciones especiales, solo el uso de ayudas técnicas para quienes lo requieran.

13. El estado mexicano, como estado parte de la Convención, se comprometió a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos de las personas con discapacidad: a) absteniéndose de emitir actos o prácticas incompatibles con lo dispuesto por la Convención, b) velando porque las autoridades e instituciones públicas actúen conforme a las disposiciones de la Convención y c) desarrollando bienes, servicios, equipo e instalaciones de diseño universal, entre otros.
14. En el ámbito social, México se comprometió a sensibilizar a la sociedad para que tome mayor conciencia sobre las personas con discapacidad y fomentar sus derechos y su dignidad; luchar contra los estereotipos, prejuicios y prácticas nocivas respecto de las personas con discapacidad, así como promover la toma de conciencia sobre las capacidades y aportaciones de este sector de la sociedad. Para ello, promoverá percepciones positivas y una mayor conciencia social respecto a este grupo social, promover el reconocimiento de sus capacidades, méritos, habilidades y aportaciones en el trabajo.
15. Las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica deben respetar los derechos, la voluntad y las preferencias de las personas con discapacidad, que no exista conflicto de intereses, influencia indebida, sean proporcionales y adaptadas a las circunstancias de las personas, además, deberán aplicarse en el plazo más corto posible. Las personas con discapacidad deben tener la garantía de controlar sus propios asuntos económicos y acceder a préstamos bancarios, hipotecas y otras modalidades de crédito financiero, así como a no ser privadas de sus bienes de manera arbitraria.
16. Las personas con discapacidad deben tener la garantía de que sus derechos les serán respetados en igualdad de condiciones con las demás personas.

17. Destaca, el hecho de que la Convención reconozca el derecho en igualdad de condiciones de todas las personas con discapacidad a vivir en la comunidad, con opciones iguales al resto de la población, por lo que los Estados Parte (entre ellos México) se comprometen a adoptar medidas efectivas que faciliten el pleno goce de este derecho, así como su plena inclusión y participación en la comunidad, asegurando que: a) tengan la oportunidad de elegir el lugar de residencia; b) no se vean obligadas a vivir con arreglo a un sistema de vida específico; c) accedan a servicios de asistencia domiciliaria, residencial y de apoyo a la comunidad, incluyendo asistencia personal necesaria para facilitar su existencia e inclusión en la comunidad; d) se evite su aislamiento o separación de las personas con discapacidad, respecto a la sociedad y, e) las instalaciones y los servicios comunitarios para la población en general estén a su disposición en igualdad de condiciones.
18. Deberán garantizarse los derechos políticos de las personas con discapacidad, y la posibilidad de gozar de ellos en igualdad de circunstancias que el resto de la sociedad. Así mismo, deberán tomarse medidas para asegurarse que las personas con discapacidad participen en la vida cultural, actividades recreativas, de esparcimiento y deporte, en igualdad de condiciones.

Analizados los artículos de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, de observancia obligatoria para el Estado Mexicano, se observa claramente de su texto, la presencia del modelo social para conceptualizar la discapacidad en ese instrumento internacional que es de observancia obligatoria para el Estado Mexicano, tal como lo advierte la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis aislada intitulada "Discapacidad. Su análisis jurídico a la luz del modelo social consagrado en la convención

sobre los derechos de las personas con discapacidad", cuyo contenido es:

La concepción jurídica sobre la discapacidad ha ido modificándose en el devenir de los años: en principio existía el modelo de "prescindencia" en el que las causas de la discapacidad se relacionaban con motivos religiosos, el cual fue sustituido por un esquema denominado "rehabilitador", "individual" o "médico", en el cual el fin era normalizar a la persona a partir de la desaparición u ocultamiento de la deficiencia que tenía, mismo que fue superado por el denominado modelo "social", el cual propugna que la causa que genera una discapacidad es el contexto en que se desenvuelve la persona. Por tanto, las limitaciones a las que se ven sometidas las personas con discapacidad son producidas por las deficiencias de la sociedad de prestar servicios apropiados, que aseguren que las necesidades de las personas con discapacidad sean tomadas en consideración. Dicho modelo social fue incorporado en nuestro país al haberse adoptado la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad del año 2006, misma que contiene y desarrolla los principios de tal modelo, los cuales en consecuencia gozan de fuerza normativa en nuestro ordenamiento jurídico. Así, a la luz de dicho modelo, la discapacidad debe ser considerada como una desventaja causada por las barreras que la organización social genera, al no atender de manera adecuada las necesidades de las personas con diversidades funcionales, por lo que puede concluirse que las discapacidades no son enfermedades. Tal postura es congruente con la promoción, protección y aseguramiento del goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos fundamentales de las personas con discapacidad, lo que ha provocado la creación de ajustes razonables, los cuales son medidas paliativas que introducen elementos diferenciadores, esto es, propician la implementación de medidas de naturaleza positiva - que involucren un actuar y no sólo una abstención de discriminar- que atenúan las desigualdades¹².

Con base en lo anterior, a continuación se citan las disposiciones de la LAIPSD, que se estima, son violatorias de las disposiciones analizadas de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Artículo 1.- Las disposiciones de esta Ley son de orden público, interés social y observancia general en la Ciudad de México y tendrá por objeto:



¹² T.A. 1ª. VI/2013 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. 1, enero de 2013, p. 634.

[...]

IV. Implantar los mecanismos a través de los cuales se brindará **asistencia y protección** a las personas con Síndrome de Down; y

[...]

Artículo 5.- Las medidas de atención, capacitación, **asistencia y protección**, beneficiarán a todas las personas con Síndrome de Down y se buscará, en cualquier situación, que **prevalezca el cuidado y protección a su condición y su inclusión social**.

Artículo 7.- Corresponde al Jefe de Gobierno:

[...]

II. Impulsar las acciones efectivas de **prevención, protección y atención del padecimiento conocido como Síndrome de Down**;

[...]

IV. Establecer, de manera concertada con la Federación, programas y proyectos de **atención, educación, capacitación e investigación en materia del padecimiento conocido como Síndrome de Down**;

[...]

Artículo 9.- Corresponde a la Procuraduría General de Justicia:

[...]

III. Contar con espacios físicos que cumplan con las **condiciones de confidencialidad y seguridad para la atención integral de las personas con Síndrome de Down**;

[...]

Artículo 10.- Corresponde a la Secretaría de Seguridad Pública:

I. Diseñar y ejecutar protocolos así como lineamientos para la **intervención operativa**, en caso de que sea requerida, cuando se **presuma la presencia significativa de personas con Síndrome de Down**;

[...]

III. Establecer mecanismos de coordinación con la Procuraduría General de Justicia, cuando le sea solicitada la **prevención de factores de riesgo para personas con Síndrome de Down**, para obtener, procesar e interpretar toda la información pertinente;

[...]

Artículo 11.- Corresponde a la Secretaría de Salud:

I. Diseñar y ejecutar acciones para la debida atención física y psicológica a las personas con Síndrome de Down;

[...]

IV. Elaborar modelos psicoterapéuticos especializados de acuerdo al tipo de Síndrome que presente la persona; y

[...]

Artículo 13.- Corresponde a la Secretaría de Desarrollo Social:

[...]

II. Colaborar y orientar en el diseño y aplicación de acciones que permitan la protección, atención y reinserción social de las personas con Síndrome de Down, con especial referencia a la pobreza, marginación y la desigualdad social;

[...]

III. Impulsar y fortalecer dentro de la Administración Pública y organizaciones privadas, tareas que presten atención integral a las personas con Síndrome de Down;

IV. Diseñar programas de *asistencia social inmediata y especializada* para personas con Síndrome de Down;

V. Formular y ejecutar políticas y programas de orientación y atención a personas con Síndrome de Down, dentro del espectro de grupos sociales vulnerables;

[...]

Artículo 14.- Corresponde a la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo:

[...]

II. Ofrecer oportunidades de bolsa de trabajo y firmar convenios con empresas para brindar oportunidades laborales, para la reinserción social de las personas con Síndrome de Down;

[...]

Artículo 15.- Corresponde al DIF-CDMX:

I. Establecer mecanismos de colaboración con la Administración Pública para la **debida protección de los derechos y atención integral** de las personas con Síndrome de Down;

[...]

VII. Impulsar políticas de colaboración con organizaciones de la sociedad civil, que propicien la ejecución de instrumentos que coadyuven en el **reconocimiento y la defensa de los derechos de las personas** con Síndrome de Down;

[...]

Artículo 16.- Corresponde a las Delegaciones:

I. Instrumentar políticas y acciones en sus respectivas demarcaciones territoriales para la atención de personas con Síndrome de Down;

[...]

Artículo 17.- El Gobierno de la Ciudad de México diseñará e implementará la política pública general de esta capital, en materia de **atención integral a personas con Síndrome de Down**, así como la focalizada en la atención y asistencia en determinados casos.

Artículo 19.- El Programa representa el instrumento rector en materia de atención integral a personas con Síndrome de Down, en él se establecen los objetivos, estrategias y líneas de acción concretas para estos efectos.

Artículo 20.- En el diseño del Programa, se deberá incluir lo siguiente:

[...]

VI. El diseño de **programas de asistencia inmediata** a las personas con Síndrome de Down;

[...]

Artículo 21.- Se crea la Unidad para la Atención Integral y Específica de las Personas con Síndrome de Down en la Ciudad de México, la cual será dependiente del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México.

Artículo 24.- La Unidad tiene como atribuciones:

I. Planear, coordinar y ejecutar las acciones institucionales que, en materia de apoyo y asistencia, genere el gobierno de la Ciudad de

México, para fomentar el bienestar, inclusión social y desarrollo de las personas con Síndrome de Down;

[...]

III. Asesorar, dar apoyo técnico y capacitar a los servidores públicos de la Unidad para el correcto, oportuno y humano tratamiento de personas con Síndrome de Down;

IV. Coadyuvar en la ejecución de los trabajos institucionales que tengan como finalidad la atención de personas con Síndrome de Down en la Ciudad de México;

[...]

VI. Contar con espacios físicos que cumplan con las condiciones de confiabilidad y seguridad para la atención integral de las personas con Síndrome de Down;

[...]

Artículo 25.- La Unidad contará con un Área de Investigación, Estudios y Actualizaciones en materia de la condición del Síndrome de Down en la Ciudad de México.

Artículo 29.- La Administración Pública implementará un programa integral de formación, actualización, capacitación y profesionalización de las personas servidoras públicas que participen en los procesos de atención, asistencia y protección de las personas con Síndrome de Down, de conformidad con la presente Ley y su Reglamento.

El DIF-CDMX, por conducto de la Unidad para la Atención Integral y Específica de las Personas con Síndrome de Down, deberá participar en la planeación del programa integral de formación, actualización, capacitación y profesionalización de las personas servidoras públicas que participen en los procesos de atención, asistencia y protección de las personas con Síndrome de Down.

Artículo 34.- Las autoridades competentes proporcionarán a las personas objeto de esta Ley, los servicios y prestaciones básicas a las que se refieren en el presente ordenamiento, independientemente de su situación económica, migratoria o de su capacidad para expresar su voluntad, siempre que esto sea permitido por la infraestructura habilitada.

[...]

Artículo 37.- En el caso de que la persona con Síndrome de Down sea un menor de edad, no se encuentre acompañado estando en la vía pública y tenga un grado de discapacidad que no le permita estar en la calle sin acompañamiento, las autoridades competentes que lo atiendan deberán:

I. Designar a un tutor legal para que represente los intereses del menor;

II. Llevar a cabo las medidas pertinentes para trasladarlo a las instancias correspondientes;

III. Tomar todas las medidas necesarias para determinar su identidad y, en su caso, su nacionalidad; y

IV. Realizar todas las acciones posibles para localizar a su familia, siempre que se favorezcan los intereses superiores del menor, tomando siempre en cuenta su condición.

Las entrevistas, los exámenes y otros tipos de investigaciones que se desarrollen, tratándose de **personas menores con este padecimiento**, estarán a cargo de profesionales especializados y se realizarán en un entorno adecuado y en el idioma o mecanismo de lenguaje e interlocución que el menor utilice y comprenda, y siempre se hará en presencia de sus padres o tutor legal.

