

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

**Ministros que integran el Pleno de
la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

*Pino Suárez 2, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc,
C.P. 06065, Ciudad de México.*

El que suscribe, **Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, personalidad que acredito con copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República (anexo uno); con domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Carretera Picacho-Ajusco 238, piso 7, Colonia Jardines en la Montaña, Delegación Tlalpan, C. P. 14210, Ciudad de México; designo como delegados, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Rubén Francisco Pérez Sánchez, Rosaura Luna Ortiz, Jorge Luis Martínez Díaz, y José Cuauhtémoc Gómez Hernández, con cédulas profesionales números 1508301, 3547479, 1985959 y 2196579, respectivamente, que los acreditan como licenciados en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a los licenciados César Balcázar Bonilla, Román Gutiérrez Olivares, Marisol Mirafuentes de la Rosa y Gerardo Reyes Maya; así como a Giovanna Gómez Oropeza, Jesús Eduardo Villar Román, María Guadalupe Vega Cardona, Berenice Vázquez Botello y Yocelin Sánchez Rivera; con el debido respeto comparezco y expongo:

De conformidad con lo dispuesto en el inciso g), de la fracción II, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y relativos de la Ley Reglamentaria, dentro del plazo establecido en el segundo párrafo, del precepto constitucional y fracción citados y 60, de la Ley Reglamentaria, promuevo **DEMANDA DE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD** en los términos que a continuación se expondrán:

En acatamiento al artículo 61, de la Ley Reglamentaria, manifiesto:

I. Nombre y firma del promovente:

Luis Raúl González Pérez, en mi calidad de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Firma al calce del documento.

II. Los órganos legislativos y ejecutivos que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas:

A. Órgano Legislativo: Asamblea Legislativa de la Ciudad de México.

B. Órgano Ejecutivo: Jefe de Gobierno de la Ciudad de México.

III. La 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, en su totalidad por falta de consulta estrecha y activa con las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, expedida mediante Decreto de fecha 5 de marzo de 2018, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.
- De manera específica, los artículos 7, fracciones II y IV, en las porciones normativas “*padecimiento*”; 12, fracción III en la porción normativa “*con este padecimiento*”; 36, en la porción normativa “*con este padecimiento*”; 37, último párrafo, en la porción normativa “*con este padecimiento*”; 13, fracción II y 14, fracción II ambos en las porciones normativas “*reinserción social*”; 27, en la porción normativa “*ser mexicano por nacimiento*”; y 38, todos de la Ley para la Atención Integral

de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, expedida mediante Decreto supracitado.

IV. Preceptos constitucionales e internacionales que se estiman violados:

- Artículos 1, 5, 6, 7 y 30 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Artículos 1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Artículos 1 y 4 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
- Artículos 2 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Artículos 1, 2, 3 y 4 de la Convención Interamericana contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho de consulta estrecha y activa con las personas con discapacidad.
- Derecho a la igualdad.
- Derecho a la no discriminación.
- Derecho a dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo lícitos.
- Derecho a la autonomía e independencia individual.
- Derecho de acceso a la información
- Principio de máxima publicidad
- Principio *pro persona*.

VI. Competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 1, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de las normas precisadas en el apartado III del presente ocurso.

VII. Oportunidad en la promoción.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

En el caso, la norma cuya declaración de invalidez se solicita fue publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, el día 5 de marzo de 2018, por lo que el plazo para presentar la acción corre del martes 6 de marzo de 2018 al miércoles 4 de abril de 2018. Por tanto, al promoverse el día de hoy, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción es oportuna.

VIII. Legitimación activa de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.

El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expresamente dispone que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene atribuciones para plantear la posible

inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México es parte y, respecto de las legislaciones federales y de las entidades federativas, en los siguientes términos:

“Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:(...)

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

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

*g) **La Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, **que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte.** Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; (...).”*

Conforme al citado precepto Constitucional, acudo a este Alto Tribunal en mi calidad de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en los términos del primer párrafo, del artículo 11, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II, del Artículo 105 Constitucional, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59, del mismo ordenamiento legal.

Dicha representación y facultades, se encuentran previstas en el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y en el diverso 18, del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, preceptos que, por su relevancia, a continuación, se citan:

De la Ley:

“Artículo 15. El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

*I. **Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;** (...)*

*XI. **Promover las acciones de inconstitucionalidad,** en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el ejecutivo Federal y aprobados por el senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y (...).”*

Del Reglamento Interno:

“Artículo 18. (Órgano ejecutivo)

*La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde **ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal.**”*

Asimismo, conviene señalar que el Pleno de ese Máximo Tribunal Constitucional, al resolver las diversas acciones de inconstitucionalidad 22/2009, 49/2009 y 42/2013^[1] determinó que, basta con que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos aduzca en su demanda una violación a cualquier derecho humano reconocido en el orden jurídico mexicano, para considerarla como legitimada para promover este medio de defensa constitucional.

Es decir, para tener por satisfecho el requisito de legitimación, no es necesario que se realice un análisis preliminar sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, ni hacer un pronunciamiento sobre si ésta tutela o no derechos

^[1] Resuelta el 26 de junio de 2017. En el considerando tercero de esta sentencia se adoptaron las mismas consideraciones que en las diversas 22/2009 y 49/2009, las cuales fueron aprobadas por unanimidad de votos.

humanos, puesto que éstas son cuestiones que atañen al fondo del asunto y no a su procedencia, consideraciones que por su relevancia conviene transcribir:

*“Al respecto, debe señalarse que **este Tribunal Pleno al resolver las diversas acciones de inconstitucionalidad 22/2009 y 49/2009, estableció que basta con que la citada Comisión aduzca en su demanda una violación a derechos humanos, para considerarla como legitimada para promover este medio de defensa constitucional. Es decir, para tener por satisfecho el requisito de legitimación, no es necesario que se realice un análisis preliminar sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, ni hacer un pronunciamiento sobre si ésta tutela o no derechos humanos, puesto que ésta es una cuestión que atañe al fondo del asunto; sino más bien, determinar si la impugnación que realiza en cada caso, está dirigida precisamente a la salvaguarda de esos derechos fundamentales**, pues de no ser así —como pudiera ser el caso en que se alegara una invasión de ámbitos competenciales, desvinculada de la protección a derechos humanos—, se actualizaría su falta de legitimación para iniciar este medio de control, pues dicha Comisión tiene una limitación constitucional en materia de legitimación que se verifica en atención al tipo de violación constitucional que pretende impugnar, al señalar específicamente el texto constitucional que sólo podrá interponer acción cuando se aleguen violaciones de leyes o tratados internacionales a derechos humanos y no de otro tipo.*

En el caso concreto, se solicita la declaración de inconstitucionalidad de diversas disposiciones de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, y se aducen violados los derechos de consulta estrecha con las personas con discapacidad, a la igualdad y no discriminación, a dedicarse a cualquier profesión lícita, de acceso a la información, a la autonomía e independencia individual, máxima publicidad y *pro persona*, por

tanto, debe concluirse que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se encuentra legitimada para la presente impugnación.

IX. Introducción.

El pleno reconocimiento de los derechos de las personas con discapacidad es parte del desarrollo progresivo de los derechos humanos en los ámbitos nacional e internacional, lo que se ha traducido en el abandono de la perspectiva médica que entendía y abordada normativamente la discapacidad como una enfermedad y un padecimiento que debía ser tratado, a través de políticas asistencialistas que excluían a las personas en condición de discapacidad.

Una de las consecuencias de la evolución que, a nivel nacional e internacional y se ha llevado a cabo en materia de discapacidad es la transición a un modelo social, con el objetivo de reconocer a las personas como sujetos de derecho y no como objetos de políticas asistencialistas. Bajo ese contexto, fue aprobada en 2006, por la Asamblea General de las Naciones Unidas la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, lo que representó un avance histórico en el cambio de paradigmas de la discapacidad.

Asimismo, la Organización de las Naciones Unidas ha reconocido que el síndrome de Down es una combinación cromosómica natural que siempre ha formado parte de la condición humana, existe en todas las regiones del mundo y habitualmente tiene efectos variables en los estilos de aprendizaje, las características físicas o la salud y alienta a los Estados Miembros a que adopten medidas para que toda la sociedad tome mayor conciencia, especialmente a nivel familiar, respecto de las personas con síndrome de Down.¹

Conforme al objeto y fin de la Convención se destaca que, para la efectiva garantía, protección y ejercicio de sus derechos las personas con discapacidad estas últimas deben tener la oportunidad de participar en los procesos de

¹ Organización de las Naciones Unidas, Asamblea General, Documento A/RES/66/149, Sexagésimo sexto período de sesiones, 19 de diciembre de 2011, Ciudad de Nueva York.

adopción de normas, decisiones, políticas que les afecten o no de forma directa, lo cual no debe ser interpretado por los Estados como un mero requisito formal, sino que es el mecanismo mediante el cual las personas con discapacidad pueden garantizar sus derechos.

En ese orden de ideas, el Estado Mexicano refrendó su compromiso y obligación de respetar, garantizar, proteger y promover los derechos de las personas con discapacidad al ser parte de la Convención, lo cual además reforzó sus obligaciones contenidas en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y adquirió el compromiso de garantizar la participación activa de las personas con discapacidad en la elaboración de normas y políticas públicas a fin de promover su inclusión en la sociedad y pugnar por la eliminación de las barreras sociales a las cuales día con día se enfrentan las personas con discapacidad.

En congruencia, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reconoce en su artículo 1° el derecho a la igualdad y consagra la prohibición de 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.

Asimismo, dicha prohibición categórica de discriminación se encuentra adicionalmente establecida a nivel internacional en los documentos consistentes en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 24), así como el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (artículo 26). Por su parte, la Convención Interamericana contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia precisa en su artículo 1° que la discriminación es cualquier distinción, exclusión, restricción o preferencia, en cualquier ámbito público o privado, que tenga el objetivo o el efecto de anular o limitar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de uno o más derechos humanos o libertades fundamentales consagrados en los instrumentos internacionales aplicables a los Estados.

Dicha regulación prohibitiva de distinguir de manera injustificada trae aparejada, una serie de obligaciones imputables al Estado, consistentes en prevenir, eliminar, prohibir y sancionar, todos los actos y manifestaciones de discriminación e intolerancia, incluyendo la denegación del acceso a cualquiera de los derechos sociales, económicos y culturales.²

En contraste con las obligaciones internacionales refrendadas por el Estado mexicano, el 5 de marzo de 2018, se publicó en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el “*Decreto por el que se desechan las observaciones y se expide la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down*”. Dicho ordenamiento constituye una medida legislativa que impacta directamente a un grupo social determinado, consistente en las personas con discapacidad, específicamente, aquellas con Síndrome de Down.

No obstante, de los antecedentes legislativos de la Ley de mérito, no se desprende que se haya realizado efectivamente una consulta estrecha y activa con las Personas con Síndrome de Down y tampoco con ninguna organización de la sociedad civil que los representan en los términos que han sido establecidos por organizaciones internacionales, lo cual, además de ser contrario al objeto y fin de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, tuvo como consecuencia que la norma tuviera una alta influencia del modelo médico asistencialista de discapacidad el cual resulta contrario al modelo social que actualmente rige la materia.

La colaboración y consulta estrecha de las personas con discapacidad en la elaboración de normas es de una gran relevancia pues no solo trae aparejado el visibilizar las dificultades a las que se enfrentan día con día, sino que también impulsa el desarrollo progresivo de sus derechos con normas que tengan un adecuado enfoque de discapacidad e incidan en su inclusión en la sociedad y se deje atrás la práctica de sustituir la toma de decisiones que les atañen.

² Artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Sin embargo, la ley impugnada, al no llevar a cabo ese proceso contiene disposiciones que no garantizan su inclusión y que por tanto resulta contraria a la Constitución y a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, pero además se encuentra redactada en un lenguaje peyorativo y ofensivo, que propicia la perpetuación de estigmas socioculturales, pues utiliza en diversas disposiciones términos como “*padecimiento*” o “*reinserción social*”, construcciones lingüísticas propias del modelo médico abandonado.

Por su parte, el artículo 27, en la porción normativa “*Ser mexicano por nacimiento*”, de la misma ley, vulnera el derecho de igualdad y la prohibición de no discriminación con base en el origen nacional de las personas, al establecer como uno de los requisitos a cumplir para poder ejercer el cargo de Director de la Unidad para la Atención Integral y Específica de las Personas con Síndrome de Down, el ser mexicano por nacimiento, **excluyendo a aquellas personas cuya nacionalidad no sea adquirida por nacimiento**. Lo anterior, presenta una distinción injustificada respecto de aquellos connacionales por naturalización, tal y como lo prevé el artículo 30 Constitucional, en donde se establece las formas en las que se adquiere la nacionalidad mexicana: por nacimiento y naturalización.