De la transcripción anterior se desprende que la LAIPSD de la Ciudad de México parte de las siguientes premisas:

1. El Síndrome de Down como discapacidad es un *padecimiento*, no una diferencia humana.
2. En atención al *padecimiento que sufren*, las personas con Síndrome de Down deben tener una asistencia especial.
3. Las personas con Síndrome de Down requieren de protección especial por parte del Estado.
4. Las personas con Síndrome de Down requieren de la implementación de acciones especiales para brindarles la *debida atención física y psicológica*, incluso, de la elaboración de *modelos psicoterapéuticos especializados al tipo de Síndrome*.
5. El Estado debe impulsar medidas efectivas para prevenir el *padecimiento* conocido como Síndrome de Down.

6. Deben impulsarse programas y proyectos de atención, educación, capacitación e investigación en materia del *padecimiento* conocido como Síndrome de Down.
7. El Estado debe contar con espacios físicos que cumplan con condiciones de confidencialidad y seguridad para la atención de las personas con Síndrome de Down.
8. Deben existir protocolos especiales para atender la presencia significativa de personas con Síndrome de Down.
9. Prevenir factores de riesgo para las personas con Síndrome de Down.
10. Las personas con Síndrome de Down deben ser *reinsertadas* a la sociedad.
11. Las personas con Síndrome de Down son un *grupo social vulnerable*.
12. Las personas con Síndrome de Down tienen *derechos específicos que deben ser reconocidos y defendidos*.
13. Es necesario un Programa de asistencia inmediata para las personas con Síndrome de Down.
14. La Ciudad de México debe contar con una *unidad específica que brinden atención específica* a este sector social. Esta unidad operará las acciones institucionales de apoyo y asistencia a las personas con Síndrome de Down, además de atenderlos, orientarlos, reinsertarlos socialmente, canalizarlos y dar seguimiento a su problemática, cuando así lo soliciten.
15. Es importante la creación de un Área de Estudios y Actualizaciones de la condición de Síndrome de Down en la Ciudad de México.
16. Las personas con Síndrome de Down, menores de edad, requieren de un tutor legal para que represente sus intereses.
17. Las personas con Síndrome de Down tienen grados de discapacidad.

En este tenor, es fácil advertir que la LAIPSD conceptualiza esta discapacidad conforme al modelo médico, esto es, partiendo de la premisa de que la discapacidad de las personas con Síndrome de Down es un *padecimiento médico*, cuyo fin —de acuerdo con la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación— es normalizar a la persona a partir de la desaparición u ocultamiento de la deficiencia médica¹³; no así como una discapacidad de creación social, en tanto que es la propia sociedad la que genera los límites a las personas con Síndrome de Down ante las deficiencias en la prestación de los servicios.

Refuerza el anterior argumento, el hecho de que la Ley prevea la creación e implementación de acciones especiales para la *atención física y psicológica*, incluso, la elaboración de *modelos psicoterapéuticos especializados al tipo de Síndrome*, lo que demuestra que la Ley que se combate concibe la discapacidad de las personas con Síndrome de Down como una deficiencia física y hasta cognitiva, que impide a este sector de la sociedad desenvolverse libremente.

Como consecuencia de esto último, dicha Ley ordena que se les dé un trato especial, que va desde atención y educación especializada, hasta una protección exclusiva y diferenciada, lo que, más que derivar en una inclusión de las personas con Síndrome de Down a la sociedad, implica un *aislamiento* de este sector, pues en el afán de brindarles una atención integral especializada abstraen a este sector del resto de la sociedad, impidiéndoles que se desenvuelvan libremente en ella.

Más aún, prevé la elaboración e implementación de programas especiales para personas con Síndrome de Down, contrario a lo que

¹³ T.A. 1ª. VI/2013 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. 1, enero de 2013, p. 634.

dispone la Convención en cuanto a generar programas y servicios con un diseño universal, para que puedan ser utilizados por todas las personas, sin necesidad de adaptaciones especiales, sino simplemente ayudas técnicas para quienes lo requieran; no así, programas especializados que se destinen únicamente a personas con discapacidad.

Este tipo de medidas hacen que se perciba a la discapacidad, específicamente por Síndrome de Down, como una desventaja que el Gobierno de la Ciudad de México debe abatir con cuidados *especializados*. Tan es así, que los ubica dentro de un grupo vulnerable que debe proteger, y respecto del cual el Gobierno de la Ciudad de México debe implementar medidas efectivas para prevenir este *padecimiento*.

Así, a través de acciones, programas, capacitación, investigación, protocolos y atención especial a las personas con Síndrome de Down, el Gobierno de la Ciudad de México pretende *reinsertarlas a la sociedad*, lo que evidencia que las personas con esta discapacidad no son concebidas como parte integral de la sociedad, sino como un grupo aislado con un *padecimiento médico* que les impide desenvolverse libremente, por lo que requiere cuidados, protección y atención especiales para ser *reinsertados* a la sociedad.

En este tenor, la Ley, lejos de advertir que es el entorno social el que pone barreras a las personas con *diversidades funcionales*¹⁴ como lo es el Síndrome de Down, parte de la premisa de que es la persona en sí la que tiene una *enfermedad* o *padecimiento médico* que le impide

¹⁴ T.A. 1a. VII/2013 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. 1, enero de 2013, p. 634.

desarrollarse libremente, y por ello necesita cuidados y asistencia especializados.

De esta forma, en lugar de eliminar barreras que impidan a las personas con Síndrome de Down participar plena y efectivamente y en igualdad de condiciones con el resto de la población, la LAIPSD marca aún más esas barreras sociales, haciendo que se perciba al Síndrome de Down como un impedimento para que las personas se desenvuelvan libremente en la sociedad y ser autónomas e independientes, al grado de crear una Unidad especializada que brinde atención exclusiva a este sector social, Unidad que a su vez contará con un Área de Estudios y Actualizaciones en la materia.

Por los argumentos esgrimidos es apartado, resulta importante precisar que lo establecido en la LAIPSD es contrario al artículo 1° Constitucional y en concreto un vulneración al principio progresividad en materia de derechos humanos por lo que debe declararse inconstitucional.

TERCERO. LA LEY DE ATENCIÓN INTEGRAL DE PERSONAS CON SÍNDROME DE DOWN EN LA CIUDAD DE MÉXICO, ESTABLECE LA SUSTITUCIÓN DE LA VOLUNTAD DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD POR SÍNDROME DE DOWN, LO CUAL ES CONTRARIO AL ARTÍCULO 12 DE LA CONVENCIÓN Y LA OBSERVACIÓN GENERAL NÚMERO 1 DEL COMITÉ SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD DE LA ONU.

La LAIPSD, establece que las personas con discapacidad por Síndrome de Down no son plenamente autónomas porque requieren de atención especial, médica y física, además de que tienen grados de discapacidad, por lo cual permite la sustitución de la voluntad de ellas y les niega el derecho a la capacidad jurídica en igualdad de condiciones

que las demás, reconocido internacionalmente en la Convención y en la Observación General Número 1 del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU, y con el cual se les reconoce como personas titulares de derechos para tomar decisiones, a través de un modelo de apoyo.

Peor aún, la LAIPSD parte de la premisa de que las personas menores de edad con discapacidad por este síndrome no son autónomas e independientes, pues requieren de un tutor legal que represente sus intereses, en lugar de prever mecanismos que permitan, en la medida de lo posible, que tomen sus propias decisiones con total autonomía e independencia.

Al respecto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que:

[...] en el sistema de apoyo en la toma de decisiones basado en un enfoque de derechos humanos, propio del modelo social, la toma de decisiones asistidas se traduce en que la persona con discapacidad no debe ser privada de su capacidad de ejercicio por otra persona que sustituya su voluntad, sino que simplemente es asistida para adoptar decisiones en diversos ámbitos, como cualquier otra persona, pues este modelo contempla en todo momento la voluntad y preferencias de la persona con discapacidad, sin restringir su facultad de adoptar decisiones legales por sí mismas, pero, en determinados casos, se le puede asistir para adoptar sus propias decisiones legales dotándole para ello de los apoyos y las salvaguardias necesarias, para que de esta manera se respeten los derechos, voluntad y preferencias de la persona con discapacidad¹⁵.

[...] el modelo de "asistencia en la toma de decisiones" implica un cambio de paradigma en la forma en que los Estados suelen regular la capacidad jurídica de las personas con discapacidad, pues mediante el mismo, la persona puede ser ayudada para adoptar decisiones, pero es ésta quien en última instancia toma las mismas. [...] En tal sentido, el esquema contenido en el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, precisamente consagra el modelo asistencial antes referido, en la medida en que indica que las personas

¹⁵ T.A. 1a. CXIV/2015 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. II, marzo de 2015, p. 1102.

con discapacidad tienen derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica, lo cual deberá ser llevado a cabo en igualdad de condiciones que los demás, debiéndose asegurar que se respeten los derechos, la voluntad y preferencias de quien posee la diversidad funcional¹⁶.

[...] en el sistema de apoyo en la toma de decisiones basado en un enfoque de derechos humanos, propio del modelo social, la toma de decisiones asistidas se traduce en que la discapacidad [...] es asistida para adoptar decisiones en diversos ámbitos, como cualquier otra persona, pues este modelo contempla en todo momento la voluntad y preferencias de la persona con discapacidad [...]¹⁷.

Al tenor de los argumentos anteriores, resulta evidente que la LAIPSD, publicada el 5 de marzo de 2018 en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México no garantiza que las personas con dicho síndrome tomen sus propias decisiones, y tampoco prevé mecanismos efectivos que garanticen su independencia, mucho menos concibe a este sector de la sociedad como parte de la diversidad y condición humana.

En consecuencia, su implementación, lejos de incluir a las personas con Síndrome de Down en la sociedad, las excluye aún más, impidiendo que adquieran un sentido de pertenencia social, aunado a que las hace percibirse como un sector especial de la sociedad que necesita de cuidados especializados; marcando aún más los estereotipos y prejuicios que sobre ellas, tiene la sociedad.

Así, aunque el Estado Mexicano, como Estado parte en la Convención, se haya comprometido a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos de las personas con discapacidad, en este caso, personas con Síndrome de Down: a) absteniéndose de emitir actos o prácticas incompatibles con lo dispuesto por la Convención, b) velando porque las autoridades e instituciones públicas actúen conforme a las

¹⁶ T.A. 1a. CCCXLI/2013 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. I, diciembre de 2013, p. 531.

¹⁷ T.A. 1a. CXIV/2015 (10a.), *Gaceta de del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. II, marzo de 2015, p.1102.

disposiciones de la Convención y c) desarrollando bienes, servicios, equipo e instalaciones de diseño universal; con la publicación de la Ley que se analiza, más que asegurar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con Síndrome de Down, genera la percepción de que este sector social requiere ayuda especializada para reinsertarlos socialmente y abatir su desventaja frente a la sociedad, lo que se traduce en su aislamiento y separación de la sociedad, situación totalmente contraria al modelo social que permea la Convención.

En virtud de lo expuesto, los artículos 1, fracción IV, 5, 7, fracciones II y IV, 9 fracción III, 10, fracciones I y III, 11, fracciones I y IV, 13, fracciones II, III, IV y V, 14, fracción II, 15, fracciones I y VII, 16, fracción I, 17, 19, 20, fracción VI, 21, 24, fracciones I, III, IV y V, 25, 29, 34, párrafo primero y 37, de la Ley de para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México resultan violatorios de los diversos 1, 2, párrafos quinto y sexto, 3, 4.1, inciso d), 8.1, 8.2, incisos a. ii) y a.iii), 12.4, 12.5, 13.1, 14.2, 15.2, 17, 18.1, 19, 21, 23, 24.1 inciso c), 24.2 incisos a), b), d) y e), 24.3 incisos a) y b), 24.4, 27, 28 y 29, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; por lo que se solicita a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que declare la inconstitucionalidad de la Ley materia de esta Acción.

CUARTO. LA LEY PARA LA ATENCIÓN INTEGRAL DE LAS PERSONAS CON SÍNDROME DE DOWN DE LA CIUDAD DE MÉXICO, DISCRIMINA INDIRECTAMENTE A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD DIVERSA AL SÍNDROME DE DOWN, ADEMÁS DE VULNERAR EL DERECHO A LA EQUIDAD, LO CUAL ES CONTRARIO A LO ESTABLECIDO EN LOS ARTÍCULOS 1º DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y, 1 Y 24 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS; III DE LA CONVENCIÓN

INTERAMERICANA PARA LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD; Y, 1 Y 5 DE LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.

La LAIPSD es contraria a lo establecido en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en virtud de que vulnera los derechos humanos a la igualdad y no discriminación de las personas con una discapacidad diversa al Síndrome de Down, además de contrariar el principio de equidad, previstos en dicho numeral; así como en los artículos 1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; III de la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, y 1 y 5 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Por lo anterior, la Ley combatida es inconstitucional e inconvencional, y por ende lo son todas aquellas acciones que se fundamenten en dicha ley.

No obstante que la totalidad de la LAIPSD se considera inconstitucional e inconvencional debido a que los artículos dependen unos de otros en la misma Ley, a continuación se transcriben los numerales que claramente reflejan la contrariedad señalada con la Carta Magna y los Instrumentos Internacionales invocados.



Artículos de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México	Artículos de la CPEUM y de los Instrumentos Internacionales.
Artículo 1.- Las disposiciones de esta Ley [...] tendrá por objeto: [...] II. Establecer los mecanismos e instancias competentes que emitirán las políticas en la materia, así como el programa de acciones en favor de las personas que presentan Síndrome de Down; [...] Artículo 4.- [...] las personas servidoras públicas deberán garantizar como derecho de las personas con Síndrome de Down, el ser protegidos y respetados en su libertad y seguridad, así como el normal desarrollo psicológico [...] Artículo 5.- Las medidas de atención, capacitación, asistencia y protección, beneficiarán a todas las personas con Síndrome de Down y se buscará, en cualquier situación, que prevalezca el cuidado y protección a su condición y su inclusión social. Artículo 6.- [...] las personas que integran los tres Órganos de Gobierno de la Ciudad de México, garantizarán en todo momento los derechos de las personas con Síndrome de Down. Corresponde a todas las partes de la Administración Pública, denunciar ante las autoridades competentes, cuando se tenga conocimiento de alguna conducta discriminadora en contra de las personas con Síndrome de Down. Artículo 7.- Corresponde al Jefe de Gobierno:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 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. [...] 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. [...] 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. Convención Americana sobre Derechos Humanos

I. Formular políticas e instrumentar programas para la atención de personas con Síndrome de Down; II. [...] III. Aprobar el Programa y ordenar su publicación en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México; IV. y V. [...] VI. Incluir anualmente en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México, los recursos para la ejecución y cumplimiento de las metas y objetivos del Programa en la materia, en la medida que lo permitan las previsiones; y [...] Artículo 8.- Corresponde a la Secretaría de Gobierno: [...] II. Denunciar ante las autoridades competentes, cuando se tenga conocimiento de alguna conducta discriminatoria en contra de las personas con Síndrome de Down; [...] Artículo 9.- Corresponde a la Procuraduría General de Justicia: [...] II. Ejecutar acciones tendientes al fortalecimiento de la atención integral a las personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México; [...] IV. Capacitar de manera permanente a su personal en materia de atención personalizada y profesional para una	Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos 1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. 2. Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano. Artículo 24. Igualdad ante la Ley Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley. Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad 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
--	--

correcta atención de las personas de Síndrome de Down;	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;
V. Denunciar ante las autoridades competentes cuando se tenga conocimiento de alguna conducta discriminatoria en contra de las personas con Síndrome de Down;	b) a d) [...]
[...]	2. [...]
Artículo 10.- Corresponde a la Secretaría de Seguridad Pública:	Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad
[...]	Artículo 1
III. Establecer mecanismos de coordinación con la Procuraduría General de Justicia, cuando le sea solicitada la prevención de factores de riesgo para personas con Síndrome de Down, para obtener, procesar e interpretar toda la información pertinente;	Propósito
IV. Denunciar ante las autoridades competentes cuando se tenga conocimiento de alguna conducta discriminatoria en contra de las personas con Síndrome de Down;	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.
Artículo 11.- Corresponde a la Secretaría de Salud:	Artículo 5
I. Diseñar y ejecutar acciones para la debida atención física y psicológica a las personas con Síndrome de Down;	Igualdad y no discriminación
II. [...]	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.
III. Denunciar ante las autoridades competentes cuando se tenga conocimiento de alguna conducta discriminatoria en contra de las personas con Síndrome de Down;	2. Los Estados Partes prohibirán toda discriminación por motivos de discapacidad
[...]	
Artículo 12.- Corresponde a la Secretaría de Educación:	

I. [...] II. [...] III. [...] V. Denunciar ante las autoridades competentes cuando se tenga conocimiento de alguna conducta discriminatoria en contra de las personas con Síndrome de Down; VI. [...] VII. [...] Artículo 13.- Corresponde a la Secretaría de Desarrollo Social: I. a V. [...] VI. Denunciar ante las autoridades competentes cuando se tenga conocimiento de alguna conducta discriminatoria en contra de las personas con Síndrome de Down; VII. y VIII. [...] Artículo 14.- Corresponde a la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo: [...] IV. Denunciar ante las autoridades competentes cuando se tenga conocimiento de alguna conducta discriminatoria en contra de las personas con Síndrome de Down; V. Impulsar campañas de difusión en contra de la explotación laboral, dirigidas a personas con Síndrome de Down que puedan ser posibles víctimas, en las que se informará acerca de las conductas que constituyen explotación laboral, los medios que se utilizan en este tipo de explotación, así como las alternativas o rutas de atención que existen en la Ciudad de México; VI. Gestionar la aplicación de recursos, para la implementación de un programa de becas de capacitación para el empleo, dirigidas a las personas con Síndrome de Down; y	y garantizarán a todas las personas con discapacidad protección legal igual y efectiva contra la discriminación por cualquier motivo. 3. A fin de promover la igualdad y eliminar la discriminación, los Estados Partes adoptarán todas las medidas pertinentes para asegurar la realización de ajustes razonables. 4. No se considerarán discriminatorias, en virtud de la presente Convención, las medidas específicas que sean necesarias para acelerar o lograr la igualdad de hecho de las personas con discapacidad.
--	---

VII. [...]

Artículo 15.- Corresponde al DIF-CDMX:

I. y II. [...]

III. Coordinar los trabajos correspondientes para garantizar la atención de las niñas y los niños con Síndrome de Down privados de cuidados familiares;

IV. Procurar, en el ámbito de su competencia, que sean atendidas todas las necesidades de las niñas y los niños con Síndrome de Down, que se encuentran en estado de abandono o no se localice a sus familiares;

V. Atender los reportes que directa o indirectamente reciban, de maltrato, abandono, descuido o negligencia, de las cuales sean objeto las personas con Síndrome de Down, por parte de sus padres, tutores o de quien los tenga bajo su cuidado y atención, para su investigación, tratamiento social y, en su caso, interponer las denuncias correspondientes;

VI. Impulsar y fomentar la plena inclusión social de las personas con Síndrome de Down, promoviendo programas y actividades que permitan el desarrollo de sus aptitudes, capacidades y habilidades;

VII. a X. [...]

Artículo 16.- Corresponde a las Delegaciones:

I. Instrumentar políticas y acciones en sus respectivas demarcaciones territoriales para la atención de personas con Síndrome de Down;

II. Apoyar la creación de programas de sensibilización y capacitación para las y los servidores públicos que puedan estar en

contacto con personas con Síndrome de Down;

III. y IV. [...]

Artículo 17.- El Gobierno de la Ciudad de México diseñará e implementará la política pública general de esta capital, en materia de atención integral a personas con Síndrome de Down, así como la focalizada en la atención y asistencia en determinados casos.

Artículo 21.- Se crea la Unidad para la Atención Integral y Específica de las Personas con Síndrome de Down en la Ciudad de México, la cual será dependiente del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México.

Artículo 35.- En su caso, las autoridades competentes en materia de procuración de justicia, dispondrán de las medidas apropiadas para garantizar que las personas con Síndrome de Down y sus familias, reciban protección adecuada si se presuponen motivos para pensar que su seguridad está en peligro por cualquier circunstancia.

Las víctimas y los testigos con Síndrome de Down, tendrán acceso a todos los programas o medidas de protección de víctimas o de testigos, en la Ciudad de México.

Artículo 37.- En el caso de que la persona con Síndrome de Down sea un menor de edad, no se encuentre acompañado estando en la vía pública y tenga un grado de discapacidad que no le permita estar en la calle sin acompañamiento, las autoridades competentes que lo atiendan deberán:

I. Designar a un tutor legal para que represente los intereses del menor; II. Llevar a cabo las medidas pertinentes para trasladarlo a las instancias correspondientes; III. Tomar todas las medidas necesarias para determinar su identidad y, en su caso, su nacionalidad; y IV. Realizar todas las acciones posibles para localizar a su familia, siempre que se favorezcan los intereses superiores del menor, tomando siempre en cuenta su condición. [...]	
---	--

Para demostrar que la LAIPSD, es contraria a la CPEUM, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, es necesario comenzar con el estudio del primer derecho humano.

El derecho a la igualdad lo podemos entender como un “constructor humano que busca que todos y todas seamos tratados, comprendidos y ubicados de la misma manera que otro u otras, al estar en las mismas circunstancias, sin importar las cualidades privilegiadas que la naturaleza nos haya dado, las desventajas que por nacer en algún lado se nos hayan impuesto, las diferencias que por cualquier razón tengamos.”¹⁸

¹⁸ Castilla Juárez, Karlos, “Igualdad ante la ley”, en Ferrer Mac-Gregor Poisot, Eduardo et al. (coords.), *Derechos humanos en la constitución: comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, México, SCJN-UNAM-Fundación Konrad Adenauer, 2013, t. I, p. 398.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 1º, dispone que en nuestro país todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la CPEUM y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, en consecuencia, podemos afirmar que hay un reconocimiento del derecho humano a la igualdad, así como del principio de equidad. Por otra parte, diversos tratados internacionales se refieren al derecho a la igualdad, en el siguiente sentido:

- **Convención Americana sobre Derechos Humanos**
Artículo 24. Igualdad ante la Ley

Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.

- **Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad**
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.

3. A fin de promover la igualdad y eliminar la discriminación, los Estados Partes adoptarán todas las medidas pertinentes para asegurar la realización de ajustes razonables.

Este derecho humano puede manifestarse en diversas modalidades, una de ellas es la **igualdad jurídica, formal o de derecho**, la cual se

integra –de acuerdo con la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al emitir la jurisprudencia 1a./J. 126/2017- con:

Igualdad ante la ley, como uniformidad en la aplicación de la norma jurídica por parte de todas las autoridades; e

Igualdad en la norma jurídica, que va dirigida a la autoridad materialmente legislativa y que consiste en el control del contenido de las normas a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.

Por lo tanto, “en la vertiente de creación, la igualdad ante la ley obliga al legislador al establecimiento de las diferencias normativas que sean razonables dentro de la generalidad y abstracción de la ley para que toda persona tenga el mismo trato frente a ésta. De esa manera, en la creación de la norma el poder legislativo se ve cada día más obligado a realizar el valor igualdad, mediante la distinción de los rasgos o características que deben ser objeto de regulación normativa. Para ello, debe conocer la realidad social con la finalidad de establecer diferencias razonables en el contenido de la ley. Esto también significa que el legislador no es más la medida de la igualdad, sino que el legislador está sometido al principio de la igualdad, a no establecer discriminación, a no establecer diferencias arbitrarias, exigiéndole que haga todo lo posible para conseguir que quienes estén en situación de inferioridad puedan conseguir una posición de igualdad real, pero siempre justificando el porqué de ello, su racionalidad y el objetivo que pretende alcanzarse”¹⁹.

¹⁹ *Ibidem*, p. 405.

En el mismo criterio jurisprudencial (1a./J. 126/2017), la Primera Sala estableció que **las violaciones al principio de igualdad jurídica** (formal o de derecho) **dan lugar a actos discriminatorios de dos tipos:**

Directos: cuando la distinción en la aplicación o en la norma obedece explícitamente a un factor prohibido o no justificado constitucionalmente; e

Indirectos: que se dan cuando la aplicación de la norma o su contenido es aparentemente neutra, pero el efecto o su resultado conllevan a una diferenciación o exclusión desproporcionada de cierto grupo social, sin que exista una justificación objetiva para ello.²⁰

En consecuencia, es necesario analizar el derecho a la no discriminación, mismo que se encuentra previsto en el artículo 1º de la CPEUM, ya que además de referirse al derecho a la igualdad de todas las personas, prohíbe toda discriminación motivada por cualquier condición que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Asimismo, los instrumentos internacionales se han referido a la no discriminación, en el siguiente sentido:

Convención Americana Sobre Derechos Humanos

Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos

1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y

²⁰ Cfr. SCJN, Tesis 1a./J. 126/2017 (10a.), "Derecho humano a la igualdad jurídica. Diferencias entre sus modalidades conceptuales", *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. I, diciembre de 2017, p. 119.

pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

2. Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano.