Finalmente, el artículo 38 de la Ley de mérito, establece que los procedimientos relacionados con la admisión de personas y las medidas adoptadas tienen un carácter confidencial absoluto, disposición que resulta contraria al principio de máxima publicidad y por ende vulnera el ejercicio pleno del derecho de acceso a la información, además que afecta indirectamente el ejercicio efectivo de las personas con discapacidad de su derecho a la participación activa

Es así que la Ley para la Atención Integral de las Personas con Discapacidad resulta contraria a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, además de inobservar las obligaciones del Estado Mexicano derivadas de los Tratados Internacionales aplicables, lo cual, afecta directamente los derechos fundamentales de las personas con Síndrome de Down, al generar una norma contraria al modelo social, pues parte de la premisa sobre la cual el Síndrome de

Down es un “*padecimiento*”, desconociendo la capacidad jurídica, autonomía e independencia de las personas.

X. Concepto de invalidez.

PRIMERO. La Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México vulnera el derecho de consulta estrecha y activa de las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la elaboración de legislación sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, contenido en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Las personas con discapacidad son un sector de la sociedad históricamente se excluido y marginado, siendo objeto de múltiples discriminaciones. Estas circunstancias los han colocado en una situación de vulnerabilidad, en detrimento de su capacidad para ejercer sus propios derechos.

Ante tal escenario de opresión y desventaja, los Estados reconocieron la necesidad de promover y proteger los derechos humanos de todas las personas con discapacidad, incluidas aquellas que necesitan un apoyo más intenso³, motivo por el cual, se comprometieron a cumplir diversas obligaciones contenidas en la Convención sobre los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad.

Dicho Tratado Internacional reconoce que la discapacidad es un concepto que evoluciona y que resulta de una interacción entre las deficiencias de la persona y el entorno, cambiando el enfoque con que se les miraba, en virtud de que la discapacidad no procede únicamente del individuo.

Es de esta manera que se presenta un cambio de paradigma respecto de las personas con discapacidad, las cuales dejan de ser vistas como personas

³ *Cfr.* Preámbulo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

carentes de capacidad plena para el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones, para convertirse en titulares de sus derechos y por tanto capaces de reclamar por ellas mismas, a través de los apoyos necesarios, tomando sus decisiones de vida y participando activamente como miembros plenos de una sociedad que presenta diversos obstáculos.

Es decir, las personas con discapacidad solo ven mermados el goce y el ejercicio de sus derechos cuando la sociedad presenta o les impone barreras o límites que no lo permiten.

En esta tesitura, los Estados se encuentran obligados a retirar todas las barreras impuestas por la sociedad a las personas con discapacidad con la finalidad de que puedan gozar de manera plena de los derechos humanos reconocidos, entre ellos, la participación efectiva en todas las cuestiones que puedan afectar su vida.

Resulta necesario reconocer que el Estado mexicano fue uno de los primeros países en ratificar y comprometerse con el cumplimiento de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo facultativo, mismos que entraron en vigor el 3 de mayo de 2008.

Derivado de lo anterior, los Estados Unidos Mexicanos adquirieron el compromiso de “*adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole...*”⁴ para hacer efectivos los derechos humanos de las personas con discapacidad reconocidos en la Convención, como el derecho a ser consultados en la elaboración y aplicación de la legislación y políticas de la materia.

⁴ Artículo 4 Obligaciones generales.

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

a) Adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos en la presente Convención;

...

Una de las formas de cumplir con dicha obligación es la contenida en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad⁵, que establece **la obligación de los Estados de celebrar consultas previas, estrechas y de colaboración activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y niñas, a través de las organizaciones que los representan, para la elaboración de legislación sobre cuestiones relacionadas con ellas.**

Esta disposición refleja el reconocimiento que la comunidad internacional hace de la importancia de una participación activa de las personas con discapacidad para la defensa y reconocimiento de sus propios derechos, mediante la cual se materializa su plena intervención e inclusión en todas las medidas que les atañen.

Aunado a lo anterior, el inciso o)⁶ del preámbulo de dicha Convención señala que las personas con discapacidad deben tener la oportunidad de participar activamente en los procesos de adopción de decisiones sobre las políticas y programas, incluidos los que les afecten directamente.

En este sentido, para la expedición o adopción de cualquier norma legislativa y política en materia de discapacidad deben celebrarse consultas estrechas, públicas y adecuadas, garantizando la plena participación e inclusión efectiva de las mismas.

⁵ **Artículo 4 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.

⁶ 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, (...)

Así, en virtud de que el artículo 4.3 de la Convención se constituye como parámetro de regularidad de las normas del orden jurídico mexicano, por mandato establecido en el artículo 1° de la Constitución Federal⁷, con relación al diverso 133⁸, su incumplimiento se traduce en la incompatibilidad de las disposiciones legislativas para cuya elaboración no se haya consultado previamente a las personas con discapacidad .

Ahora bien, resulta necesario precisar que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos hace un reconocimiento a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal por su esfuerzo para generar condiciones que permitan que las personas con discapacidad, específicamente, las personas con Síndrome de Down, se desarrollen integralmente, como parte de su compromiso a favor de la promoción y protección de los derechos humanos de las personas con discapacidad.

No obstante lo anterior, del análisis del proceso legislativo que dio origen a la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, se advierte que no existió consulta previa, estrecha y activa, a personas con Síndrome de Down, o a través de sus representantes, o con las asociaciones que los representan, por lo que el ordenamiento impugnado deviene inválido, al no haber cumplido con el requisito procedimental de rango convencional necesario para su elaboración, consistente en llevar a cabo consultas previas, públicas y adecuadas a las personas con discapacidad o sus representantes.

⁷ **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.**

(...)

⁸ **Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas.**

De un análisis de la exposición de motivos⁹, de los dictámenes de la norma¹⁰ y de la Discusión de los mismos¹¹, se colige la ausencia de referencia alguna a cualquier tipo de consulta celebrada con las personas con Síndrome de Down o sus representantes. Es decir que, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para poder expedir la norma impugnada debió de satisfacer la obligación de consulta, la cual debe ser previa, pública, abierta, accesible y adecuada¹².

Si bien es cierto que no existe un manual procedimental sobre la forma en que deben llevarse a cabo las consultas a las personas con discapacidad, de una interpretación armónica de los dispositivos internacionales de la materia, se desprenden que los estándares mínimos para la misma es que deben ser previas, públicas, accesibles y adecuadas.

Sin embargo, suponiendo sin conceder que, cualquier tipo de convocatoria para participar en la elaboración de la norma, cumple con el requisito convencional en

⁹ Iniciativa de Decreto por el que se crea la Ley para la Atención Integral de Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México; que presentó la Diputada Elena Edith Segura Trejo, disponible en: <http://aldf.gob.mx/archivo-df21e11e5b7cd828bfa80f2fdf3c63c5.pdf>

¹⁰ Dictamen que emite la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables en relación a la Iniciativa de Decreto por el que se crea la Ley para la Atención Integral de Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México; que presentó la Diputada Elena Edith Segura Trejo, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, de fecha 14 de noviembre de 2016, disponible en: http://www.aldf.gob.mx/archivo-13.%20DIC_22_11_16.pdf

Dictamen que emite la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables, en relación a la Iniciativa de Decreto por el que se crea la Ley para la Atención Integral de Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México; que presentó la Diputada Elena Edith Segura Trejo, integrante del grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, de fecha 1 de agosto de 2017, disponible en: <http://aldf.gob.mx/archivo-DIC.629-08-2017.pdf>

¹¹ Versión Estenográfica De La Sesión Ordinaria Asamblea Legislativa del Distrito Federal VII Legislatura, celebrada el día 22 de noviembre De 2016, que contiene la Discusión del Dictamen que emite la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables, en relación a la Iniciativa de Decreto por el que se crea la Ley para la Atención Integral de Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, disponible en: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-561823868246d1976e9a0101a699fdf9.pdf>

¹² Estándares que pueden desprenderse tanto de los principios rectores de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad contenidos en su artículo 3º; así como de los lineamientos contenidos en el Manual para Parlamentarios sobre la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo.

comento, la realidad es que en el caso que nos ocupa, no se llevó a cabo ninguna clase de convocatoria, foro o llamado público para escuchar a las personas con Síndrome de Down o a sus representantes, situación que redundó en una transgresión a su derecho a la participación en el proceso de elaboración de las normas que les atañen.

En ese tenor, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, previo a emitir la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, por mandato convencional y constitucional, omitió respetar y garantizar el derecho humano de consulta y ajustarse a los estándares nacionales e internacionales en la materia, a saber:

1. Consulta previa.

Una de las principales características del derecho humano a la consulta es que debe ser “previa”, lo que implica que deba existir un acercamiento con las personas con discapacidad o las organizaciones que los representan, antes de que se adopten o implementen medidas legislativas, políticas o programas susceptibles de afectarles.

2. Consulta abierta y pública.

Esto significa que el proceso de consulta debe difundirse de manera general y suficiente para que todas las personas con discapacidad involucradas o sus organizaciones representantes puedan estar informados de los trabajos legislativos que se van a realizar.

3. Consulta accesible y adecuada.

El Estado debe proveer todas las condiciones necesarias para que las personas con discapacidad o sus organizaciones representantes tengan toda la información necesaria en formatos accesibles que sean acordes con el tipo de discapacidad de las personas a las que se está consultando, ya sea usando un

lenguaje en braille, lenguaje de señas, de lectura fácil, formatos electrónicos, etcétera.

La consulta debe ser mediante procedimientos acordes, atendiendo a todas las especificidades de las personas con discapacidad, de tal manera que puedan comprender y hacerse comprender, facilitándoles, si fuere necesario, intérpretes u otros medios eficaces.

En este orden de ideas, la única manera de lograr que las personas con discapacidad puedan disfrutar plenamente de sus derechos humanos es que las mismas sean escuchadas de manera previa a la adopción de medidas legislativas que les atañen, pues son ellas quienes tienen el conocimiento de las necesidades y especificidades de su condición, que servirán para garantizar el pleno goce de sus derechos.

Siguiendo esta lógica, se elaboró el Manual para Parlamentarios de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo, que en el capítulo 5 denominado “*La Legislación Nacional y la Convención*”, establece lo 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 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.”¹³

Ahora bien, cabe reiterar, que ni en la exposición de motivos, ni en el dictamen de la ley impugnada se hace referencia directa o tangencialmente de que, al llevar a cabo la construcción legislativa de la norma impugnada, se hayan realizado consultas previas, públicas y adecuadas a las personas con Síndrome de Down o a las agrupaciones o asociaciones que los representan, en la Ciudad de México, lo que se traduce en una vulneración a su derecho humano a ser consultados, sobre todo al tratarse de una medida legislativa específica para este sector de la población.

La norma impugnada, al describir atribuciones de diversas instancias de la administración pública de la Ciudad de México, que brindarán atención a las distintas problemáticas de las personas con Síndrome de Down, necesariamente debía de haber recabado el punto de vista de las personas con discapacidad, por lo que, la omisión por parte del poder legislativo de llevar a cabo dicha consulta, trae consigo consecuentemente la inconvencionalidad e inconstitucionalidad de la misma.

¹³ Secretaría de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Unión Interparlamentaria. Manual para parlamentarios sobre la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y su Protocolo Facultativo, páginas 79-80.

La consulta previa a las personas con discapacidad no es una mera formalidad, sino que se erige como una garantía primaria de defensa de sus derechos, por lo que si la Convención tiene como finalidad la inclusión de un grupo social que históricamente ha sido excluido y marginado, este derecho es un medio de suma importancia para poder llegar a una sociedad realmente inclusiva.

De esta manera, el derecho humano de las personas con discapacidad a ser consultadas sobre las medidas legislativas que sean susceptibles de afectarles, supone un ajuste en los procesos democráticos regulares, en virtud de que los mismos no bastan para atender las particularidades de las personas con algún tipo de discapacidad, siendo necesario que de manera previa a la adopción de tales medidas se les dé plena participación en su elaboración.

En este sentido, al tener rango constitucional y convencional dicho requisito procedimental, significa que la ausencia del mismo debe considerarse como un vicio formal invalidante del procedimiento legislativo y en consecuencia de la norma expedida como producto de éste.

Por todo lo anterior, la falta de consulta previa, pública y adecuada a las personas con Síndrome de Down o a sus representantes durante la elaboración de la legislación que específicamente regula cuestiones sobre su discapacidad, es decir, de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, se traduce en la inconstitucionalidad e inconventionalidad de la misma, al vulnerar el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Conviene hacer énfasis en que el ordenamiento impugnado aborda el tema de discapacidad desde una perspectiva asistencialista y desde el modelo médico, al señalar que las mismas tienen un padecimiento que requiere supervisión de especialistas y sustitución en la toma de decisiones, con lo que no se respeta el modelo social de la discapacidad ni su autonomía y voluntad, constituyéndose como una barrera que se opone a la plena participación.