Artículo 24. Igualdad ante la Ley

Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.

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

Artículo I.

Para los efectos de esta 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 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;

[...]

Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad

Artículo 2

Definiciones

A 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 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.



3. A fin de promover la igualdad y eliminar la discriminación, los Estados Partes adoptarán todas las medidas pertinentes para asegurar la realización de ajustes razonables.
[...]

Por su parte, la legislación interna ha establecido que por discriminación se debe entender:

Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación

Artículo 1. [...]

I. a II. [...]

III. Discriminación: Para los efectos de esta Ley se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que, por acción u omisión, con intención o sin ella, no sea objetiva, racional ni proporcional y tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades, cuando se base en uno o más de los siguientes motivos: el origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, los antecedentes penales o cualquier otro motivo;

Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Distrito Federal

Artículo 5.- Queda prohibida cualquier forma de discriminación, entendiéndose por esta la negación, exclusión, distinción, menoscabo, impedimento o restricción de alguno o algunos de los derechos humanos de las personas, grupos y/o comunidades, estén o no en situación de discriminación imputables a personas físicas o morales o entes públicos con intención o sin ella, dolosa o culpable, por acción u omisión, por razón de su origen étnico, nacional, raza, lengua, sexo, género, identidad indígena, identidad de género, expresión de rol de género, edad, discapacidad, condición jurídica, social o económica, apariencia física, condiciones de salud, características genéticas, embarazo, religión, opiniones políticas, académicas o filosóficas, identidad o filiación política, orientación sexual o preferencia sexual, estado civil, por su forma de pensar, vestir, actuar, gesticular, por tener tatuajes o perforaciones corporales, por consumir sustancias psicoactivas o cualquier otra que tenga por efecto anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, de los derechos y libertades fundamentales, así como la igualdad de las personas frente al ejercicio de derechos. También será considerada

como discriminación la bifobia, homofobia, lesbofobia, transfobia, misoginia, xenofobia, la segregación racial y otras formas conexas de intolerancia, el antisemitismo en cualquiera de sus manifestaciones.

Sin embargo, como ya vimos, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación hizo la distinción entre actos discriminatorios directos e indirectos, señalando que estos últimos se dan cuando la aplicación de la norma o su contenido es aparentemente neutra, pero el efecto o su resultado conllevan a una diferenciación o exclusión desproporcionada de cierto grupo social, sin que exista una justificación objetiva para ello.²¹ Resultando por lo tanto importante centrar nuestra atención en este tipo de discriminación (indirecta), y que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado al resolver los siguientes asuntos contenciosos:

- **Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana**

En este sentido, la Corte recuerda que el derecho internacional de los derechos humanos no sólo prohíbe políticas y prácticas deliberadamente discriminatorias, sino también aquellas cuyo impacto sea discriminatorio contra ciertas categorías de personas, aun cuando no se pueda probar la intención discriminatoria.

La Corte estima que una violación del derecho a la igualdad y no discriminación se produce también ante situaciones y casos de discriminación indirecta reflejada en el impacto desproporcionado de normas, acciones, políticas o en otras medidas que, aún cuando sean o parezcan ser neutrales en su formulación, o tengan un alcance general y no diferenciado, produzcan efectos negativos para ciertos grupos vulnerables. Tal concepto de discriminación indirecta también ha sido reconocido, entre otros órganos, por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el cual ha establecido que cuando una política general o medida tiene un efecto desproporcionado perjudicial en un grupo particular puede ser considerada discriminatoria aún si no fue dirigida específicamente a ese grupo.

Además, la Corte ha señalado que "los Estados deben abstenerse de realizar acciones que de cualquier manera vayan dirigidas, directa o indirectamente, a crear situaciones de discriminación de jure o de facto". Los Estados están obligados "a adoptar medidas positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades, en

²¹ *Idem.*

perjuicio de determinado grupo de personas. Esto implica el deber especial de protección que el Estado debe ejercer con respecto de actuaciones y prácticas de terceros que, bajo su tolerancia o aquiescencia, creen, mantengan o favorezcan las situaciones discriminatorias". El incumplimiento por el Estado, mediante cualquier tratamiento discriminatorio, de la obligación general de respetar y garantizar los derechos humanos, le genera responsabilidad internacional.²²

- **Caso Artavia Murillo y otros ("fecundación in vitro") Vs. Costa Rica**

El Tribunal ha señalado que el principio de derecho imperativo de protección igualitaria y efectiva de la ley y no discriminación determina que los Estados deben abstenerse de producir regulaciones discriminatorias o que tengan efectos discriminatorios en los diferentes grupos de una población al momento de ejercer sus derechos. El Comité de Derechos Humanos, el Comité contra la Discriminación Racial, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales han reconocido el concepto de la discriminación indirecta. Este concepto implica que una norma o práctica aparentemente neutra, tiene repercusiones particularmente negativas en una persona o grupo con unas características determinadas. Es posible que quien haya establecido esta norma o práctica no sea consciente de esas consecuencias prácticas y, en tal caso, la intención de discriminar no es lo esencial y procede una inversión de la carga de la prueba. Al respecto, el Comité sobre las Personas con Discapacidad ha señalado que "una ley que se aplique con imparcialidad puede tener un efecto discriminatorio si no se toman en consideración las circunstancias particulares de las personas a las que se aplique". Por su parte, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos también ha desarrollado el concepto de discriminación indirecta, estableciendo que cuando una política general o medida tiene un efecto desproporcionadamente prejudicial en un grupo particular, esta puede ser considerado discriminatoria aún si no fue dirigido específicamente a ese grupo.²³

- **Caso de la "Masacre de Mapiripán" Vs. Colombia**

En relación con esa situación de desigualdad, es pertinente recordar que existe un vínculo indisoluble entre las obligaciones erga omnes de respetar y garantizar los derechos humanos y el principio de igualdad y no discriminación, el cual posee carácter de jus cogens y es fundamental para la salvaguardia de los derechos humanos tanto en el derecho internacional como en el interno e impregna toda actuación del poder del Estado, en cualquiera de sus manifestaciones. En cumplimiento de

²² ColDH, Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012. Serie C, No 251, párrs. 234-236.

²³ ColDH, Caso Artavia Murillo y otros ("fecundación in vitro") Vs. Costa Rica. Excepciones preliminares, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2012. Serie C, No 257, párr. 286.

dichas obligaciones, los Estados deben abstenerse de realizar acciones que de cualquier manera vayan dirigidas, directa o indirectamente, a crear situaciones de discriminación de jure o de facto, así como a adoptar medidas positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades, en perjuicio de determinado grupo de personas. Esto implica el deber especial de protección que el Estado debe ejercer con respecto a actuaciones y prácticas de terceros que, bajo su tolerancia o aquiescencia, creen, mantengan o favorezcan las situaciones discriminatorias.²⁴

Asimismo, la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha indicado que los elementos que integran la discriminación indirecta, llamada también discriminación por resultados son:

- 1) Una norma, criterio o práctica aparentemente neutral;
- 2) Que afecta negativamente de forma desproporcionada a un grupo social; y
- 3) En comparación con otros que se ubiquen en una situación análoga o notablemente similar.²⁵

Todo lo anterior nos lleva a obtener las siguientes proposiciones:

1. La igualdad en la norma jurídica consiste en el control del contenido de las normas a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.
2. La igualdad en la norma jurídica está dirigida a la autoridad materialmente legislativa.

²⁴ ColDH, Caso de la "Masacre de Mapiripán" Vs. Colombia. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C, No 134, párr. 178.

²⁵ Cfr. SCJN, Tesis 1a./J. 100/2017 (10a.), "Discriminación indirecta o por resultados. Elementos que la configuran", *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. I, noviembre de 2017, p. 225.

3. La igualdad en la norma jurídica forma parte de la igualdad jurídica, formal o de derecho.
4. Una violación al principio de igualdad jurídica, formal o de derecho da lugar a actos discriminatorios indirectos.
5. De acuerdo con la Corte Interamericana de Derechos Humanos un acto de discriminación indirecta se ve reflejada en el impacto desproporcionado de normas, acciones, políticas o en otras medidas que, aun cuando sean o parezcan ser neutrales en su formulación, o tengan un alcance general y no diferenciado, produzcan efectos negativos para ciertos grupos vulnerables.
6. La Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que los actos discriminatorios indirectos se dan cuando la aplicación de la norma o su contenido es aparentemente neutra, pero el efecto o su resultado conllevan a una diferenciación o exclusión desproporcionada de cierto grupo social, sin que exista una justificación objetiva para ello.

Ahora bien, la LAIPSD es una norma aparentemente neutra, en virtud de que los artículos arriba transcritos en esencia prescriben lo siguiente:

1. El establecimiento de mecanismos e instancias competentes que emitirán políticas en materia de la Ley combatida, así como el programa de acciones en favor de las personas que presentan Síndrome de Down.
2. Las personas servidoras públicas en la Ciudad de México deberán garantizar a las personas con discapacidad por Síndrome de Down, el derecho a ser protegidas y respetadas en su libertad y seguridad, así como su normal desarrollo psicológico.
3. Las medidas de atención, capacitación, asistencia y protección, beneficiarán a las personas con discapacidad por Síndrome de Down.

4. Las personas que integran los tres Órganos de Gobierno de la Ciudad de México, garantizarán en todo momento los derechos de las personas con discapacidad por Síndrome de Down.
5. A todas las personas servidoras públicas de la Administración Pública les corresponde denunciar ante las autoridades competentes los actos de discriminación contra de las personas con Síndrome de Down.
6. La o el Jefe de Gobierno deberá formular políticas e instrumentar programas para la atención de personas con Síndrome de Down; y, aprobar el Programa de Atención Integral y Específica a Personas con Síndrome de Down en la Ciudad de México y ordenar su publicación en la Gaceta Oficial; así como incluir anualmente en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México, los recursos para la ejecución y cumplimiento de las metas y objetivos del Programa.
7. La Procuraduría General de Justicia deberá ejecutar acciones tendientes al fortalecimiento de la atención integral a las personas con discapacidad por Síndrome de Down de la Ciudad de México; así como capacitar de manera permanente a su personal en materia de atención personalizada y profesional para su correcta atención.
8. La Secretaría de Seguridad Pública deberá establecer mecanismos de coordinación con la Procuraduría General de Justicia, cuando le sea solicitada la prevención de factores de riesgo para personas con Síndrome de Down, para obtener, procesar e interpretar toda la información pertinente.
9. La Secretaría de Salud deberá diseñar y ejecutar acciones para la debida atención física y psicológica a las personas con Síndrome de Down.
10. La Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo deberá impulsar campañas de difusión en contra de la explotación laboral, dirigidas



a personas con discapacidad por Síndrome de Down que puedan ser posibles víctimas; así como gestionar la aplicación de recursos, para la implementación de un programa de becas de capacitación para el empleo, dirigidas a las personas con discapacidad por Síndrome de Down.

11. El DIF-CDMX deberá coordinar los trabajos correspondientes para garantizar la atención de las niñas y los niños con discapacidad por Síndrome de Down privados de cuidados familiares; procurar, en el ámbito de su competencia, que sean atendidas todas las necesidades de las niñas y los niños con Síndrome de Down, que se encuentran en estado de abandono o no se localice a sus familiares; atender los reportes que directa o indirectamente reciban, de maltrato, abandono, descuido o negligencia, de las cuales sean objeto las personas con Síndrome de Down, por parte de sus padres, tutores o de quien los tenga bajo su cuidado y atención, para su investigación, tratamiento social y, en su caso, interponer las denuncias correspondientes; e, impulsar y fomentar la plena inclusión social de las personas con Síndrome de Down, promoviendo programas y actividades que permitan el desarrollo de sus aptitudes, capacidades y habilidades.
12. Las Delegaciones deberán instrumentar políticas y acciones en sus respectivas demarcaciones territoriales para la atención de personas con discapacidad por Síndrome de Down; apoyar la creación de programas de sensibilización y capacitación para las y los servidores públicos que puedan estar en contacto con personas con discapacidad por Síndrome de Down.
13. El Gobierno de la Ciudad de México debe diseñar e implementar la política pública general en materia de atención integral a personas con discapacidad por Síndrome de Down, así como la focalizada en la atención y asistencia en determinados casos.

14. La Ley crea la Unidad para la Atención Integral y Específica de las Personas con Síndrome de Down en la Ciudad de México.
15. Las autoridades competentes en materia de procuración de justicia, dispondrán de las medidas apropiadas para garantizar que las personas con discapacidad por Síndrome de Down y sus familias, reciban protección adecuada si se presuponen motivos para pensar que su seguridad está en peligro por cualquier circunstancia.
16. Las víctimas y los testigos con discapacidad por Síndrome de Down, tendrán acceso a todos los programas o medidas de protección de víctimas o de testigos, en la Ciudad de México.
17. En el caso de que la persona con discapacidad por Síndrome de Down sea menor de edad, no se encuentre acompañada estando en la vía pública y tenga un grado de discapacidad que no le permita estar en la calle sin acompañamiento, las autoridades competentes que la atiendan deberán: designar a un tutor legal para que represente los intereses de la persona menor de edad; llevar a cabo las medidas pertinentes para trasladarla a las instancias correspondientes; tomar todas las medidas necesarias para determinar su identidad y, en su caso, su nacionalidad; y, realizar todas las acciones posibles para localizar a su familia, siempre que se favorezcan sus intereses superiores, tomando siempre en cuenta su condición.

Sin embargo, el efecto o resultado de la aplicación de la porción normativa anterior conlleva a una diferenciación o exclusión desproporcionada en perjuicio de todas aquellas personas con discapacidad no comprendidas por esa ley, esto es, personas con una discapacidad distinta al Síndrome de Down a las que, con la emisión de esta ley, se les priva de forma indirecta de los beneficios que establece,



priorizando la atención de este último grupo de población como si fuera más destacado que los grupos con otros tipos de discapacidad.

Esto es, la LAIPSD está dirigida a brindar beneficios especiales adicionales a las personas con discapacidad por Síndrome de Down —siendo que ninguna discapacidad tiene prioridad sobre otra—, dado que solo atiende a este grupo de población que ya tiene derechos reconocidos en la CPUEM²⁶ y en la Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad en el Distrito Federal,²⁷ en tal caso se debería de expedir una ley para cada tipo de discapacidad.

Con lo anterior, se transgreden los artículos 1° Constitucional y 1° de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que señala como propósito de la Convención *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*, entre las que se incluyen a aquellas personas 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*.

En el mismo sentido, la jurisprudencia 1a./J. 100/2017 (10a.) establece que para acoger un alegato de discriminación indirecta, es indispensable la existencia de una situación comparable entre los grupos involucrados. Al respecto, en la página del Instituto para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad (INDEPEDI)²⁸, se puede observar una estadística correspondiente a la

²⁶ Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 5 de febrero de 2017, y la cual entrara en vigor el 17 de septiembre de 2018.

²⁷ Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 10 de septiembre de 2010, y su última reforma el 30 de octubre de 2017.

²⁸ Disponible en: <http://data.indepedi.cdmx.gob.mx/estadistica4.html>

Ciudad de México en 2010, elaborada con datos del INEGI, en donde se muestran distintos porcentajes de personas con discapacidad, destacando que la categoría “caminar, moverse, subir o bajar” es en la que se concentra el mayor número de personas con discapacidad.

Población por tipo de discapacidad en la Ciudad de México en 2010

Población por tipo de discapacidad en la Ciudad de México en 2010

Delegación	Caminar, moverse, subir o bajar	Ver, sin usar lentes	Hablar, comunicarse o conversar	Oír, sin usando aparato auditivo	Moverse, bailar o comer	Poner atención o aprender cosas sencillas	Tiene alguna amputación manual
Álvaro Obregón	21 366	7 430	2 518	2 688	2 084	2 152	2 633
Azcapotzalco	15 623	6 722	1 105	2 345	1 515	653	1 647
Benito Juárez	14 201	4 056	1 355	3 029	2 025	696	1 704
Coyoacán	24 675	9 052	2 613	7 644	2 643	1 127	3 233
Cuauhtémoc	5 592	1 724	1 155	629	471	254	742
Cuauhtémoc	15 254	5 278	2 384	2 342	1 586	1 606	4 036
Gustavo A. Madero	25 471	17 705	5 970	8 659	4 731	2 769	7 705
Iztacalco	11 764	6 771	917	2 082	1 491	631	1 375
Iztapalapa	55 410	25 977	7 567	12 257	5 185	4 452	5 449
La Magdalena Contreras	7 133	2 383	421	1 276	534	335	682
Miguel Alemán	10 234	3 659	945	2 415	1 662	544	1 642
Miguel Alemán	2 562	1 493	658	764	352	236	480
Mixcoac	17 512	6 035	1 601	2 231	979	1 103	2 082
Tlalpaz	21 738	6 151	2 666	4 094	1 725	1 476	2 158
Consejo de Gobierno	10 783	6 444	2 034	3 663	2 353	1 478	2 563
Xochimilco	12 075	6 505	971	2 406	531	523	1 456
Ciudad de México	60.2%	23.2%	7.4%	12.3%	6.6%	4.4%	9.2%

Fuente: INDEPEDI, con base en la muestra del Censo de Población y Vivienda (INEGI-2010).

Anota: La suma de porcentaje según tipo de discapacidad es superior a 100 por las personas que reportan más de una discapacidad.

En México el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) es el responsable del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, el cual identifica a la población con discapacidad a través de preguntas que cubren la dificultad para realizar un conjunto de actividades consideradas básicas para el desenvolvimiento de la persona como se muestra en la tabla y en la gráfica.

Con base en este conjunto de opciones de respuesta se elaboran los cálculos para generar la información y estadísticas de discapacidad en el país. De acuerdo con la gráfica y la tabla, podemos ver que la categoría “caminar, moverse, subir o bajar” es en la que se concentra el mayor número de personas con discapacidad en la CCIM.

Luego entonces, hay diversas categorías para efectos estadísticos en las que se han ubicado a las personas con discapacidad; no obstante ello, la Ley que se combate se centra exclusivamente a las personas con discapacidad por Síndrome de Down excluyendo a todos los grupos de personas que presenten alguna discapacidad distinta.

Es necesario comentar que si bien, la jurisprudencia instituye que el ejercicio comparativo *debe realizarse en el contexto de cada caso específico, así como acreditarse empíricamente la afectación o desventaja producida en relación con los demás*²⁹; lo cierto es, que dicho criterio no es aplicable en su totalidad al presente caso, pues la jurisprudencia por reiteración comentada se generó en la materia de amparo y no de una acción de inconstitucionalidad, en donde a consecuencia de la reciente publicación de la LAIPSD, sería casi imposible demostrar una afectación empírica a un grupo sobre los que recae la discriminación indirecta, pero que sí puede acontecer en un futuro, por lo cual la jurisprudencia no deja de ilustrarnos sobre lo que debe entenderse por discriminación indirecta.

No obstante lo anterior, podemos retomar el análisis realizado en la Sentencia dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 8/2014 en la que se asentó lo siguiente:

Para poder establecer que una norma o política pública que no contempla una distinción, restricción o exclusión explícita sí genera un efecto discriminatorio en una persona, dado el lugar que ocupa en el orden social o en tanto perteneciente a determinado grupo social –con el consecuente menoscabo o anulación del reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos o libertades fundamentales–, es necesario introducir factores contextuales o estructurales en el análisis de la discriminación. Entre estos factores se ubican las relaciones de subordinación en torno al género, la identidad sexo-genérica, la orientación sexual, la clase o la pertenencia étnica; las prácticas sociales y culturales que asignan distinto valor a ciertas actividades en tanto son realizadas por grupos históricamente desaventajados, y las condiciones socioeconómicas. Estos factores condicionan que una ley o política pública –aunque se encuentre expresada en términos neutrales y sin incluir una distinción o restricción explícita basada en el sexo, el género, la orientación sexual, la raza, la pertenencia étnica, entre otros– finalmente provoque una diferencia de trato irrazonable, injusto o injustificable de acuerdo con la situación que ocupen las personas dentro de la estructura social.

²⁹ Cfr. SCJN, Tesis 1a./J. 100/2017 (10a.), "Discriminación indirecta o por resultados... cit., p.225.

Así pues, el impacto desproporcionado de una norma se da cuando existe un efecto adverso de una norma o una práctica que, en apariencia neutra y no discriminatoria, provoca un menoscabo en el ejercicio de los derechos o profundiza la desventaja histórica y sistemática de una persona o grupos de personas que pueden estar asociadas a rubros prohibidos de discriminación o categorías sospechosas.

La discriminación no sólo se resiente cuando la norma regula directamente la conducta de un grupo en situación de desventaja histórica, **sino cuando las normas contribuyen a construir un significado social de exclusión o degradación para estos grupos.** En ese sentido, es necesario partir de la premisa de que los significados son transmitidos en las acciones llevadas por las personas, al ser producto de una voluntad, de lo que no se exceptúa el Estado como persona artificial representada en el ordenamiento jurídico. En ese entendido, las leyes –acciones por parte del Estado– no sólo regulan conductas, sino que también transmiten mensajes que dan coherencia a los contenidos normativos que establecen; es decir, las leyes no regulan la conducta humana en un vacío de neutralidad, sino que lo hacen para transmitir una evaluación oficial sobre un estado de cosas, un juicio democrático sobre una cuestión de interés general. Por tanto, es posible suponer que, en ciertos supuestos, el Estado toma posición sobre determinados temas; el presupuesto inicial es que las palabras contienen significados y que el lenguaje es performativo.

El significado social que es transmitido por la norma no depende de las intenciones del autor de la misma, sino que es función del contexto social que le asigna ese significado. Por tanto, es irrelevante si se demuestra que no fue intención del legislador discriminar a un grupo vulnerable, sino que es suficiente que ese significado sea perceptible socialmente. Así pues, lo relevante es determinar si la norma es discriminatoria y no si hubo o no intención de discriminar por parte del legislador.³⁰

A lo anterior se suma el hecho de que la LAIPSD establece la creación de una Unidad para la Atención Integral y Específica de las Personas con Síndrome de Down en la Ciudad, haciéndola depender del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México, en donde nuevamente los resultados serán que las demás personas con discapacidad a quienes no les sea aplicada la ley por no tener la condición de discapacidad por Síndrome de Down que se requiere, estén en desventaja en cuanto a su atención, pues si bien ya existe el

³⁰ SCJN, Sentencia dictada por el Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 8/2014, promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Campeche, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de noviembre de 2015.

Instituto para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad como un organismo público descentralizado de la Administración Pública de la Ciudad, no hay ninguna justificación objetiva y razonable para crear esta Unidad de Atención Integral y Específica de las Personas con Síndrome de Down, que atenderá en exclusiva a este grupo de personas, excluyendo al resto de personas con discapacidad.

Para evitar este tipo de discriminación indirecta convendría impulsar el cumplimiento de la Ley para la Integración al desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal, así como las obligaciones del Gobierno del Distrito Federal respecto a los derechos de las personas con discapacidad, así como políticas públicas encaminadas a lograr la plena integración al desarrollo de las personas con discapacidad, sin hacer distinciones que indirectamente discriminen a una parte de la totalidad de personas con discapacidad, de lo contrario se tendrá que crear, como ya se mencionó, una ley y una dependencia pública por cada discapacidad registrada.

Es pertinente, precisar que con la presente Acción de Inconstitucionalidad, no se busca impedir que se impulsen normas que benefician a las personas con Síndrome de Down, sino que se protejan los derechos humanos de todas las personas con discapacidad, sin exclusión de ningún tipo, y más cuando no existe una justificación objetiva para la creación de una Ley exclusiva para las personas con Síndrome de Down.

En consecuencia la LAIPSD que aparentemente es neutra, hace diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o convencional, violando el derecho humano a la igualdad, y provocando -en consecuencia- actos discriminatorios indirectos en perjuicio de

todas las personas con discapacidad no incluidas en la Ley, sobre quienes la norma impacta de manera desproporcionada al tener efectos negativos, ya que los excluye sin justificación objetiva de lo prescrito en la ley combatida.