Al respecto, la Primera Sala de ese Tribunal Constitucional, ha hecho patente que la concepción jurídica sobre la discapacidad ha ido modificándose en el devenir de los años de la siguiente manera:

1. En un primer momento existía el **modelo de "prescindencia"** en el que las causas de la discapacidad se relacionaban con motivos religiosos.
2. Posteriormente se transitó a un **esquema denominado "rehabilitador", "individual" o "médico"**, en el cual el fin era normalizar a la persona a partir de la desaparición u ocultamiento del padecimiento que tenía.
3. Finalmente, 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 al orden jurídico mexicano al haberse adoptado la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, misma que contiene y desarrolla los principios de tal esquema, los cuales en consecuencia gozan de fuerza normativa en nuestro sistema normativo.¹⁴

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que el modelo social para abordar la discapacidad, implica que la misma no se define exclusivamente por la presencia de una deficiencia física, mental, intelectual o sensorial, sino que al interrelacionarse con las barreras o limitaciones que

¹⁴ Tesis 1a. VI/2013 (10a.) de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVI, enero de 2013, Tomo 1, p. 634, del rubro: **DISCAPACIDAD. SU ANÁLISIS JURÍDICO A LA LUZ DEL MODELO SOCIAL CONSAGRADO EN LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD**

socialmente existen las personas no pueden ejercer sus derechos de manera efectiva. Los tipos de barreras que comúnmente encuentran las personas con diversidad funcional en la sociedad, son, entre otras, barreras físicas, arquitectónicas, comunicativas, actitudinales o socioeconómicas.¹⁵

Sobre este punto, debe traerse a colación, que del Dictamen que emite la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables, en relación a la Iniciativa de Decreto por el que se crea la Ley para la Atención Integral de Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México; que presentó la Diputada Elena Edith Segura Trejo, integrante del grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, de fecha 1 de agosto de 2017, se desprende que el Instituto para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal, la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México y el Jefe de Gobierno de la misma, cuestionaron diversas disposiciones de la norma impugnada, remitiendo su análisis y observaciones al órgano legislativo local, mismas que fueron desechadas.

De dichas observaciones, conviene destacar las siguientes:

- La norma implica un beneficio específico de discapacidad sobre el resto de las personas con discapacidad.
- El ordenamiento parte desde una visión asistencialista y proteccionista, al referir al síndrome de Down como un padecimiento y al contemplar la posibilidad de reinserción social de las personas con discapacidad.
- Dicha visión médico-asistencialista, contraviene el concepto de discapacidad con base en el modelo social contenido en el artículo 1° de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

¹⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Furlan y Familiares vs. Argentina sentencia de 31 de agosto de 2012 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 133.

- Los supuestos normativos que la Ley impugnada plantea, ya se encuentran regulados en la Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal.

Las observaciones descritas, tienen su génesis en la falta de consulta previa, estrecha y activa, alguna a las personas con Síndrome de Down, o a través de sus representantes en la que incurrió el legislador local. Ello ya que uno de los objetivos de dichas consultas es lograr la plena participación en condiciones de igualdad de las personas con discapacidad, en todos los procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con dichas personas.

Luego entonces, si el legislador local de la Ciudad de México, incumplió con la obligación contenida en los artículos 1° y 133 de la Constitución Federal, con relación al numeral 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, consistente en asegurar, promover, proteger y garantizar el derecho de las personas con discapacidad a ser consultados de manera previa, estrecha, amplia, adecuada e informada, sobre una medida legislativa que atañe directamente a ese sector de la sociedad.

En conclusión, la norma impugnada resulta incompatible con el parámetro de regularidad constitucional y convencional, y se configura como una vulneración al derecho de las personas con discapacidad a ser consultadas o a través de sus representantes, sobre las cuestiones que las involucren.

Por las razones expuestas, es que se solicita la invalidez de la norma impugnada, pues resulta incompatible con el marco constitucional y convencional de protección de derechos humanos de las personas con discapacidad que rige el Estado Mexicano, y se somete a consideración de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máximo intérprete constitucional, para que, previa la valoración de los argumentos planteados, estime la declaración de inconstitucionalidad de la ley reclamada para la preservación y garantía de los derechos de las personas con discapacidad.

SEGUNDO. Las porciones normativas “*padecimiento*” de los artículos 7, fracciones II y IV; 12, fracción III, y 37, último párrafo, así como las porciones normativas “*reinserción social*” de los artículos 13, fracción II y 14, fracción II, transgreden el artículo 1° de la Constitución Federal, con

relación al diverso 1° de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, pues contravienen el concepto de discapacidad con base en el modelo social y equiparan a la discapacidad como un padecimiento, y consideran a las personas con discapacidad como un grupo excluido de la sociedad que debe reinsertarse a la misma, atentando contra la dignidad de las personas.

Como ya se señalado reiteradamente a lo largo de este libelo, las personas con discapacidad son un grupo de población que tradicionalmente ha sido estigmatizado, rechazado por la sociedad y objeto de discriminación.

Tales circunstancias las han colocado en situaciones de desventaja y exclusión social, debido, en gran parte, a que su condición de discapacidad, a juicio de la mayoría, se aleja de los estándares considerados “normales”, que califican como diferentes a las personas con algún tipo de diversidad funcional, y las condena a una existencia vinculada a la institucionalización, medicación y sometimiento, propiciando un desconocimiento de sus derechos, el ejercicio de los mismos en desigualdad de condiciones, y violación o vulneración constante de ellos.

Lo anterior tiene su origen en las diversas barreras actitudinales, culturales y físicas que la sociedad impone a las personas con discapacidad, consciente o inconscientemente, pues en razón de su escasa presencia en los distintos escenarios de carácter público y privado, se genera la idea de que no forman parte de la sociedad, y lo más grave, que no son capaces de ejercer sus derechos, ni de gozar de la autonomía y libertad para tomar sus propias decisiones.

En ese sentido, como parte de los compromisos internacionales en materia de derechos humanos de las personas con discapacidad, el Estado Mexicano, ha celebrado los siguientes instrumentos internacionales en esa materia:

- Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.

- Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
- Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Los que fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación el primero el 12 de marzo de 2001, y los dos últimos el 02 de mayo de 2008.

De dichas Convenciones se desprende que el término “*discapacidad*” incluye a las personas que tengan deficiencias físicas, mentales 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.¹⁶

Ahora bien, del desarrollo de la Convención y la jurisprudencia interamericana, se plantea la idea del modelo social de la discapacidad, el cual refiere que ésta no surge solamente de la persona sino de la interacción entre la deficiencia de la persona y la sociedad.¹⁷

En tal sentido, se pronunció la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia del Caso Furlan y Familiares vs Argentina, al establecer que el modelo social implica que la discapacidad no se define exclusivamente por la presencia de una deficiencia física, mental, intelectual o sensorial, sino que se interrelaciona con las barreras o limitaciones que socialmente existen para que las personas puedan ejercer sus derechos de manera efectiva.¹⁸

En ese sentido, debe precisarse que las causas que originan la discapacidad son, preponderantemente sociales. Según el modelo social referido, no son las limitaciones individuales las raíces del problema, sino las limitaciones que la

¹⁶ Artículo 1.1 de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.

Artículo 1, segundo párrafo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

¹⁷ Preámbulo de la Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad.

¹⁸ Corte IDH. *Furlan y Familiares Vs. Argentina*, de 31 de agosto de 2012, párr. 133.

propia sociedad presenta, para prestar servicios apropiados y para asegurar adecuadamente que las necesidades de las personas con discapacidad sean tenidas en cuenta dentro de la organización social.

Además, los refritos Tratados Internacionales enfatizan un segundo presupuesto —que se refiere a la utilidad para la comunidad—, el cual se considera que las personas con discapacidad tienen mucho que aportar a la sociedad. De este modo, partiendo de la premisa de que toda vida humana es igualmente digna, desde el modelo social se sostiene que lo que puedan aportar a la sociedad las personas con discapacidad se encuentra íntimamente relacionado con la inclusión y la aceptación de la diferencia.

En ese orden de ideas, la vida de una persona con discapacidad tiene el mismo sentido que la de una persona sin discapacidad. El objetivo que se encuentra reflejado en este paradigma es rescatar las capacidades en lugar de acentuar las discapacidades.

Al respecto, resulta orientador el criterio emitido por la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, contenido en la tesis 1a. VI/2013 (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVI, enero de 2013, Tomo 1, Pág. 634, del rubro y textos siguientes:

“DISCAPACIDAD. SU ANÁLISIS JURÍDICO A LA LUZ DEL MODELO SOCIAL CONSAGRADO EN LA CONVENCION SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. 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 involucran un actuar y no sólo una abstención de discriminar- que atenúan las desigualdades."

Es decir, como se ha señalado reiteradamente en el presente escrito, el modelo social, parte de la hipótesis de que las personas con discapacidad han sido históricamente discriminadas, lo que las coloca en una situación de

vulnerabilidad, por las limitaciones impuestas socialmente, más allá de su propia diversidad funcional.

En sentido similar, la Corte Interamericana, determinó en el Caso Furlan y Familiares vs Argentina que toda persona que se encuentre en una situación de vulnerabilidad, debe tener una protección especial, en función de sus particulares necesidades:

*“134. En este sentido, la Corte Interamericana reitera que toda persona que se encuentre en una situación de vulnerabilidad es titular de una protección especial, en razón de los deberes especiales cuyo cumplimiento por parte del Estado es necesario para satisfacer las obligaciones generales de respeto y garantía de los derechos humanos. El Tribunal recuerda que **no basta con que los Estados se abstengan de violar los derechos, sino que es imperativa la adopción de medidas positivas, determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentre, como la discapacidad. En este sentido, es obligación de los Estados propender por la inclusión de las personas con discapacidad por medio de la igualdad de condiciones, oportunidades y participación en todas las esferas de la sociedad, con el fin de garantizar que las limitaciones anteriormente descritas sean desmanteladas. Por tanto, es necesario que los Estados promuevan prácticas de inclusión social y adopten medidas de diferenciación positiva para remover dichas barreras.**”¹⁹*

¹⁹ Corte IDH. Caso Furlan y Familiares Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2012 Serie C No. 246, párr. 134.

Ahora bien, es pertinente reconocer que la discriminación es una conducta socialmente presente en nuestro contexto actual, que tiende a reproducirse hasta convertirse en una práctica cotidiana, cuyo resultado siempre es la negación del principio de igualdad y la violación de los derechos humanos.

Las conductas discriminatorias pueden generar daños morales, físicos, psicológicos, materiales y diversas limitaciones en muchos ámbitos a las personas discriminadas, al mismo tiempo que ocasionan un daño general a la sociedad en su conjunto, al fomentar divisiones que la fragmentan.

Es por ello que, el artículo 1° de nuestra Norma Fundamental, prohíbe 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.

Como se desprende de la lectura del precepto constitucional citado, una de las categorías sospechosas de discriminación es la motivada por razón de discapacidad y en complemento a ello, el término “discriminación contra las personas con discapacidad”, definido por la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de 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.²⁰

En sentido similar, la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, dispone que se entenderá por “discriminación por motivos de discapacidad”, cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de

²⁰ Artículo 1, segundo párrafo, inciso a) de la Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.

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.²¹

En razón de lo anterior, los Estados Parte de las Convenciones en cita adoptaron obligaciones tendentes a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad; con la adopción de 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:

- **Adoptar 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.²²
- Adoptar medidas para que los edificios, vehículos e instalaciones que se construyan o fabriquen en sus territorios respectivos faciliten el transporte, la comunicación y el acceso para las personas con discapacidad.²³

²¹ Artículo 2, tercer párrafo de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.

²² Artículo 3, primer párrafo, inciso a) de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.

²³ Artículo 3, primer párrafo, inciso b) de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.

- Adoptar medidas para eliminar, en la medida de lo posible, los obstáculos arquitectónicos, de transporte y comunicaciones que existan, con la finalidad de facilitar el acceso y uso para las personas con discapacidad.²⁴
- Adoptar medidas para asegurar que las personas encargadas de aplicar la Convención y la legislación interna sobre esta materia, estén capacitados para hacerlo.²⁵
- Trabajar prioritariamente en las áreas de prevención de todas las formas de discapacidad prevenibles; la detección temprana e intervención, tratamiento, rehabilitación, educación, formación ocupacional y el suministro de servicios globales para asegurar un nivel óptimo de independencia y de calidad de vida para las personas con discapacidad; y la sensibilización de la población, a través de campañas de educación encaminadas a eliminar prejuicios, estereotipos y otras actitudes que atentan contra el derecho de las personas a ser iguales, propiciando de esta forma el respeto y la convivencia con las personas con discapacidad.²⁶

²⁴ Artículo 3, primer párrafo, inciso c) de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.

²⁵ Artículo 3, segundo párrafo, incisos a), b) y c) de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.

²⁶ Artículo 3, primer párrafo, inciso a) de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.