Por otra parte, en lo que respecta al principio de equidad, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad establece que "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", esto es, que se encuentran en **situaciones análogas**; sin embargo, al emitirse una Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad y una LAIPSD se les está dando un **trato diverso a las personas con Síndrome de Down, un trato más especializado que al resto de las personas con discapacidad, lo que vulnera el principio de equidad**, previsto en el artículo 1º de la CPEUM y que debe servir como un criterio básico para el legislador al momento de crear una norma, evitando la ruptura del derecho humano a la igualdad jurídica, al generar un trato discriminatorio indirecto entre situaciones análogas.

De igual forma, no se pierde de vista lo establecido por el artículo 4.4 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en el que se indica:

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.

De conformidad con lo que establece el numeral invocado, podría argumentarse que la LAIPSD no puede ser declarada contraria a los instrumentos internacionales; sin embargo, no debe perderse de vista que lo transcrito de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, así como el contenido de sus artículos, se refieren en todo momento a la totalidad de personas con Discapacidad y no a grupos específicos, por lo que dicho numeral no podría ser aplicado al presente caso.

Además de que, en virtud del análisis realizado, la LAIPSD, no sólo es contraria a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, sino que también lo es respecto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a lo establecido en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como a la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.

Así, en virtud de que ha quedado demostrado que la LAIPSD es contraria a lo establecido en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; IIII de la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad; 1 y 5 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, pues vulnera los derechos humanos a la igualdad y no discriminación, además de contrariar el principio de



equidad, respetuosamente se pide a esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, declarar la inconstitucionalidad de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México.

QUINTO. LA LEY PARA LA ATENCIÓN INTEGRAL DE LAS PERSONAS CON SÍNDROME DE DOWN DE LA CIUDAD DE MÉXICO, EN SUS ARTÍCULOS 9, FRACCIÓN III, 10, FRACCIÓN I y 14, FRACCIÓN III ESTABLECE UN ACTO DE DISCRIMINACIÓN INDIRECTA EN PERJUICIO DE LAS PERSONAS CON SÍNDROME DE DOWN, LO CUAL ES UNA CONTRADICCIÓN CON LOS ARTÍCULOS 1º CONSTITUCIONAL, 1 Y 24 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS; III DE LA CONVENCIÓN INTERAMERICANA PARA LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, ASÍ COMO, 1 Y 5 DE LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.

Para poner de manifiesto la contravención de la LAIPSD con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, a continuación se transcriben los numerales que claramente reflejan dicha contrariedad:

Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos e instrumentos internacionales
Artículo 9.- Corresponde a la Procuraduría General de Justicia: [...] III. Contar con espacios físicos que cumplan con las condiciones de confidencialidad y	Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados

seguridad para la atención integral de las personas con Síndrome de Down;
[...]

Artículo 10.- Corresponde a la Secretaría de Seguridad Pública:

I. Diseñar y ejecutar protocolos así como lineamientos para la intervención operativa, en caso de que sea requerida, cuando se presuma la presencia significativa de personas con Síndrome de Down;
[...]

Artículo 12.- Corresponde a la Secretaría de Educación:

I. Desarrollar actividades educativas especializadas por medio de las Tecnologías de la Información y la Comunicación, dirigidas a personas con Síndrome de Down, que sean didácticas y se puedan desarrollar con madres y padres de familia, para las y los estudiantes (siempre y cuando así lo determinen los especialistas), con el objeto de que puedan mejorar sus posibilidades de desarrollo;
II. Diseñar módulos educativos adaptables a las edades de desarrollo de las personas con Síndrome de Down;
[...]

Artículo 13.- Corresponde a la Secretaría de Desarrollo Social:
[...]

II. Colaborar y orientar en el diseño y aplicación de acciones que permitan la protección, atención y reinserción social de las personas con Síndrome de Down, con especial referencia a la pobreza, marginación y la desigualdad social;
[...]

Artículo 14.- Corresponde a la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo:
[...]

III. Desarrollar lineamientos y ejecutar acciones que permitan identificar centros laborales aptos para el desarrollo de personas con Síndrome de Down;
[...]

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.

[...]

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.

[...]

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.

Convención Americana sobre Derechos Humanos

Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos

1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.
2. Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano.

Artículo 24. Igualdad ante la Ley

Artículo 21.- Se crea la Unidad para la Atención Integral y Específica de las Personas con Síndrome de Down en la Ciudad de México, la cual será dependiente del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México.

Artículo 36.- Las niñas y niños con Síndrome de Down deberán recibir cuidados y atención especiales.

En caso de que existan dudas acerca de la edad para determinar si es niña, niño, adolescente o adulto, se le concederán medidas de atención y protección específicas, a la espera de la determinación de su edad, la asistencia a los menores con este padecimiento estará a cargo de profesionales especializados y se realizará de conformidad con sus necesidades especiales, según esta Ley.

Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.

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

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) a d) [...]

2. [...]

Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad

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. 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. [...] 4. No se considerarán discriminatorias, en virtud de la presente Convención, las medidas específicas que sean necesarias para acelerar o lograr la igualdad de hecho de las personas con discapacidad.
--	--

Planteado lo anterior, es necesario partir del derecho a la igualdad, como ya se dijo reconocido en los artículos 1º Constitucional; 24, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 5 de la de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y una de las modalidades en que se manifiesta es como **igualdad jurídica, formal o de derecho**.

Respecto a la igualdad jurídica, en la jurisprudencia 1a./J. 126/2017, analizada en el concepto de invalidez anterior, señala que la igualdad jurídica se compone de dos elementos: **igualdad ante la ley e igualdad en la norma jurídica**.

Del mismo modo, tal como se precisó en el Tercer concepto de invalidez, las violaciones al derecho a la igualdad jurídica, formal o de derecho dan lugar a actos discriminatorios de dos tipos que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha clasificado como directos e indirectos, mismos que ya fueron explicados.

Así mismo, se indicó que los actos discriminatorios indirectos aparecen cuando la aplicación de la norma o su contenido es aparentemente neutra, pero el efecto o su resultado conllevan a una diferenciación o exclusión desproporcionada de cierto grupo social, sin que exista una justificación objetiva para ello.

Sobre el particular, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado este tipo de discriminación al resolver los siguientes casos: **Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana**³¹, **Artavia Murillo y otros ("fecundación in vitro") Vs. Costa Rica**³² y **Caso de la "Masacre de Mapiripán" Vs. Colombia**³³.

De igual manera, como ya se mencionó, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha indicado los elementos que integran la discriminación indirecta.³⁴

Ahora bien, los artículos 9, fracción III, 10, fracción I y 14, fracción III, de la LAIPSD son aparentemente neutros; sin embargo, el efecto o resultado de su aplicación conlleva a una diferenciación o exclusión

³¹ CoIDH, Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012. Serie C, No 251, párrs. 234-236.

³² CoIDH, Caso Artavia Murillo y otros ("fecundación in vitro") Vs. Costa Rica. Excepciones preliminares, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2012. Serie C, No 257, párr. 286.

³³ CoIDH, Caso de la "Masacre de Mapiripán" Vs. Colombia. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C, No 134, párr. 178.

³⁴ Cfr. SCJN, Tesis 1a./J. 100/2017 (10a.), "Discriminación indirecta o por resultados. Elementos que la configuran", *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. I, noviembre de 2017, p. 225.

desproporcionada en perjuicio las personas con Síndrome de Down, pues los excluye de forma indirecta del grupo social, vulnerando los derechos humanos a la igualdad y no discriminación.

Esto es, el artículo 9, fracción III, de la Ley materia de esta Acción, es contrario a lo establecido en la CPEUM e instrumentos internacionales indicados al establecer que le corresponde a la Procuraduría General de Justicia de esta Ciudad contar con espacios que cumplan las condiciones de confidencialidad y seguridad para la atención integral de las personas con Síndrome de Down, toda vez que no garantiza la inclusión de las personas con Síndrome de Down eliminando barreras sociales existentes ni propicia que sean personas independientes, por el contrario, con la creación de espacios exclusivos para dichas personas, sin una justificación objetiva para ello reflejada en la propia ley, se les aísla socialmente, impidiendo su participación en condiciones de igualdad, lo que puede traducirse en una exclusión en su perjuicio que refleja una visión asistencialista y proteccionista, más que garantista del ejercicio de sus derechos en igualdad de condiciones que el resto de las personas, lo que les impide su pleno desarrollo dentro de la comunidad.

Conviene retomar lo establecido en el preámbulo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en donde se asentó:

e) Reconociendo que la discapacidad es un concepto que evoluciona y que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.

Reforzando el argumento de que la generación de espacios físicos exclusivos con las características señaladas en el artículo 9, fracción III,

de la LAIPSD, genera un acto de discriminación indirecta en agravio de las personas con Síndrome de Down.

De igual forma, el artículo 10, fracción I, de la LAIPSD, produce un efecto discriminatorio en perjuicio de las personas con Síndrome de Down al establecer que le corresponde a la Secretaría de Seguridad Pública el diseño y ejecución de protocolos y lineamientos para la intervención operativa cuando se presume la presencia significativa de personas con síndrome de Down.

De entrada hay que decir, que no se puede determinar cuándo se podrá considerar "la presunción de la presencia significativa de personas", ya que la Ley no establece que deberá entenderse por "significativa"; pero además, con independencia del número de personas con Síndrome de Down que se encuentren presentes en determinado territorio no tiene que ser motivo de un trato diferenciado mediante la emisión y ejecución de protocolos y lineamientos dirigidos en exclusiva para aquellas personas, pues se insiste en que no solamente se les está tratando en forma diferente, sino que continúan colocando barreras sociales que les impiden incluirse en la sociedad en condiciones de igualdad con respecto a todas las personas.

Aunado a lo anterior, el artículo 10, fracción I, de la LAIPSD, no señala cual es la finalidad de los protocolos y lineamientos que deberán emitirse y ejecutarse por parte de la Secretaría de Seguridad Pública, por lo tanto existe una violación a los derechos a la igualdad y no discriminación previstos en la CPEUM y en los instrumentos internacionales que se han mencionado en el presente concepto de violación, en agravio de las personas con Síndrome de Down.



Respecto del artículo 14, fracción III, de la LAIPSD, podemos decir que también provoca una discriminación indirecta en perjuicio de las personas con Síndrome de Down al establecer que le corresponde a la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo desarrollar lineamientos y ejecutar acciones que permitan identificar centros laborales aptos para el desarrollo de personas con Síndrome de Down, pues es un acto de exclusión identificar centros laborales "aptos para el desarrollo de personas con Síndrome de Down" mediante la emisión y ejecución de lineamientos, sin una justificación objetiva para ello reflejada en la ley.

Para demostrar el presente argumento, nuevamente debe retomarse el reconocimiento hecho en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad para recordar que se deben eliminar las barreras impuestas por el entorno de las personas con discapacidad, y no excluirlas de la sociedad con la búsqueda de centros laborales "aptos para su desarrollo", pues esto permite que sean discriminados de forma indirecta.

Siendo en consecuencia el artículo 14, fracción III, inconstitucional e inconvencional, y que para mayor claridad es eficaz retomar el análisis realizado en la Sentencia dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 8/2014 en la que se asentó lo siguiente:

Para poder establecer que una norma o política pública que no contempla una distinción, restricción o exclusión explícita sí genera un efecto discriminatorio en una persona, dado el lugar que ocupa en el orden social o en tanto perteneciente a determinado grupo social –con el consecuente menoscabo o anulación del reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos o libertades fundamentales–, es necesario introducir factores contextuales o estructurales en el análisis de la discriminación. Entre estos factores se ubican las relaciones de subordinación en torno al género, la identidad sexo-genérica, la orientación sexual, la clase o la pertenencia étnica; las prácticas sociales y culturales que asignan distinto valor a ciertas actividades en tanto son realizadas por grupos históricamente desaventajados, y las condiciones socioeconómicas.



Estos factores condicionan que una ley o política pública –aunque se encuentre expresada en términos neutrales y sin incluir una distinción o restricción explícita basada en el sexo, el género, la orientación sexual, la raza, la pertenencia étnica, entre otros– finalmente provoque una diferencia de trato irrazonable, injusto o injustificable de acuerdo con la situación que ocupen las personas dentro de la estructura social.

Así pues, el impacto desproporcionado de una norma se da cuando existe un efecto adverso de una norma o una práctica que, en apariencia neutra y no discriminatoria, provoca un menoscabo en el ejercicio de los derechos o profundiza la desventaja histórica y sistemática de una persona o grupos de personas que pueden estar asociadas a rubros prohibidos de discriminación o categorías sospechosas.

La discriminación no sólo se resiente cuando la norma regula directamente la conducta de un grupo en situación de desventaja histórica, **sino cuando las normas contribuyen a construir un significado social de exclusión o degradación para estos grupos.** En ese sentido, es necesario partir de la premisa de que los significados son transmitidos en las acciones llevadas por las personas, al ser producto de una voluntad, de lo que no se exceptúa el Estado como persona artificial representada en el ordenamiento jurídico. En ese entendido, las leyes –acciones por parte del Estado– no sólo regulan conductas, sino que también transmiten mensajes que dan coherencia a los contenidos normativos que establecen; es decir, las leyes no regulan la conducta humana en un vacío de neutralidad, sino que lo hacen para transmitir una evaluación oficial sobre un estado de cosas, un juicio democrático sobre una cuestión de interés general. Por tanto, es posible suponer que, en ciertos supuestos, el Estado toma posición sobre determinados temas; el presupuesto inicial es que las palabras contienen significados y que el lenguaje es performativo.

El significado social que es transmitido por la norma no depende de las intenciones del autor de la misma, sino que es función del contexto social que le asigna ese significado. Por tanto, es irrelevante si se demuestra que no fue intención del legislador discriminar a un grupo vulnerable, sino que es suficiente que ese significado sea perceptible socialmente. Así pues, lo relevante es determinar si la norma es discriminatoria y no si hubo o no intención de discriminar por parte del legislador.³⁵

Por lo tanto, los artículos 9, fracción III, 10, fracción I y 14, fracción III, de la LAIPSD que aparentemente son neutros, hace diferenciaciones

³⁵ SCJN, Sentencia dictada por el Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 8/2014, promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Campeche, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de noviembre de 2015.

legislativas sin justificación constitucional o convencional, violando el derecho humano a la igualdad jurídica, y provocando -en consecuencia- actos discriminatorios indirectos en perjuicio de las personas con Síndrome de Down, ya que los excluye sin una justificación objetiva.

En consecuencia, toda vez que los artículos 9, fracción III, 10, fracción I y 14, fracción III, de la LAIPSD son contrarios a lo establecido en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; III de la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad; 1 y 5 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en virtud de vulnerar los derechos humanos a la igualdad y no discriminación, respetuosamente se pide a esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, declarar su invalidez.

SEXTO. LA LEY MATERIA DE ESTA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PREVÉ GARANTIZAR EL DERECHO DE LAS PERSONAS CON SÍNDROME DE DOWN A SER INCLUIDAS EN LA COMUNIDAD, A TRAVÉS DE ATENCIÓN MÉDICA ESPECIALIZADA, Y NO MEDIANTE ACCIONES TENDIENTES A ELIMINAR LAS BARRERAS SOCIALES IMPUESTAS A LAS PERSONAS CON DIVERSIDADES FUNCIONALES, LO CUAL CONTRAVIENE LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 1º CONSTITUCIONAL EN RELACIÓN CON LOS ARTÍCULOS 3, INCISO C), 19, INCISO A) Y 26.1, PÁRRAFO PRIMERO E INCISO B), DE LA CONVENCION DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.

Como se analizó en la primera parte del segundo concepto de invalidez, la discapacidad, en la época moderna, se ha desarrollado a través de dos modelos, el modelo individual o médico y el modelo social.



El modelo social pugna porque las personas con discapacidad, entre ellas, aquellas con Síndrome de Down, tengan diversidades funcionales formando parte de la sociedad, misma que sólo pone barreras al no atender adecuadamente las necesidades de este sector social; mientras que el modelo médico considera que la discapacidad es un *defecto físico, cognitivo o sensorial* del individuo, que debe superarse a través de atención médica y rehabilitación.

Al amparo del modelo social, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, específicamente en los artículos 3, inciso c), 19, inciso a) y 26.1, párrafo primero e inciso b), reconoce el derecho de las personas con discapacidad a ser incluidas en la comunidad, derecho que no garantiza la LAIPSD, como se analizará en este concepto de invalidez.

Para ello, es menester transcribir los artículos de la Convención de las Personas con Discapacidad transgredidos, así como la porción normativa de la LAIPSD que se estima es violatoria de dicha Convención:

Artículos de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México	Artículos de la CPEUM y de los Instrumentos Internacionales.
Artículo 7.- Corresponde al Jefe de Gobierno: [...] II. Impulsar las acciones efectivas de prevención, protección y atención del padecimiento conocido como Síndrome de Down; [...] IV. Establecer, de manera concertada con la Federación, programas y proyectos de atención, educación, capacitación e investigación en materia del padecimiento conocido como Síndrome de Down; [...]	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 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.

Artículo 15.- Corresponde al DIF-CDMX: [...] VI. Impulsar y fomentar la plena inclusión social de las personas con Síndrome de Down, promoviendo programas y actividades que permitan el desarrollo de sus aptitudes, capacidades y habilidades; [...] Artículo 36.- Las niñas y niños con Síndrome de Down deberán recibir cuidados y atención especiales. En caso de que existan dudas acerca de la edad para determinar si es niña, niño, adolescente o adulto, se le concederán medidas de atención y protección específicas, a la espera de la determinación de su edad, la asistencia a los menores con este padecimiento estará a cargo de profesionales especializados y se realizará de conformidad con sus necesidades especiales, según esta Ley. Artículo 37. [...] Las entrevistas, los exámenes y otros tipos de investigaciones que se desarrollen, tratándose de personas menores con este padecimiento, estarán a cargo de profesionales especializados y se realizarán en un entorno adecuado y en el idioma o mecanismo de lenguaje e interlocución que el menor utilice y comprenda, y siempre se hará en presencia de sus padres o tutor legal.	Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad Artículo 3 Principios generales Los principios de la presente Convención serán: [...] c) La participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad; [...] Artículo 19 Derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad Los Estados Partes en la presente Convención reconocen el derecho en igualdad de condiciones de todas las personas con discapacidad a vivir en la comunidad, con opciones iguales a las de las demás, y adoptarán medidas efectivas y pertinentes para facilitar el pleno goce de este derecho por las personas con discapacidad y su plena inclusión y participación en la comunidad, asegurando en especial que: a) Las personas con discapacidad tengan la oportunidad de elegir su lugar de residencia y dónde y con quién vivir, en igualdad de condiciones con las demás, y no se vean obligadas a vivir con arreglo a un sistema de vida específico; [...] Artículo 26 Habilitación y rehabilitación 1. Los Estados Partes adoptarán medidas efectivas y pertinentes, incluso mediante el apoyo de personas que se hallen en las mismas circunstancias, para que las personas con discapacidad puedan lograr y mantener la máxima independencia, capacidad física, mental, social y vocacional, y la inclusión y participación plena en todos los aspectos de la vida. [...]
---	---

	b) Apoyen la participación e inclusión en la comunidad y en todos los aspectos de la sociedad, sean voluntarios y estén a disposición de las personas con discapacidad lo más cerca posible de su propia comunidad, incluso en las zonas rurales. [...]
--	--

Como ya se mencionó el artículo 1° Constitucional establece que todas las personas gozan de los derechos fundamentales reconocidos en dicho ordenamiento y en los instrumentos internacionales en los que el Estado Mexicano forma parte, como es el caso publicado el 2 de mayo de 2008 en el Diario Oficial de la Federación.

En ese entendido, de la transcripción de los artículos 3, inciso c), 19, inciso a) y 26.1, párrafo primero e inciso b), de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, se desprende que uno de los principios de ésta es la participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad, de las personas con discapacidad, como en el caso concreto, personas con Síndrome de Down.

Dicha inclusión se refleja en la igualdad de condiciones de todas las personas con discapacidad, como el caso del Síndrome de Down, a vivir en la comunidad, con opciones iguales al resto de la población, para lo cual deberá garantizarse que las personas con discapacidad (como Síndrome de Down) no se vean obligadas a vivir con arreglo a un sistema de vida específico, de tal suerte que las personas con discapacidad (como Síndrome de Down) logren su independencia e inclusión y participación plena en todos los aspectos de la vida, como el resto de las personas.

En relación con lo anterior, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en su Observación General Número 5 sobre el derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad, del 27 de octubre de 2017, establece en su párrafo 16, inciso b), que:

El derecho a ser incluido en la comunidad se refiere al principio de inclusión y participación plenas y efectivas en la sociedad consagrado, entre otros, en el artículo 3 c) de la Convención. Incluye llevar una vida social plena y tener acceso a todos los servicios que se ofrecen al público, así como a los servicios de apoyo proporcionados a las personas con discapacidad para que puedan ser incluidas y participar plenamente en todos los ámbitos de la vida social. Esos servicios pueden referirse, entre otras cosas, a la vivienda, el transporte, las compras, la educación, el empleo, las actividades recreativas y todas las demás instalaciones y servicios ofrecidos al público, incluidos los medios de comunicación social. Ese derecho también incluye tener acceso a todas las medidas y acontecimientos de la vida política y cultural de la comunidad, entre otras cosas reuniones públicas, eventos deportivos, festividades culturales y religiosos y cualquier otra actividad en la que la persona con discapacidad desee participar;³⁶

Sin embargo, como puede advertirse de la porción normativa transcrita, la LAIPSD está lejos de establecer acciones o mecanismos que logren que las personas con Síndrome de Down sean independientes y, en consecuencia, se logre su inclusión en la sociedad, parte de la premisa de que el Síndrome de Down es una enfermedad que sufren las personas, por lo que la forma más idónea para lograr que sean incluidas en la sociedad es a través de acciones, actividades, programas, atenciones y protecciones especiales que subsanen ese defecto físico, cognitivo y/o sensorial de las personas con Síndrome de Down.

³⁶ Comité Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación General Número 5 sobre el derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad*, 2017. http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2fC%2fGC%2f5&Lang=en

Lo anterior trae como consecuencia que se refuercen aún más las barreras sociales que se imponen a las personas con diversidades funcionales, apartándolos de la sociedad a través de atenciones exclusivas, cuando, siendo congruentes con la Convención que se analiza, debería incorporárseles a la sociedad, no excluirlas.

Para reforzar el argumento anterior, conviene traer a colación la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, en cuyo artículo 1 establece que su objeto es reglamentar el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo conducente a las personas con discapacidad, *estableciendo las condiciones en las que se deberá promover, proteger y asegurar el pleno ejercicio de los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas con discapacidad, y asegurando su plena inclusión a la sociedad.*

Dicha Ley en su artículo 4, párrafos tercero y cuarto, establece que la Administración Pública en el ámbito de su competencia, debe impulsar la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad, estableciendo acciones afirmativas positivas que permitan la integración de las personas. Entendiéndose *acciones afirmativas positivas* a los apoyos específicos para prevenir o compensar las desventajas o dificultades que tienen las personas con discapacidad en la incorporación y participación en la vida política, económica, social y cultural.

Sin embargo, en el caso que nos ocupa, es claro que la LAIPSD al partir de la idea de la discapacidad de las personas con Síndrome de Down como un *padecimiento*, impulsa la implementación de acciones especializadas en ese *padecimiento*, que lejos de impulsar la igualdad de oportunidades para las personas con Síndrome de Down y su

participación en la vida política, económica, social y cultural de la comunidad, la segrega a un grupo *especial*.

Esto es, en la medida en que a las personas con Síndrome de Down se les brindan atenciones especiales, como por ejemplo, a través de un programa destinado sólo para ellas y no para la totalidad de la población, automáticamente se está segregando a ese sector de la sociedad, impidiéndoles convivir libremente con el resto de la comunidad, más aún, se está reforzando la percepción de la sociedad de que este sector de la comunidad no puede ser tratado como al resto porque requiere de un trato *especial en atención al padecimiento que sufre*, lo que automáticamente deriva en una exclusión de las personas con Síndrome de Down, de la comunidad, y jurídicamente, es un claro incumplimiento del Gobierno de la Ciudad de México a lo dispuesto por la Convención de las Personas con Discapacidad en materia de inclusión.