- **Adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos en la Convención.**²⁷
- **Tomar todas las medidas pertinentes, incluidas medidas legislativas, para modificar o derogar leyes, reglamentos, costumbres y prácticas existentes que constituyan discriminación contra las personas con discapacidad.**²⁸
- Tener en cuenta, en todas las políticas y todos los programas, la protección y promoción de los derechos humanos de las personas con discapacidad.²⁹
- **Abstenerse de actos o prácticas que sean incompatibles con la Convención** y velar por que las autoridades e instituciones públicas actúen conforme a lo dispuesto en ella.³⁰
- **Tomar todas las medidas pertinentes para que ninguna persona, organización o empresa privada discrimine por motivos de discapacidad.**³¹
- Empezar o promover la investigación y el desarrollo de bienes, servicios, equipo e instalaciones de diseño universal, que requieran la menor adaptación posible y el menor costo para satisfacer las necesidades específicas de las personas con discapacidad, promover su

²⁷ Artículo 4, primer párrafo, inciso a) de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

²⁸ Artículo 4, primer párrafo, inciso b) de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

²⁹ Artículo 4, primer párrafo, inciso c) de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

³⁰ Artículo 4, primer párrafo, inciso d) de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

³¹ Artículo 4, primer párrafo, inciso e) de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

disponibilidad y uso, y promover el diseño universal en la elaboración de normas y directrices.

- Emprender o promover la investigación y el desarrollo, y promover la disponibilidad y el uso de nuevas tecnologías, incluidas las tecnologías de la información y las comunicaciones, ayudas para la movilidad, dispositivos técnicos y tecnologías de apoyo adecuadas para las personas con discapacidad, dando prioridad a las de precio asequible.
- Proporcionar información que sea accesible para las personas con discapacidad sobre ayudas a la movilidad, dispositivos técnicos y tecnologías de apoyo, incluidas nuevas tecnologías, así como otras formas de asistencia y servicios e instalaciones de apoyo.
- Promover la formación de los profesionales y el personal que trabajan con personas con discapacidad respecto de los derechos reconocidos en la presente Convención, a fin de prestar mejor la asistencia y los servicios garantizados por esos derechos.

Ahora bien, los énfasis resaltados anteriormente permiten concluir que los Estados están obligados prevenir y evitar la discriminación por motivos de discapacidad, pero también a adoptar todas las medidas necesarias para erradicar progresivamente la discriminación, incluso modificando o derogando leyes existentes que constituyan algún tipo de práctica discriminatoria.

Sentados en esas bases, debemos reconocer que la discapacidad puede expresarse de diferentes y muy particulares formas, toda vez que existen diversos tipos de discapacidades, como la motriz, auditiva, visual o intelectual.

Para el caso que nos ocupa, el Síndrome de Down es un trastorno genético causado por la presencia de una copia extra del cromosoma 21 (o una parte del mismo), en vez de los dos habituales (trisomía del par 21), caracterizado por la presencia de un grado variable de rezago intelectual y unos rasgos físicos

peculiares que le dan un aspecto reconocible. Conviene precisar que es la causa más frecuente de discapacidad psíquica congénita.

En consecuencia, las personas con esa condición genética, deben ser sujetos de protección y reconocimiento de los derechos reconocidos en los instrumentos jurídicos nacionales e internacionales en materia de discapacidad.

Es decir, deben eliminarse las barreras sociales que inhiben el pleno ejercicio de sus derechos, atendiendo a que la sociedad presenta diversas barreras que obstaculizan su pleno desarrollo como personas, asegurándoles el goce pleno en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales y reconociendo su dignidad.

Además, como se ha insistido, los Estados, están obligados a adoptar las medidas legislativas, necesarias para erradicar la discriminación, decretar medidas positivas para lograr la inclusión de las personas con discapacidad y abstenerse de prácticas discriminatorias, que atenten contra la dignidad.

No obstante, lo anterior, los artículos 7, fracciones II y IV; 12, fracción III y 37 último párrafo de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, se refieren al Síndrome de Down como un padecimiento, al establecer “*el padecimiento conocido como Síndrome de Down*”.

Al respecto, “*padecimiento*” se define por el Diccionario de la Real Academia Española como sufrir un daño o tener una enfermedad.³² A su vez “*enfermedad*”, se define como: “*una alteración más o menos grave de la salud o una anormalidad dañosa en el funcionamiento.*”³³

³² padecimiento

1. m. Acción de padecer o sufrir daño, injuria, enfermedad, etc.

³³ enfermedad.

Del lat. *infirmītas*, *-ātis*.

1. f. Alteración más o menos grave de la salud.

2. f. Pasión dañosa o alteración en lo moral o espiritual. La ambición es enfermedad que difícilmente se cura. Las enfermedades del alma o del espíritu.

Dicho de otro modo, la enfermedad es la alteración del funcionamiento normal de un organismo o de alguna de sus partes debida a una causa interna o externa. En consecuencia, el padecimiento debe entenderse como el sufrimiento derivado de una enfermedad.

Sin embargo, de ningún modo, la condición genética conocida como Síndrome de Down puede concebirse como un padecimiento o enfermedad y afirmarlo, como lo plantea la ley de referencia, se traduce en la negación de la diversidad funcional, pues al proferir calificativos a una persona con diversidad funcional Síndrome de Down, como "*enfermo*", actualizan un supuesto de discriminación, ya que es innegable que tal calificativo o, en su caso, las acciones hostiles que se deriven, demuestran un trato discriminatorio por la sola presencia de una diversidad funcional.

En ese sentido, es orientador el criterio sostenido por la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis 1a. VIII/2013 (10a.), publicada en el Semanario Judicial y su Gaceta, Libro XVI, enero de 2013, Tomo 1, Pág. 635, Materia: Constitucional, del texto y rubro siguientes:

“DISCAPACIDAD. VALORES INSTRUMENTALES Y FINALES QUE DEBEN SER APLICADOS EN ESTA MATERIA. El análisis jurídico de las disposiciones en materia de discapacidad, debe guiarse a través de diversos principios y directrices que rigen en la misma, los cuales se constituyen tanto por valores instrumentales, así como por valores finales. En primer término, los valores instrumentales en materia de discapacidad, consisten en las medidas que en tal ámbito deben ser implementadas, siendo el nexo entre los presupuestos de la materia y los valores finales que se pretenden alcanzar, y pueden ser clasificados de la siguiente manera: (i) medidas de naturaleza negativa, relativas a

3. f. Anormalidad dañosa en el funcionamiento de una institución, colectividad, etc.

disposiciones que vedan la posibilidad de discriminar a una persona con discapacidad por la sola presencia de una diversidad funcional; y (ii) medidas de naturaleza positiva, consistentes en elementos diferenciadores que buscan la nivelación contextual de las personas que poseen alguna diversidad funcional con el resto de la sociedad, también conocidas como ajustes razonables. Por su parte, los valores finales fungen como ejes rectores de la materia de la discapacidad, constituyendo estados ideales a los cuales se encuentran dirigidos los valores instrumentales de dicho ámbito. Tales metas son las siguientes: (i) no discriminación, entendiendo por ésta la plena inclusión de las personas con discapacidades en el entorno social; e (ii) igualdad, consistente en contar con las posibilidades fácticas para desarrollar las capacidades de la persona, en aras de alcanzar un estado de bienestar físico, emocional y material.”

Ahora bien, es pertinente remarcar la importancia que tiene el lenguaje en la percepción de la realidad de las personas, pues el incorrecto uso del lenguaje, provoca que los prejuicios sociales se arraiguen en la sociedad mediante expresiones que marginan a ciertas personas y estas percepciones que se tienen de ciertos grupos influyen los juicios y comportamientos que tenemos hacia ellos.

La noción de “normalidad” en una sociedad, construye un conjunto de creencias en relación a los miembros de un grupo, las cuales pueden contener juicios de valor negativos, convirtiéndose en instrumentos para descalificar y excluir.

En este sentido, el uso del lenguaje puede permitir prácticas de exclusión y estigmatización o contribuir a eliminarlas. En consecuencia, resulta claro que aquellas expresiones en las cuales se refiera a las personas con Síndrome de Down, como con una “enfermedad”, constituyen manifestaciones discriminatorias, toda vez que una categoría como la discapacidad, respecto a la cual la Constitución Federal expresamente veda cualquier tipo de discriminación,

no puede ser válidamente empleada con un aspecto de diferenciación peyorativa.

En esta tesitura, el Poder Legislativo tiene la obligación de evitar la propagación de cualquier tipo de discurso discriminatorio que resulte contrario a la dignidad de las personas, en el caso concreto resulta preocupante que existan normas que se refieran a las personas con Síndrome de Down como con “*enfermos*”, en virtud de haber progresado a un modelo social de discapacidad, en el que la terminología empleada ha ido evolucionando con el devenir del tiempo, buscando erradicar estereotipos, prejuicios y estigmas.

En este orden de ideas, como se ha mencionado, la Convención sobre los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad, establece como una obligación para el Estado Mexicano, promover acciones positivas y con conciencia social de respeto a las personas con discapacidad, buscando erradicar los estereotipos, prejuicios y estigmas hacia estas personas, por lo que se pretende cambiar la cultura y mentalidad de una sociedad que a lo largo de la historia ha transitado de la exclusión al proteccionismo, pasando por modelos que abordaban a la discapacidad sin un reconocimiento de la dignidad, autonomía y derechos humanos de las personas.

Es así como se orienta a rehabilitar y corregir las barreras impuestas por la sociedad para lograr la inclusión de las personas con discapacidad, barreras que no son solo físicas, sino además aquellas que se decantan por desarrollar estereotipos negativos acerca de ellas, afectando su dignidad.

De esta manera, en la actualidad se reconoce a las personas con discapacidad como titulares de derechos humanos, en especial, con los derechos a la dignidad humana y la igualdad formal y material, razón por la cual la terminología empleada en materia de discapacidad ha ido evolucionando con el devenir del tiempo.

En relación a estas consideraciones se ha pronunciado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, miembros

y activista del Pueblo Indígena Mapuche) Vs. Chile, al determinar que las condiciones discriminatorias basadas en estereotipos socialmente dominantes y socialmente persistentes, se agravan cuando los estereotipos se reflejan, implícita o explícitamente, en políticas y prácticas, particularmente en el razonamiento y el lenguaje de las autoridades, como en el caso que nos ocupa.

*“224. Los estereotipos constituyen pre-concepciones de los atributos, conductas, papeles o características poseídas por personas que pertenecen a un grupo identificado. Asimismo, la Corte ha indicado que las condiciones discriminatorias "basadas 172 en estereotipos [...] socialmente dominantes y socialmente persistentes, [...] **se agravan cuando los estereotipos se reflejan, implícita o explícitamente, en políticas y prácticas, particularmente en el razonamiento y el lenguaje de [las autoridades]**"*

Es así como las normas que se impugnan devienen en una vulneración de los derechos humanos de las personas con discapacidad, al consagrar nuestra Constitución Federal en su artículo 1° la prohibición de toda discriminación motivada por las discapacidades, lo que incluye la utilización de un lenguaje incorrecto que vulnere la dignidad de las personas.

Al respecto, conviene traer a colación el criterio establecido por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, precisando que, si bien la claridad de las leyes constituye uno de los imperativos apremiantes y necesarios para evitar o disminuir su oscuridad, ambigüedad, confusión y contradicción, lo cierto es que ninguno de los artículos de la Constitución Federal establece, como un requisito para el legislador ordinario, el que en cada uno de los ordenamientos secundarios defina los vocablos o locuciones ahí utilizados. Ello es así, porque las leyes no son diccionarios y la exigencia del citado requisito tornaría imposible la función legislativa, en vista de que la redacción de las leyes se traduciría en una labor interminable y nada práctica.³⁴

³⁴ Jurisprudencia P. CIV/2000, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo XII, agosto de 2000, Materia Constitucional, p. 145, del rubro y textos siguientes: **LEYES. SU**

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

En este sentido se ha pronunciado el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas al señalar su preocupación de que la legislación mexicana contenga expresiones peyorativas para referirse a las personas con discapacidad, instando al Estado a armonizar la misma con la Convención a fin de que todas las entidades federativas eliminen esta terminología.³⁵

En contraste con lo expuesto, los artículos 7, fracciones II y IV; 12, fracción III y 37 último párrafo, de la norma impugnada hacen alusión a las personas con Síndrome de Down en términos discriminatorios al utilizar un lenguaje estigmatizante al referirse a esta condición genética como un “padecimiento”, expresión peyorativa u ofensiva y, por ende, contraria a la dignidad humana, debiendo ser expulsada del ordenamiento jurídico.

La norma utiliza el término “*padecimiento*” como una característica negativa de una persona por el hecho de tener una discapacidad. Así las porciones normativas aludidas no pueden constituirse como un elemento válido para aludir a las personas con Síndrome de Down, pues tal referencia representa un aspecto irrelevante para tal condición, siendo por tanto una concepción que plasma de

INCONSTITUCIONALIDAD NO DEPENDE DE LOS VICIOS EN LA REDACCIÓN Y PRECISIÓN DE TÉRMINOS EN QUE EL LEGISLADOR ORDINARIO PUEDA INCURRIR.

³⁵ Observaciones finales sobre el informe inicial de México, del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas, 27 de octubre de 2014, pág. 2.

manera singular la percepción negativa y prejuiciosa que se tiene de las personas con este tipo de discapacidad, y que propicia su desvalorización social.

De lo contrario se vincularía a las personas con esta discapacidad a la falta de una cualidad considerada “*perfecta*”, generándose una clara referencia de estas personas como integrantes de un plano de inferioridad personal.

Dichos términos conllevan a la conformación de un discurso dominante, mediante el cual las demás personas se identifican con un calificativo de “normalidad”, mientras que las personas con Síndrome de Down, son caracterizadas por la referencia a las mismas como “*enfermas*”, constituyendo una categoría de inferioridad, cuestión que es inadmisibles acorde con el texto constitucional.

Es así que las disposiciones que se refieren a la discapacidad deben guiarse por los principios y directrices que rigen a la materia, entre los que se encuentra la medida negativa consistente en la veda a la posibilidad de discriminar a una persona con discapacidad por la presencia de una diversidad funcional, a través del uso de un lenguaje peyorativo.³⁶

En adición a lo anterior y considerando que el modelo social y el de derechos humanos promueve la eliminación de prejuicios y estigmas en torno a las personas con discapacidad, se estima conveniente que las y los legisladores usen un lenguaje no ofensivo y no discriminatorio para referirse hacia ellas.

Para ello se sugiere eliminar el empleo de términos peyorativos en su perjuicio, que además de hacer referencia a una pérdida funcional, implican una carencia de valor.

³⁶ Tesis Aislada 1a. VIII/2013 (10a.) de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVI, Enero de 2013, Tomo 1, Pág. 635, del rubro siguiente: “**DISCAPACIDAD. VALORES INSTRUMENTALES Y FINALES QUE DEBEN SER APLICADOS EN ESTA MATERIA.**”

En otro orden de ideas, los artículos 13, fracción II y 14, fracción II, al contemplar el principio de reinserción social de las personas con discapacidad por Síndrome de Down, sin embargo, dicho principio de reinserción social contenido en la Constitución Federal, se usa sobretodo en el ámbito penitenciario.

Dicho principio reconoce a la delincuencia como un problema social y no individual, de forma que el fin de la prisión cambia radicalmente, pues ya no se intentará readaptar sino regresar al sujeto a la vida en sociedad, a través de diversos medios que fungen como herramienta y motor de transformación, tanto del entorno como del hombre privado de su libertad. Así, en tanto se asume que quien comete un acto delictivo se aparta de la sociedad porque no se encuentra integrado a ella, para su reinserción se prevé un conjunto de actividades y programas que se diseñan y aplican para permitir a las personas condenadas a pena privativa de la libertad en los establecimientos de reclusión su regreso a la sociedad³⁷

En suma, la reinserción social implica la reincorporación en la sociedad de alguna persona o grupo que había permanecido excluido, por lo que los artículos que se impugnan, parten del supuesto que las personas con discapacidad por Síndrome de Down no se encuentran incorporadas socialmente.

Lo anterior, se traduce nuevamente en el desconocimiento de la diversidad funcional, abordado en párrafos anteriores, pues si bien podría ser cierto que las personas con discapacidad han sido históricamente excluidas, también lo es que el término “reinserción social” no es el más adecuado, pues los instrumentos internacionales que rigen la materia de discapacidad, hablan, en todo caso, de la habilitación e inclusión sociales.

De lo anterior, se insiste que la interacción comunicativa del lenguaje crea realidades, y modela al mundo social, contribuyendo al abuso de poder y dominación. Ello abre un espectro de posibilidades discriminatorias hacia ciertas

³⁷ Sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 24/2012, pp. 108-109.

minorías sociales, lo que provocaría su segregación, modelo que también se reproduce

La utilización del lenguaje como un medio de discriminación, se explicaría por cuanto constituye un medio fundamental de comunicación, y a su vez, *de reproducción principal de prejuicios e ideologías sociales* en las cuales subyacen conceptos discriminatorios.

Así del contexto se integran prejuicios, matices despectivos, atribuciones arbitrarias. Aquí el impacto cultural del entorno queda demostrado mediante el uso del lenguaje, pues logra ubicar a las personas en situaciones de privilegio o marginación en la sociedad.

En particular en la temática de la discapacidad, sucede que *muchas veces las personas con discapacidad son receptoras de respuestas ofensivas por parte de la sociedad* y quizá la manera más obvia en que se manifiesta esta realidad es mediante la propagación de términos ofensivos empleados para *descalificar, tratar como inferiores o insultar a individuos o grupos particulares por su condición de discapacidad.*

Una respuesta desde la perspectiva de los derechos humanos a esta problemática es el uso del lenguaje inclusivo, un lenguaje libre de discriminación. Así como las diferencias entre hombres y mujeres requieren de un lenguaje inclusivo, también es necesario al referirse a personas con discapacidad, o a quienes viven en situación de pobreza, donde el acento se debe poner en ser persona, y no en sus carencias o limitaciones.

Esta forma resalta una condición positiva, y permite avanzar hacia un trato de igualdad. Desde el marco de la convivencia social democrática y de la cultura inclusiva de derechos humanos, hoy se hace imprescindible promover la valoración de la diferencia y diversidad, reconociendo su indiscutible aporte a la sociedad.

En el caso de la discapacidad, la forma inclusiva corresponde a *persona con discapacidad*, resaltando y valorando en primer lugar el concepto *persona*, valorando al sujeto, respetando su rasgo distintivo, el de persona en primera instancia, quien posee múltiples características, roles, intereses, necesidades, con capacidades y limitaciones, dando lugar una concepción de respeto y aceptación de diversidad para todo ser humano sin distinción. Esto marca la eliminación de una barrera social mediante el lenguaje, favoreciendo su reconocimiento integral como ser humano. Cuando el lenguaje hace estas distinciones, contribuye fehacientemente a un verdadero cambio cultural, extinguiendo mitos, prejuicios y estereotipos que atentan contra una sana convivencia en la diversidad.

En síntesis, resulta trascendental integrar una visión de respeto de derechos humanos de las personas con discapacidad, con una utilización de lenguaje que promueva valores de respeto, tolerancia, fraternidad, con el uso inclusivo del lenguaje, lo que sólo puede alcanzarse en una sociedad que posea una cultura verdaderamente inspirada en el reconocimiento irrestricto de los derechos que son esenciales para el ser humano.

Por las razones anteriores, se debe declarar la invalidez de porciones normativas de las normas que utilizan un lenguaje peyorativo y discriminatorio, pues resultan incompatibles con el marco constitucional y convencional de derechos humanos de las personas con discapacidad, con base en la dignidad de las mismas, así como el principio de progresividad de los derechos humanos.

TERCERO. El artículo 27, en la porción normativa “ser mexicano por nacimiento”, de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, vulnera los derechos de igualdad y no discriminación, así como el derecho a dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que se le acomode a la persona, siendo lícitos, al establecer como requisito para ejercer el cargo de Director de la Unidad para la Atención Integral y Específica de las Personas con Síndrome de Down en la Ciudad de México, ser mexicano por nacimiento,

excluyendo a aquellas personas cuya nacionalidad no es adquirida por nacimiento.

El punto que se aborda en el presente concepto de invalidez, consiste en demostrar la incompatibilidad del artículo 27, en la porción normativa “ser mexicano por nacimiento”, de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, respecto del marco constitucional y convencional de los derechos humanos en nuestro país, por resultar una disposición discriminatoria.

El parámetro constitucional que nos ocupa lo constituyen esencialmente los artículos 1°, párrafos primero y quinto, 5°, y 30, Apartado B, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El numeral 1° de la Constitución Federal, dispone de forma categórica que todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en el propio texto constitucional y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no puede restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la misma Constitución establece.

Asimismo, el párrafo quinto del mismo precepto, prohíbe de manera tajante la discriminación con base en las categorías sospechosas derivadas del 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.

En ese sentido, resulta incompatible con el marco constitucional toda medida que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, inversamente, por considerarlo inferior, se le trate con

hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación.³⁸

Ahora bien, el numeral 5° de la Norma Fundamental, consagra la libertad del trabajo, misma que implica que a ninguna persona se le puede impedir dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siempre y cuando sean lícitos.

Por su parte, el numeral 30, apartado B, fracción I, de la Constitución Federal, hace un reconocimiento de la forma de adquirir la nacionalidad mexicana por naturalización, precisando que son mexicanos por naturalización:

- Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización
- La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley.

Por su parte, los artículos 1° y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, consagran el derecho humano a la igualdad y la prohibición de discriminación. Además, los artículos 2 y 6° el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establecen la obligación del Estado de garantizar el ejercicio del derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, sin discriminación alguna.

Asimismo, la Convención Interamericana contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia precisa en su artículo 1° que la discriminación es cualquier distinción, exclusión, restricción o preferencia, en cualquier ámbito público o privado, que

³⁸ Cfr. *Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 8/2014, párr. 55.*

tenga el objetivo o el efecto de anular o limitar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de uno o más derechos humanos o libertades fundamentales consagrados en los instrumentos internacionales aplicables a los Estados.

A manera de síntesis, pueden desprenderse las siguientes obligaciones para el Estado mexicano:

- Respetar los derechos y libertades reconocidos en la Convención y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción.
- Lo anterior, 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.
- Prevenir, eliminar, prohibir y sancionar, todos los actos y manifestaciones de discriminación e intolerancia, incluyendo la denegación del acceso a cualquiera de los derechos sociales, económicos y culturales, como lo es el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado.

En contraste y contrario al parámetro de regularidad constitucional y convencional al que se ha hecho referencia, la porción normativa "ser mexicano por nacimiento" del artículo 27 de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, vulnera el derecho a la igualdad y no discriminación, así como la libertad de elegir un trabajo lícito a las personas mexicanas por naturalización.

Al respecto, conviene recordar que ese Tribunal Pleno, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 48/2009, 22/2011 y 20/2012, determinó que la reserva legal, consistente en ser mexicano por nacimiento para ocupar determinados

cargos públicos, no es irrestricta, pues se encuentra limitada a los cargos y funciones que se relacionan con los intereses o el destino político de la Nación, las áreas estratégicas o prioritarias del Estado, o bien, con la seguridad y defensa nacional, esto es, se trata de cargos o funciones ligados a conceptos de lealtad, identidad o soberanía nacionales, respecto de los que debe evitarse toda suspicacia acerca de compromisos con Estados extranjeros.

Así, exigir como requisito ser mexicano por nacimiento, en empleos públicos no estratégicos ni prioritarios o que no estén estrechamente vinculados a la soberanía y seguridad nacional, es una medida injustificada y discriminatoria, al situar a los mexicanos por naturalización en una situación de desventaja respecto de los mexicanos por nacimiento, es decir, se actualiza una discriminación por origen nacional, situación categóricamente prohibida por la Constitución Federal.

En el caso concreto, el cargo de Director de la Unidad para la Atención Integral y Específica de las Personas con Síndrome de Down en la Ciudad de México, no reviste las características necesarias para exigir como requisito para ocupar el cargo, el ser mexicano por nacimiento.

Lo anterior, en virtud de que dicho cargo y sus atribuciones no resultan estratégicos ni prioritarios, desde el punto de vista de que de ninguna manera se encuentra vinculado a la soberanía y seguridad nacional.

Para corroborar la premisa previa, conviene precisar que la disposición impugnada se encuentra inmersa en el Capítulo II, de la Ley para la Atención Integral y Específica de las Personas con Síndrome de Down en la Ciudad de México, denominado "***De la Unidad para la Atención Integral y Específica de las Personas con Síndrome de Down en la Ciudad de México***", precisando que el Director de la Unidad podrá ejercer las siguientes atribuciones³⁹:

³⁹ Artículo 28.- El Director de la Unidad será nombrado por el Director del DIF-CDMX y tendrá las siguientes atribuciones: I. Administrar la Unidad y ejecutar los acuerdos y disposiciones del Consejo Directivo, dictando las medidas necesarias para su cumplimiento; II. Nombrar y remover al personal de la Unidad; III. Celebrar los contratos y convenios que sean necesarios para cumplir

- Administrar la Unidad y ejecutar los acuerdos y disposiciones del Consejo Directivo, dictando las medidas necesarias para su cumplimiento;
- Nombrar y remover al personal de la Unidad;
- Celebrar los contratos y convenios que sean necesarios para cumplir con los fines de la Unidad;
- Requerir la información necesaria a la Administración Pública para cumplir con los fines de la Unidad;
- Ejercer todas las atribuciones que le confiere la Ley, en su carácter de autoridad en materia de atención a personas con Síndrome de Down;
- Ejecutar por sí o mediante delegación expresa, todas las acciones necesarias para cumplir con el objeto de la Unidad;
- Participar en nombre del Gobierno de la Ciudad de México, en coordinación con las autoridades federales, en los trabajos que en la materia éstas realicen dentro o fuera de la Capital del país; y
- Las demás que le confieran otras leyes.