Lo anterior, en virtud de que este tipo de medidas excluyentes de las personas con Síndrome de Down distan mucho de constituir medidas efectivas o *acciones afirmativas positivas* para facilitar a este sector de la sociedad su plena inclusión y participación en la comunidad, lo que se traduce en una trasgresión a su derecho a ser incluido en la comunidad, reconocido en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; y, adicionalmente, un incumplimiento a la recomendación formulada por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en el documento denominado "Observaciones finales sobre el informe inicial de México", del 27 de octubre de 2014, en cuyo párrafo 44, inciso b)³⁷, pide al Estado

³⁷ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, CRPD/C/MEX/CO/1 Observaciones finales sobre el informe inicial de México, 27 de octubre de 2014, párrafo 44, inciso b). http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/G1419180.pdf.

Mexicano "establecer con carácter de urgencia una estrategia de desinstitucionalización de las personas con discapacidad con plazos concretos y seguimiento de sus resultados"; no obstante, con la actitud proteccionista que se otorga al Gobierno de la Ciudad de México en la Ley que se analiza, se está institucionalizando aún más a las personas con Síndrome de Down, como personas *especiales* que requieren de ayuda específica en virtud del *padecimiento* que sufren.

Además, en el párrafo 30 de la Observación General Número 5 sobre el derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad indica que los servicios de apoyo individualizado que deben brindarse a las personas con discapacidad deben estar concebidos para facilitar la vida en la comunidad y evitar el aislamiento y la separación del resto de la sociedad, pues su finalidad debe ser lograr la plena inclusión en la comunidad, en ese sentido, cualquier forma institucional de servicios de apoyo que segregue y limite la autonomía personal es violatoria del artículo 19 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Por el contrario, en su Observación General Número 1: *Artículo 12. Igual reconocimiento como persona ante la ley*, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, establece en su párrafo 45 la importancia de las redes sociales y el apoyo a las personas con discapacidad que *se da de forma natural en la comunidad* (como el que brindan los amigos, la familia y la escuela), son los elementos esenciales de apoyo para que las personas con discapacidad tomen sus propias decisiones³⁸, esto implica que no es necesaria ninguna atención especial que parta de la premisa de que el Síndrome de Down es una

³⁸ Comité Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación General Número 1 sobre el derecho de las personas con discapacidad a ser iguales ante la ley*, 2014. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/031/23/PDF/G1403123.pdf?OpenElement>

cuestión médica que debe atenderse con atención especializada y apoyos especializados para que puedan tomar sus decisiones, como pretende hacerlo la LAIPSD.

Es por ello, que se solicita se declaren inconstitucionales los artículos 7, fracciones II y IV, 15, fracción VI, 36 y 37, último párrafo, de la LAIPSD.

SÉPTIMO.- LA LEY MATERIA DE ESTA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PREVÉ LA REINSERCIÓN SOCIAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD POR SÍNDROME DE DOWN, LO CUAL ES CONTRARIO AL ARTÍCULO 1º DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN RELACIÓN A LOS ARTÍCULOS 8.1, INCISOS B) Y C) Y 8.2, INCISO A), SUBINCISO II) E INCISO C), DE LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.

Para estudiar el presente concepto de invalidez, es menester señalar que el Diccionario de la Real Academia Española define *reinserción* como "Acción y efecto de reinsertar", y *reinsertar* como "Volver a insertar" y "**volver a integrar en la sociedad a alguien que estaba condenado penalmente o marginado**". A su vez, define *insertar* como "Incluir, introducir algo en otra cosa".

Al amparo del orden normativo mexicano, el concepto de *reinserción social* se utiliza generalmente en el ámbito penitenciario, para referirse a la *reincorporación* de las personas sentenciadas privadas de la libertad a la sociedad. De hecho, el artículo 18, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que "El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la

educación, la salud y el deporte como medios para lograr la **reinserción del sentenciado a la sociedad** y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley".

En relación a lo anterior, la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha señalado que:

[...] en principio, se consideró que el autor del delito era una persona degenerada, de ahí que la Constitución General tuviera como finalidad su regeneración; en un segundo momento, se le percibió como un sujeto mental o psicológicamente desviado que requería de una readaptación, en ambos casos debía ser objeto de tratamiento; mientras que las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008 y el 10 de junio de 2011, respectivamente, básicamente resultaron en: i) La **sustitución del término "readaptación" por "reinserción"**; ii) El abandono del término "delincuente"; iii) La inclusión del fomento al respeto por los derechos humanos, como medio para lograr la reinserción; iv) La inclusión de un objetivo adicional a "lograr la reinserción", a saber: "procurar que la persona no vuelva a delinquir"; y, v) La adición del concepto "beneficios" como parte de la lógica del sistema penitenciario. De este modo, la intención del Constituyente consistió en cambiar el concepto penitenciario de readaptación social por uno más moderno y eficiente, denominándolo "reinserción" o "reintegración" a la sociedad apoyado, entre otros elementos, en el respeto a los derechos humanos y el trabajo. Por tanto, a raíz de la citada reforma de 2008, la reinserción social, como fin de la pena, no acepta la idea de que al culpable se le caracterice por ser degenerado, desadaptado o enfermo, y que hasta que sane podrá obtener no sólo la compurgación de la pena, sino inclusive alguno de los beneficios preliberacionales que prevé la norma. En consecuencia, el ejercicio de la facultad legislativa en materia de derecho penitenciario no puede ser arbitraria, pues la discrecionalidad que impera en la materia y que ha sido reconocida por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, especialmente en materia de beneficios preliberacionales, debe aspirar a conseguir un objetivo constitucional, consistente en la reinserción social del individuo, antes que en su regeneración o readaptación.³⁹

Bajo este contexto, tenemos que el concepto de *reinserción social* está vinculado principalmente al ámbito penitenciario y se desarrolla

³⁹ T.A. 1a. CCXXI/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. 1, septiembre de 2016, p. 509. "Reinserción social. Alcances de este principio establecido en el artículo 18, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"

partiendo de la premisa de que existe un grupo o individuo que por alguna circunstancia es mantenido al margen de la sociedad, y se pretende volver a integrarlo a ella.

En este entendido, el término de *reinserción social* aplicado a las personas con discapacidad, en especial a las personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, da la idea de que las personas que presentan esta discapacidad son un grupo segregado de la sociedad, y es necesario *reinsertarlo* a ella, tal como se aprecia en los artículos 13, fracción II y 14, fracción II, de la LAIPSD, que disponen:

Artículo 13.- Corresponde a la Secretaría de Desarrollo Social:

[...]

II. Colaborar y orientar en el diseño y aplicación de acciones que permitan la protección, atención y **reinserción social** de las personas con Síndrome de Down, con especial referencia a la pobreza, marginación y la desigualdad social;

[...]

Artículo 14.- Corresponde a la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo:

[...]

II. Ofrecer oportunidades de bolsa de trabajo y firmar convenios con empresas para brindar oportunidades laborales, para la **reinserción social** de las personas con Síndrome de Down;

[...]

Así, con base en lo señalado, dichos preceptos al establecer que las personas con Síndrome de Down debe ser *reinsertadas a la sociedad*, resultan violatorios del artículo 1º Constitucional, en relación con el diverso 8.1, incisos b) y c) y 8.2, inciso a), subinciso ii) e inciso c), de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que establecen lo siguiente:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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.
[...]

Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad

Artículo 8 Toma de conciencia

1. Los Estados Partes se comprometen a adoptar medidas inmediatas, efectivas y pertinentes para:

[...]

b) Luchar contra los estereotipos, los prejuicios y las prácticas nocivas respecto de las personas con discapacidad, incluidos los que se basan en el género o la edad, en todos los ámbitos de la vida;

c) Promover la toma de conciencia respecto de las capacidades y aportaciones de las personas con discapacidad.

2. Las medidas a este fin incluyen:

a) Poner en marcha y mantener campañas efectivas de sensibilización pública destinadas a:

[...]

ii) Promover percepciones positivas y una mayor conciencia social respecto de las personas con discapacidad;

[...]

c) Alentar a todos los órganos de los medios de comunicación a que difundan una imagen de las personas con discapacidad que sea compatible con el propósito de la presente Convención;

[...]

De acuerdo con la normatividad transcrita, por mandato constitucional –previsto en el artículo 1º, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos—, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la que el Estado Mexicano es parte, forma parte del parámetro de regularidad de las normas y actos del orden jurídico mexicano.

Por consiguiente, la LAIPSD debió observar lo dispuesto en el artículo 8.1, incisos b) y c) y 8.2, inciso a), subinciso ii) e inciso c), de la Convención referida, esto es, adoptando medidas para:

- a) Luchar contra los estereotipos y prejuicios respecto de las personas con Síndrome de Down, y
- b) Promover la toma de conciencia respecto de las capacidades y aportaciones de las personas con Síndrome de Down.

Dentro de las medidas que se deben adoptar se encuentra la sensibilización pública a través de la promoción de percepciones positivas y una mayor conciencia social de las personas con discapacidad. Esto es, la implementación de medidas de acción positiva efectivas que eliminen los estereotipos y prejuicios de la sociedad respecto a las personas con Síndrome de Down, basándose en los preceptos del modelo social que, como ya hemos visto, desarrolla la discapacidad a partir de las barreras impuestas por las estructuras sociales.

Bajo este contexto, la para la Ley Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México debió prever medidas efectivas para que el colectivo social perciba a las personas con Síndrome de Down como personas con diversidades funcionales.

Sin embargo, la Ley que nos ocupa, al establecer en sus artículos 13, fracción II y 14, fracción II, diversas acciones que permitan la *reinserción social* de las personas con Síndrome de Down a la sociedad, lejos de promover una percepción positiva que vaya en contra de los estereotipos y prejuicios de la sociedad respecto a las personas con Síndrome de Down, genera en el colectivo social la percepción de que las personas con Síndrome de Down son un grupo marginado de la sociedad, al que debe brindársele ayuda especializada para su *reincorporación* a la comunidad, lo que trae como consecuencia un reforzamiento de los estereotipos y prejuicios sociales sobre este sector social.

Por tal motivo, se solicita a esa Suprema Corte de Justicia que se declare la invalidez de los artículos 13, fracción II y 14, fracción II, de la LAIPSD, por ser contrarios al artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el diverso 8.1, incisos b) y c) y 8.2, inciso a), subinciso ii) e inciso c), de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

VII. PRUEBAS

1.- LAS DOCUMENTALES PÚBLICAS consistente en copia certificada del oficio MDPPSOTA/CSP/660/2017, de fecha 7 de noviembre de 2017, signado por la Dip. Flor Ivonne Morales Miranda, Presidenta de la Mesa Directiva de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, VII Legislatura, y copia simple de la Gaceta Oficial de la Ciudad de México No. 197, del 13 de noviembre de 2017, mediante la cual se publicó el Decreto por el que me se designa Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, para el periodo de cuatro años contados a partir del 7 de noviembre de 2017 (**Anexo 1 y 2**).

3.- LA DOCUMENTAL PÚBLICA consistente en copia simple del Decreto por el que se expide la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México No. 274, el 05 de marzo de 2018.

Por lo anteriormente expuesto y fundado,

A Ustedes, CC. Ministros, atentamente pido se sirvan:

PRIMERO.- Tenerme por presentada en los términos del presente escrito, promoviendo la presente Acción de Inconstitucionalidad.

SEGUNDO.- Admitir a trámite la presente Acción de Inconstitucionalidad, y tener como delegados y delegadas, y como domicilio para oír y recibir notificaciones, a las personas señaladas y el lugar mencionados, respectivamente, en el proemio de este ocurso.

TERCERO.- Tener por ofrecidas, exhibidas y admitidas las pruebas que se acompañan.

CUARTO.- Dar vista a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal VII Legislatura y al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, para que rindan el informe previsto en el artículo 64, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

QUINTO.- Sustanciado el procedimiento dictar sentencia que declare fundada la Acción de Inconstitucionalidad planteada y resolver que la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México cuya invalidez se reclama, es inconstitucional.

Ciudad de México a 03 de abril de 2018
COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL
LEGALMENTE REPRESENTADA POR SU PRESIDENTA


NASHIELI RAMÍREZ HERNÁNDEZ