Como se desprende del análisis de las funciones inherentes al cargo de Director de la Unidad para la Atención Integral y Específica de las Personas con Síndrome de Down en la Ciudad de México, no justifican de forma alguna exigir ***ser mexicano por nacimiento***, por lo que constituye una medida excesiva e injustificada, que coloca a los mexicanos por naturalización en una situación de exclusión respecto de los mexicanos por nacimiento, concretamente, el artículo que se combate crea o mejor dicho, lleva a cabo una discriminación por origen nacional, prohibida por el artículo 1° de la Constitución Federal.

con los fines de la Unidad; IV. Requerir la información necesaria a la Administración Pública para cumplir con los fines de la Unidad; V. Ejercer todas las atribuciones que le confiere esta Ley, en su carácter de autoridad en materia de atención a personas con Síndrome de Down; VI. Ejecutar por sí o mediante delegación expresa, todas las acciones necesarias para cumplir con el objeto de la Unidad; VII. Participar en nombre del Gobierno de la Ciudad de México, en coordinación con las autoridades federales, en los trabajos que en la materia éstas realicen dentro o fuera de la Capital del país; y VIII. Las demás que le confieran otras leyes.

Consecuentemente este requerimiento se asimila a las categorías sospechosas prohibidas en el citado precepto constitucional, específicamente **la prohibición de discriminación por origen nacional**, ya que dicho requisito pretende acreditar que la persona nació en territorio mexicano. A continuación, se demostrará que dicho requisito resulta una exigencia incompatible con el andamiaje de protección que otorgan la Constitución y los Tratados Internacionales ratificados por el Estado mexicano.

a) Origen nacional como una categoría sospechosa protegida por el artículo 1º constitucional.

De forma preliminar, conviene recordar, que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es *per se* discriminatoria, pues resultan jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación, ya que la primera constituye una diferencia razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redundaría en detrimento de los derechos humanos⁴⁰.

De manera específica, el escrutinio de las distinciones basadas en las categorías sospechosas debe ser especialmente estricto para garantizar que sólo serán constitucionales aquellas que tengan una justificación contenida en la propia Norma Fundamental.

Tal como lo ha sostenido la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, la razón de tener un catálogo de categorías sospechosas es resaltar —de manera no limitativa— que existen ciertas características o atributos en las

⁴⁰ *Cfr.* Jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.), del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 34, Septiembre de 2016, Tomo I, p. 112, del rubro: **PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL**, así como Caso Artavia Murillo y otros (Fecundación in vitro) vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2012, párr. 258.

personas que han sido históricamente tomadas en cuenta para categorizar, excluir, marginalizar y/o discriminar a quienes las tienen o a quienes han sido asociadas con estos atributos o características⁴¹.

En el mismo sentido, ese Tribunal Pleno ha sostenido que las razones de exclusión no sólo surgen por las desigualdades de hecho, sino también por complejas prácticas sociales, económicas e, incluso prejuicios y sistemas de creencias que desplazan a grupos de ámbitos en los que de un modo u otro están insertos.⁴²

Por ello, ese Alto Tribunal ha desarrollado los parámetros sobre los cuales debe llevarse a cabo el escrutinio estricto de las medidas legislativas que hacen una distinción basada en una categoría sospechosa.⁴³

Así, con el fin de verificar que la disposición normativa impugnada tiene un contenido discriminatorio, debe realizarse un escrutinio de la misma, toda vez que se trata de una norma que hace una distinción basada en una categoría sospechosa, bajo los siguientes parámetros:

- a) Debe examinarse si la distinción basada en la categoría sospechosa **cumple con una finalidad imperiosa** desde el punto de vista constitucional, sin que deba exigirse simplemente, como se haría en un escrutinio ordinario, que se persiga una finalidad constitucionalmente admisible, por lo que debe perseguir un objetivo constitucionalmente importante; es decir, proteger un mandato de rango constitucional.

⁴¹ Cfr. Amparo directo en revisión 597/2014, resuelto en sesión de 19 de noviembre de 2014, por unanimidad de cinco votos, bajo la Ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Karla I. Quintana Osuna; Corte Constitucional de Sudáfrica. Harksen v. Lane No. 1997 (4) SA 1 (CC), 1997 (11) BCLR 1489 (CC), párr. 49

⁴² Amparo directo en revisión 466/2011, resuelto en sesión de 23 de febrero de 2015, por el Tribunal Pleno, por mayoría de siete votos, bajo la Ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Hugo Alberto Macías Beraud.

⁴³ Jurisprudencia P./J. 10/2016 (10a.), del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, p. 8, del rubro: **CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO.**

En el caso concreto, la norma impugnada no cumple con este punto del escrutinio estricto de las normas que contienen categorías sospechosas, Lo anterior, ya que, no encuentra razonabilidad la exigencia de que el cargo de Director de la Unidad para la Atención Integral y Específica de las Personas con Síndrome de Down en la Ciudad de México, exclusivamente deba ser cubierto por quienes son mexicanos por nacimiento, dado que las funciones a realizar no justifican una exigencia de este tipo, por lo que resulta discriminatorio respecto de los ciudadanos mexicanos por naturalización.

- b) Debe analizarse si la distinción legislativa **está estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa**. Es decir, la medida legislativa debe estar directamente conectada con la consecución de los objetivos constitucionales antes señalados; es decir, la medida debe estar totalmente encaminada a la consecución de la finalidad, sin que se considere suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos.

Consecuentemente, y toda vez que la norma impugnada no persigue un fin constitucionalmente imperioso, la norma impugnada **no está directamente conectada con la consecución de objetivo constitucional alguno**.

- c) La distinción legislativa **debe ser la medida menos restrictiva posible** para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional.⁴⁴

Atendiendo a los elementos descritos, la norma impugnada no justifica una finalidad imperiosa, ni constitucionalmente válida, ya que las funciones del Director de la Unidad referida, no requieren que su titular deba ser necesariamente mexicano por nacimiento.

⁴⁴ Tesis: P./J. 10/2016 (10a.), del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, Página: 8, del rubro: **CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO.**

Bajo estas directrices, la norma impugnada no resiste un juicio de proporcionalidad o razonabilidad, pues la restricción a la participación de los naturalizados mexicanos en la selección de dicho personal no obedece a ninguna razón objetiva, ya que es el único criterio que se advierte de la ley para realizar la distinción es el origen nacional.

Esto es, si frente a aquellas distinciones que recaigan en cualquiera de las personas pertenecientes a estas categorías sospechosas, ese Alto Tribunal ha sostenido que el juez constitucional está obligado a realizar un estricto control sobre tal calidad, en tanto se presume discriminatoria, en el supuesto contrario, esto es, al analizarse una distinción con base en la identificación de un grupo vulnerable a efecto de otorgarle un trato preferencial garantizando con ello la igualdad material frente a determinada situación, es lógico que el examen constitucional sea más laxo.

Ahora bien, el artículo 30 de la Norma Fundamental establece las formas en las que se adquiere la nacionalidad mexicana: por nacimiento y naturalización.

Artículo. 30. *La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.*

A). - Son mexicanos por nacimiento:

I.- Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres.

II.- Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional, o de madre mexicana nacida en territorio nacional.

III.- Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización, y

IV.- Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

B). - Son mexicanos por naturalización:

I.- Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización.

II.- La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley.

Asimismo, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 34 constitucional son ciudadanos mexicanos quienes, teniendo la calidad de mexicanos, sin importar el origen de dicha calidad, hayan cumplido 18 años y tengan un modo honesto de vivir. Por ende, los mexicanos naturalizados que cumplan dichas características, son ciudadanos mexicanos con todos los derechos y obligaciones que ello implica, pues así lo establece nuestra Constitución Federal.

Al respecto, la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha destacado que las categorías sospechosas (recogidas en la Constitución Federal y en la normativa internacional en materia de derechos humanos como rubros prohibidos de discriminación) están asociadas a una desvaloración cultural, desventaja social y marginación política.

Por ello, no son criterios con base a los cuales sea posible repartir racional y equitativamente los bienes, derechos o cargas sociales, a menos que tal reparto tenga como propósito resolver o remontar las causas y consecuencias de dicha desvaloración, desventaja o marginación.⁴⁵

Es así que, en el orden jurídico mexicano no puede existir discriminación alguna por razones étnicas o de nacionalidad, el género, la edad, la raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, que atente contra la dignidad humana, pilar esencial y fundamental del Estado Constitucional Democrático, cuyo valor está consagrado en nuestra Norma Fundamental y en los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos.

⁴⁵ Amparo directo en revisión 6606/2015. 8 de junio de 2016. Unanimidad. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: María Guadalupe Adriana Ortega Ortiz.

Este principio de no discriminación impera como mandato constitucional para todas las autoridades, el cual deben observar, proteger y respetar en cualquier acto que realicen, pues la dignidad humana no se puede subordinar a ningún arbitrio. Por tanto, todo poder de gobierno queda obligado a respetar el derecho de no discriminación en toda circunstancia, sobre todo cuando emite normas dirigidas a un sector de la población que social e históricamente ha sido víctima de discriminación como son las personas con un origen étnico o nacional distinto.

Sobre estos aspectos destaca la Recomendación General N° XXX sobre la discriminación contra los no ciudadanos del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de la Organización de las Naciones Unidas, en la cual se afirmó lo siguiente:

“I. Responsabilidades de los Estados Partes en la Convención

1. En el párrafo 1 del artículo 1 de la Convención se define la discriminación racial. En el párrafo 2 del artículo 1 se prevé la posibilidad de distinguir entre ciudadanos y no ciudadanos. El párrafo 3 del artículo 1 declara que las disposiciones legales de los Estados Partes sobre nacionalidad, ciudadanía o naturalización no podrán establecer discriminación contra ninguna nacionalidad en particular;”

(...)

“3. En virtud del artículo 5 de la Convención, los Estados Partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en el goce de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Aunque algunos de esos derechos, como el derecho de tomar parte en elecciones, elegir y ser elegido, pueden limitarse a los ciudadanos, los derechos humanos deben, en principio, ser disfrutados por todos. Los Estados Partes se obligan a garantizar la igualdad entre los ciudadanos

y no ciudadanos en el disfrute de esos derechos en la medida reconocida en el derecho internacional;”

“4. Con arreglo a la Convención, la diferencia de trato basada en la ciudadanía o en la condición de inmigrante constituirá discriminación si los criterios para establecer esa diferencia, juzgados a la luz de los objetivos y propósitos de la Convención, no se aplican para alcanzar un objetivo legítimo y no son proporcionales al logro de ese objetivo. La diferenciación, en el ámbito del párrafo 4 del artículo 1 de la Convención, con medidas especiales no se considera discriminatoria;”

(...)

“Recomienda, basándose en estos principios generales, que los Estados Partes en la Convención, con arreglo a sus circunstancias específicas, adopten las medidas siguientes:

I. Medidas de carácter general

...

6. Examinar y revisar la legislación, según proceda, a fin de garantizar que esa legislación cumpla plenamente la Convención, en particular en relación con el disfrute efectivo de los derechos mencionados en el artículo 5, sin discriminación alguna;

7. Garantizar que las garantías legislativas contra la discriminación racial se aplican a los no ciudadanos, independientemente de su condición de inmigrantes, y que la aplicación de la legislación no tiene ningún efecto discriminatorio sobre los no ciudadanos;

8. Prestar mayor atención a la cuestión de la discriminación múltiple con que se enfrentan los no ciudadanos, en particular

respecto de los hijos y cónyuges de los trabajadores no ciudadanos, abstenerse de aplicar normas distintas de trato a las mujeres no ciudadanas que son cónyuges de ciudadanos y a los varones no ciudadanos que son cónyuges de ciudadanas, informar, en su caso, sobre esas prácticas y tomar todas las medidas que sean necesarias para suprimirlas;

9. Velar por que las políticas no tengan el efecto de discriminar contra las personas por motivos de raza, color, ascendencia u origen nacional o étnico;

10. Velar por que las medidas que se tomen en la lucha contra el terrorismo no discriminen, por sus fines o efectos, por motivos de raza, color, ascendencia u origen nacional o étnico, y que los no ciudadanos no se vean sometidos a las caracterizaciones o estereotipos raciales o étnicos;”

En contraste, la disposición normativa combatida genera supuestos de discriminación por motivos de origen nacional, en tanto que se trata de una distinción que tiene como efecto el obstaculizar el ejercicio de derechos en igualdad de condiciones, que en este caso es el ejercicio de un cargo público. Por tanto, es importante reiterar que la norma impugnada es discriminatoria por generar una distinción, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta en las instituciones.

b) Reserva exclusiva de cargos públicos.

La Constitución Federal en su artículo 32 señala que **el legislador federal puede determinar los cargos y funciones en las que se podrá requerir ser mexicano por nacimiento**, sin embargo, no pasa inadvertido que también tiene origen constitucional la prohibición de discriminación por origen nacional, no resultan contrarias, sino que obedece a supuestos distintos que la misma Norma Fundamental prevé.

Ello, atendiendo a que, como se advierte del procedimiento de la reforma al artículo 32 constitucional, la razón o los fines que tuvo en cuenta el órgano reformador para exigirle un requisito de nacionalidad deriva de que el ejercicio de tales cargos se relaciona con los intereses o el destino político de la Nación, las áreas estratégicas o prioritarias del Estado, o bien, con la seguridad y defensa nacional, esto es, se trata de cargos y funciones ligados a conceptos de lealtad, identidad o soberanía nacionales, respecto de los que debe evitarse toda suspicacia acerca de compromisos con Estados extranjeros. 6⁴⁶

Sobre esta base, resulta evidente que las obligaciones⁴⁷ del Director de la Unidad para la Atención Integral y Específica de las Personas con Síndrome de Down

⁴⁶ Sentencia acción de inconstitucionalidad 48/2009, Ministro Ponente: Sergio A. Valls Hernández.

⁴⁷ **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;
- II. Difundir la información respecto a los planes, programas o acciones que brinda la Unidad; prestando el servicio de atención, orientación, canalización y seguimiento de la problemática de las personas con Síndrome de Down que lo soliciten;
- 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;
- V. Ser responsable coordinadora de las actividades de las dependencias y demás entes públicos y privados, que se realicen en apoyo a los trabajos institucionales en la materia;
- 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;
- VII. Impulsar, promover y suscribir convenios de colaboración interinstitucional y suscribir acuerdos de coordinación; y
- VIII. Elaborar su Reglamento y procesos internos con autonomía de gestión y operación.

Artículo 28.- El Director de la Unidad será nombrado por el Director del DIF-CDMX y tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Administrar la Unidad y ejecutar los acuerdos y disposiciones del Consejo Directivo, dictando las medidas necesarias para su cumplimiento;
- II. Nombrar y remover al personal de la Unidad;
- III. Celebrar los contratos y convenios que sean necesarios para cumplir con los fines de la Unidad;
- IV. Requerir la información necesaria a la Administración Pública para cumplir con los fines de la Unidad;

en la Ciudad de México, no trastocan la reserva prevista en el artículo 32 de la Constitución Federal, a decir que la propia Constitución establece diversos cargos públicos que expresamente se reservan a mexicanos por nacimiento y que no adquieran otra nacionalidad.

Al respecto, como se señaló en líneas previas, ese Tribunal en Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 49/2008, determinó que la facultad de configuración legislativa contenida en el artículo 32 de la Constitución Federal, no es irrestricta, sino que debe satisfacer una razonabilidad en **función de los cargos de que se trate**.

Esto es, la exigencia de la reserva en comento para ocupar ciertos cargos que se establezcan en ley del Congreso de la Unión debe perseguir o sostenerse en los fines u objetivos que sostienen el propio precepto 32 constitucional y los diversos cargos y funciones que la Norma Fundamental establece expresamente deben reservarse a quienes tengan esa calidad.

Tales consideraciones quedaron plasmadas en la Tesis el Pleno de este Máximo Tribunal Constitucional en la Tesis que se cita a continuación P.I./2013, Décima Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVIII, marzo de 2013, Tomo 1, Materia Constitucional, página 373, del rubro y texto siguientes:

***“FACULTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DEL
CONGRESO DE LA UNIÓN ESTABLECIDA EN EL
ARTÍCULO 32 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS***

V. Ejercer todas las atribuciones que le confiere esta Ley, en su carácter de autoridad en materia de atención a personas con Síndrome de Down;

VI. Ejecutar por sí o mediante delegación expresa, todas las acciones necesarias para cumplir con el objeto de la Unidad;

VII. Participar en nombre del Gobierno de la Ciudad de México, en coordinación con las autoridades federales, en los trabajos que en la materia éstas realicen dentro o fuera de la Capital del país; y

VIII. Las demás que le confieran otras leyes.

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. NO ES IRRESTRICTA, SINO QUE DEBE SATISFACER UNA RAZONABILIDAD EN FUNCIÓN DE LOS CARGOS QUE REGULE. *La facultad de configuración legislativa conferida por el indicado precepto al Congreso de la Unión para establecer en las leyes los cargos para los cuales se requiera la nacionalidad mexicana por nacimiento y que no se adquiriera o cuente con otra no es irrestricta, sino que debe satisfacer una razonabilidad en función de dichos cargos, esto es, debe sostenerse en los fines u objetivos perseguidos en el propio artículo 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior encuentra correspondencia con el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuanto a que el legislador podrá establecer clasificaciones o distinciones entre grupos o individuos a fin de alcanzar un objetivo constitucionalmente válido, como el relativo a que se aseguren la soberanía y la seguridad del país, bajo la salvaguarda de conceptos como la lealtad e identidad nacionales, sin que ello implique una transgresión a los principios de igualdad y no discriminación, pues por el contrario, de no satisfacerse dicha finalidad, la medida constituiría una exigencia arbitraria que colocaría a los mexicanos por naturalización en una situación de discriminación respecto de los mexicanos por nacimiento, actualizando una discriminación por origen nacional prohibida en el artículo 1o. constitucional.”*

De la lectura de la tesis transcrita, respecto de la norma que se aquí se impugna, se concluye que en el caso que nos ocupa, el Cargo de Director la Unidad a que se ha hecho referencia, no se encamina a asegurar la soberanía y ni la seguridad nacional sino únicamente se refiere a la gestión administrativa, técnica y profesional que implica dirigir la Unidad para la Atención Integral y Específica de las Personas con Síndrome de Down en la Ciudad de México.⁴⁸

⁴⁸ **Artículo 24**, Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México.

Aunado a lo anterior, la norma impugnada, vulnera el derecho contemplado en el artículo 35, fracción VI, de la Constitución Federal, que se refiere **al acceso de cualquier ciudadano mexicano a la ocupación de cargos en la función pública, en condiciones de igualdad, siempre y cuando cumplan las calidades exigidas por las leyes** y, siendo que por dichas calidades deben entenderse méritos y capacidades, por lo que resulta claro que la norma combatida es inconstitucional, pues tener doble o múltiple nacionalidad no es un elemento que pueda influir en méritos o capacidades de una persona, específicamente para el caso en análisis.

En esa tesitura, cabría preguntarse si existe una relación constitucionalmente fundada para exigir la calidad de ciudadano mexicano por nacimiento, en estos cargos, pues el resultado de estas medidas es la discriminación de los extranjeros que hayan adquirido la nacionalidad mexicana, en puestos laborales sin ninguna relación con la defensa de la soberanía o identidad nacionales y traen consigo la violación al derecho del trabajo contemplado en los artículos 5° y 123 constitucionales.

Al respecto se estima conducente acudir a los derechos de los ciudadanos mexicanos que están contemplados en el numeral 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

“Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

I.- Votar en las elecciones populares;

II.- Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;

III.- Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;

IV.- Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes;

V.- Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.

VI.- Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley.”

En este sentido, resulta inconstitucional restringir a un ciudadano naturalizado el acceso a cargos públicos por no poseer la nacionalidad mexicana por nacimiento, toda vez que no sólo se le está privando del derecho de acceso a los cargos públicos, del que es titular por ser un ciudadano mexicano, sino que ello esté sucediendo en atención a una situación totalmente discriminatoria porque el ser mexicano por nacimiento no puede ser considerado como una “calidad” para efectos de dicho precepto constitucional, ya que no hace referencia a aptitudes, habilidades o idoneidades, por el contrario, alude a factores extrínsecos que no tienen nada que ver con las capacidades de una persona para desempeñar los cargos públicos, como el que se analiza.

En ese tenor, por regla general no debe existir distinción entre mexicanos por nacimiento con una nacionalidad y/o doble nacionalidad, **con excepción de los cargos expresamente reservados por la Constitución Federal a mexicanos por nacimiento**, así como los que de igual forma, establezca el Congreso de la Unión a través de leyes, siempre y cuando se ponga en riesgo la soberanía nacional.

Por las consideraciones vertidas, se estima que el artículo 27, en la porción normativa “*Ser mexicano por nacimiento*”, de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down en la Ciudad de México resulta incompatible a nivel constitucional y convencional por restringir a las mexicanas y/o mexicanos por naturalización el acceso a un cargo público.

CUARTO. El artículo 38 vulnera el derecho de acceso a la información y atenta contra el principio de máxima publicidad, ya que establece como regla general una clasificación *ex ante* de toda la información referente a los procedimientos relacionados con la admisión de personas y medidas adoptadas en el Mecanismo de Asistencia y Protección de las Personas con Síndrome de Down.

El derecho humano de acceso a la información se encuentra reconocido en los artículos 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el numeral 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el diverso 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Específicamente, a nivel internacional, el derecho de acceso a la información se reconoce como parte del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, en tanto ésta comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

Dicho marco constitucional y convencional ha sido interpretado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien ha señalado que el derecho de acceso a la información se compone de las siguientes características y elementos:

- I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad responsable es pública y solo puede ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes, prevaleciendo el principio de máxima publicidad.
- II. Se entiende por información pública el conjunto de datos de autoridades o particulares en posesión de cualquier autoridad

responsable, obtenidos por causas del ejercicio de funciones en posesión de derecho público.⁴⁹

- III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de estos;
- IV. Para la efectiva tutela de este derecho, se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos, los cuales se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, al interpretar este derecho, ha establecido las siguientes pautas:

- I. El acceso a la información pública es el derecho que corresponde a toda persona, sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que exista una legítima restricción.⁵⁰
- II. Este derecho conlleva dos obligaciones positivas para el Estado, consistentes en suministrar la información a quien la solicite y/o dar respuesta fundamental a la solicitud presentada, en caso de que proceda la negativa de entrega por operar alguna excepción.⁵¹

⁴⁹ Tesis 2a. LXXXVIII/2010, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXXII, agosto de 2010, Novena época, página 463, del rubro "**INFORMACIÓN PÚBLICA. ES AQUELLA QUE SE ENCUENTRA EN POSESIÓN DE CUALQUIER AUTORIDAD, ENTIDAD, ÓRGANO Y ORGANISMO FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL, SIEMPRE QUE SE HAYA OBTENIDO POR CAUSA DEL EJERCICIO DE FUNCIONES DE DERECHO PÚBLICO**".

⁵⁰ Caso Claude Reyes y otros Vs, Chile Sentencia de 19 de septiembre de 2006 (Fondo Reparaciones y Costas), párr. 77. Cfr. Caso López Álvarez, párr. 163; Caso Ricardo Canese, párr. 80; y Caso Herrera Ulloa, párrs. 108-111.

⁵¹ *Ibidem*.

- III. El derecho de acceso se ejerce sobre la información que se encuentra en poder del Estado, de manera que el deber de suministrar la información o de responder en caso de aplicar una excepción abarca a todos sus órganos y autoridades. ⁵²
- IV. La actuación del Estado debe regirse por el principio de máxima divulgación, el cual establece que toda información es accesible, sujeta a un sistema restringido de excepciones. ⁵³
- V. Los Estados deben garantizar la efectividad de un procedimiento administrativo adecuado para la tramitación y resolución de las solicitudes de información, fijando plazos para resolver y entregar la información. ⁵⁴
- VI. Debe de existir un recurso sencillo, rápido y efectivo para determinar que se produjo una violación al derecho de quien solicita información y, en su caso, ordene al órgano correspondiente la entrega de la misma. ⁵⁵
- VII. Si el derecho de acceso a la información no estuviere garantizado, los Estados tienen la obligación de adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacerlo efectivo, así como de erradicar las normas o prácticas que no garantice su efectividad. ⁵⁶

Bajo estas pautas interpretativas de los artículos 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el numeral 13 de la Convención Americana sobre Derechos y el diverso 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos emitidas por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación y por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, debe realizarse el escrutinio del artículo

⁵² *Ibidem*, párr. 80.

⁵³ *Ibidem*, párr. 92.

⁵⁴ *Ibidem*, párr. 163.

⁵⁵ *Ibidem*, párr. 137.

⁵⁶ *Ibidem*, párr. 161 y 163.

38 de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México.

Sentados estos presupuestos, ahora se exponen los motivos por los que se estima inconstitucional el artículo 38, de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, pues establece como regla general la clasificación *ex ante* de toda la información relacionada con los procedimientos relacionados con la admisión de personas y medidas adoptadas en el Mecanismo de Asistencia y Protección de las Personas con Síndrome de Down.

El citado precepto, al disponer de forma genérica, absoluta y apriorística que la información relacionada con los procedimientos de la admisión de personas y medidas adoptadas en el Mecanismo de Asistencia y Protección de las Personas con Síndrome de Down, se mantendrán estrictamente confidenciales, incluyendo los documentos que se entreguen como justificantes o comprobantes, transgrede el derecho humano de acceso a la información y los principios de máxima publicidad y excepcionalidad en la reserva de la información.

A efecto de sustentar lo anterior, conviene recordar que para clasificar como reservada la información, debe existir proporcionalidad y congruencia entre el derecho fundamental de que se trata y el interés que se pretenda proteger. Asimismo, debe llevarse a cabo un análisis casuístico de la información para determinar que efectivamente cumplen con estos parámetros.

Resulta contrario al sistema de excepcionalidad en la reserva de información toda disposición que realice una clasificación absoluta, *a priori* y *ex ante* de la información pública. Esto es así, porque la piedra angular del derecho de acceso a la información lo constituye el principio de máxima publicidad, que implica como regla general que toda la información en posesión de los sujetos obligados debe ser pública, completa, oportuna y accesible.

Ahora bien, es cierto que existe posibilidad de que la publicidad general de la información sea sujeta a un claro régimen de excepciones. Sin embargo, este

sistema de excepcionalidad responde a un sistema de reglas que deben estar claramente definidas y además deben resultar legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática.

En esa tesitura, es importante destacar que tanto esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, como la Corte Interamericana de los Derechos Humanos han sido enfáticas en la doble vertiente del derecho de acceso a la información; por un lado, como garantía individual que tiene por objeto maximizar el campo de autonomía personal y, por otro, como derecho colectivo o garantía social que funcionalmente tiende a revelar el empleo instrumental de la información como mecanismo de control institucional.

Dichas ideas han quedado plasmadas en la Tesis: P./J. 54/2008, en materia Constitucional, Novena Época del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, página 743, de junio de 2008, Materia Constitucional, que es del rubro y textos siguientes:

“ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL.

El acceso a la información se distingue de otros derechos intangibles por su doble carácter: como un derecho en sí mismo y como un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos. En efecto, además de un valor propio, la información tiene uno instrumental que sirve como presupuesto del ejercicio de otros derechos y como base para que los gobernados ejerzan un control respecto del funcionamiento institucional de los poderes públicos, por lo que se perfila como un límite a la exclusividad estatal en el manejo de la información y, por ende, como una exigencia social de todo Estado de Derecho. Así, el acceso a la información como garantía individual tiene por objeto maximizar el campo de la autonomía personal, posibilitando el ejercicio de la libertad de expresión en un contexto de mayor diversidad de datos, voces

y opiniones; incluso algunos instrumentos internacionales lo asocian a la libertad de pensamiento y expresión, a las cuales describen como el derecho que comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Por otro lado, el acceso a la información como derecho colectivo o garantía social cobra un marcado carácter público en tanto que funcionalmente tiende a revelar el empleo instrumental de la información no sólo como factor de autorrealización personal, sino como mecanismo de control institucional, pues se trata de un derecho fundado en una de las características principales del gobierno republicano, que es el de la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia de la administración. Por tanto, este derecho resulta ser una consecuencia directa del principio administrativo de transparencia de la información pública gubernamental y, a la vez, se vincula con el derecho de participación de los ciudadanos en la vida pública, protegido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

Como se desprende del criterio transcrito, sustentado por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, el derecho de acceso a la información constituye un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos. Obstaculizar el ejercicio de este derecho fundamental, haría nugatorias diversas prerrogativas constitucionales, tales como los derechos de las víctimas o la actividad periodística.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se pronunció en un sentido similar al resolver el Caso Claude Reyes y otros vs. Chile, en la Sentencia de 19 de septiembre de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas), párr., 77, que, por su relevancia, a continuación, se transcribe:

“77. En lo que respecta a los hechos del presente caso, la Corte estima que el artículo 13 de la Convención, al estipular expresamente los derechos a “buscar” y a “recibir”

“informaciones”, protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención. Consecuentemente, dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la Convención el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto. Dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción. Su entrega a una persona puede permitir a su vez que esta circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla. De esta forma, el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión contempla la protección del derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, el cual también contiene de manera clara las dos dimensiones, individual y social, del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, las cuales deben ser garantizadas por el Estado de forma simultánea”.

Como se precisó, el derecho de acceso a la información no es absoluto. Al respecto, la Primera Sala de ese Supremo Tribunal, ha destacado que la Constitución Federal solo enuncia los fines constitucionalmente válidos o legítimos para establecer limitaciones al derecho en comento, sin embargo, remite a la legislación secundaria para el desarrollo de los supuestos específicos en que procedan las excepciones que busquen proteger los bienes constitucionales enunciados como límites al derecho de acceso a la información.

57

⁵⁷ Cfr. Sentencia del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al siete de julio de dos mil catorce, al resolver la acción de inconstitucionalidad 11/2013, p. 20.

En este sentido, la Segunda Sala de ese Alto tribunal ha reconocido que en las leyes reguladoras de la materia pueden válidamente establecerse restricciones al derecho de acceso a la información, con la condición de que tales límites atiendan a intereses públicos o de los particulares y encuentren justificación racional en función del bien jurídico a proteger, es decir, que exista proporcionalidad y congruencia entre el derecho fundamental de que se trata y el interés que se pretenda proteger.⁵⁸

Adicionalmente, las limitaciones respectivas deben cumplir los requisitos genéricos que esta Corte ha establecido para la validez de las restricciones a derechos fundamentales, consistentes básicamente en la reserva de ley, el fin legítimo y la necesidad de la medida. En suma, al interpretar el artículo 13, inciso 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Corte Interamericana ha establecido que para que una restricción sea compatible con la Convención debe cumplir los siguientes requisitos:

a) Estar establecida por ley.

La palabra ley no puede entenderse en otro sentido que el de una ley formal, es decir, norma jurídica adoptada por el órgano legislativo y promulgada por el Poder Ejecutivo, según el procedimiento requerido por el derecho interno de cada Estado, dictada por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.

b) Fin legítimo.

El objetivo de la restricción debe ser de los permitidos por la Convención, esto es, la protección de los derechos o reputación de los demás, la seguridad nacional, el orden público y la salud o moral públicas.

58 Tesis 2a. XLIII/2008 de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, abril de 2008, p. 733 del rubro: **TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. EL ARTÍCULO 14, FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.**

c) Necesidad en una sociedad democrática.

La restricción debe estar orientada a satisfacer un interés público imperativo. Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo, debe escogerse aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido. No es suficiente que se demuestre, por ejemplo, que la ley cumple un propósito útil u oportuno. Es decir, la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y debe ser conducente para alcanzar el logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho en cuestión.

En ese sentido, debe destacarse que todos los conceptos desarrollados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de restricciones a la libertad de pensamiento y expresión son igualmente aplicables al derecho de acceso a la información, en tanto este forma parte de aquél.

Por lo anterior, es necesario un examen de la constitucionalidad de la norma impugnada para determinar en el caso concreto las relaciones entre el fin perseguido por la norma y su colisión con el derecho de acceso a la información, que debe resolverse con ayuda del método específico denominado *test de proporcionalidad*.

En esa tesitura esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima pertinente someter al artículo 38 de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down, a la aplicación de los referidos estándares, para ello se deberá de realizar un escrutinio de la constitucionalidad de la norma impugnada, en tanto restringe el goce del núcleo esencial del derecho a la información.

En este orden de ideas, debe corroborarse lo siguiente:

- (i)** Que la intervención legislativa persiga un fin constitucionalmente válido;
- (ii)** Que la medida resulte idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional;

- (iii) Que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental; y,
- (iv) Que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada.⁵⁹

Lo anterior en virtud de que, toda medida legislativa susceptible a restringir o afectar derechos humanos debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida; además, debe lograr en algún grado la consecución de dicho fin; y no debe afectar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión.

Ahora bien, se advierte que no existe una finalidad constitucionalmente válida, toda vez que, la norma realiza una clasificación absoluta de confidencialidad de toda la información relativa a los procedimientos relacionados con la admisión de personas y las medidas adoptadas sin distinguir la información susceptible de ser clasificada como confidencial, tales como datos personales, concernientes a una persona identificada o identificable, los secretos bancario, fiduciario, industrial, comercial, fiscal, bursátil y postal, cuya titularidad corresponda a particulares, sujetos de derecho internacional o a sujetos obligados cuando no involucren el ejercicio de recursos públicos.⁶⁰

⁵⁹ Tiene aplicación la tesis aislada 1a. CCLXIII/2016 (10a.) de la Primera Sala, publicada bajo el número 2013156, en el Semanario Judicial de la Federación, materia Constitucional, Décima Época, noviembre de 2016, del rubro siguiente: ***“TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL.”***

⁶⁰ Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública:

Capítulo III De la Información Confidencial

Artículo 116. Se considera información confidencial la que contiene datos personales concernientes a una persona identificada o identificable.

La información confidencial no estará sujeta a temporalidad alguna y sólo podrán tener acceso a ella los titulares de la misma, sus representantes y los Servidores Públicos facultados para ello. Se considera como información confidencial: los secretos bancario, fiduciario, industrial, comercial, fiscal, bursátil y postal, cuya titularidad corresponda a particulares, sujetos de derecho internacional o a sujetos obligados cuando no involucren el ejercicio de recursos públicos.

Asimismo, será información confidencial aquella que presenten los particulares a los sujetos obligados, siempre que tengan el derecho a ello, de conformidad con lo dispuesto por las leyes o los tratados internacionales

Es así que la norma, no cumple con la primera etapa del test de proporcionalidad, que contempla la Primera Sala de ese Alto Tribunal en relación de identificar una finalidad constitucionalmente válida.⁶¹

Por otro lado, y por lo que hace a la idoneidad de la norma impugnada, en esta etapa debe analizarse el escrutinio si la medida impugnada tiende a alcanzar en algún grado los fines perseguidos por el legislador.

En ese sentido, el examen de idoneidad presupone la existencia de una relación entre la intervención al derecho y el fin que persigue dicha afectación siendo suficiente que la medida no logra el propósito que se busca por parte del legislador.

Al respecto y toda vez que, la norma no persigue un fin constitucionalmente válido la disposición normativa tampoco cumple con la segunda etapa del test de proporcionalidad, ya que no resulta ser una medida idónea para alcanzar fin constitucionalmente válido alguno.⁶²

Con base a lo establecido, es de afirmarse que la norma impugnada no resulta una medida adecuada, a la exigencia constitucional de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Por el contrario, resulta una medida restrictiva y regresiva, por parte del gobierno de la Ciudad de México, toda vez que privilegia la opacidad de la información.

⁶¹ Tiene aplicación la tesis aislada 1a. CCLXV/2016 (10a.) de la Primera Sala, publicada bajo el número 2013143, en el Semanario Judicial de la Federación, materia Constitucional, Décima Época, 25 de noviembre de 2016, del rubro siguiente: **“PRIMERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. IDENTIFICACIÓN DE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA.”**

⁶² Tiene aplicación la tesis aislada 1a. CCLXVIII/2016 (10a.) de la Primera Sala, publicada bajo el número 2013152, en el Semanario Judicial de la Federación, materia Constitucional, Décima Época, noviembre de 2016, del rubro siguiente: **“SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.”**

En consecuencia, esta CNDH concluye que la norma impugnada, impone una restricción absoluta al derecho de acceso a la información, e invierte la regla general de publicidad prevista en el artículo 6º constitucional, porque califica todo tipo de información con motivo de la aplicación de la Ley de forma previa y por tanto, dicha restricción no cumple con las exigencias constitucionales precisadas previamente.

Lo anterior ya que la medida impugnada no satisface el requisito de necesidad de máxima publicidad en una sociedad democrática. La restricción que se contiene en el dispositivo impugnado, no está adecuadamente orientada a salvaguardar dicho principio, con apego al respecto irrestricto del derecho humano, en materia de acceso a la información.

Es de concluirse, por tanto, que la restricción impugnada hace nugatorio el ejercicio del derecho de acceso a la información en tanto se trata de una medida restrictiva y excesiva que interfiere con la posibilidad como regla general de clasificar *ex ante* de toda la información relacionada con los procedimientos relacionados con la admisión de personas y medidas adoptadas en el Mecanismo de Asistencia y Protección de las Personas con Síndrome de Down.

Esto, dado que la descripción normativa hace nugatorio *a priori* el ejercicio legítimo del derecho de acceso a la información, respecto del Mecanismo de Asistencia y Protección de las Personas con Síndrome de Down.

La Corte Interamericana ha establecido la importancia dentro de un Estado de Derecho el acceso a la información y la libertad de expresión, contenidos en el artículo 13 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, radica en el control democrático realizado por la sociedad a través de la opinión pública, al fomentar la transparencia de las actividades estatales y promover la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión pública, razón por la cual

debe existir un margen reducido a cualquier restricción del debate político o del debate sobre cuestiones de interés público.⁶³

En concordancia con lo anterior, como parte de su objeto y fin la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad reconoce la importancia de garantizar la plena participación de las personas con discapacidad para la contribución al bienestar general y a la diversidad de sus comunidades, generando así avances significativos en el desarrollo económico, social y humano de la sociedad; por ello, resalta 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.

Asimismo, el artículo 21 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, relativo al derecho a la información y la libertad de expresión, señala que:

“Los Estados Partes adoptarán todas las medidas pertinentes para que las personas con discapacidad puedan ejercer el derecho a la libertad de expresión y opinión, incluida la libertad de recabar, recibir y facilitar información e ideas en igualdad de condiciones con las demás y mediante cualquier forma de comunicación que elijan con arreglo a la definición del arreglo a la definición del artículo 2 de la presente convención.”

Por tanto, si bien es cierto que garantizar el acceso a la información es una de las obligaciones de Estado, también lo es que para el caso de las personas con discapacidad nos encontramos ante una obligación reforzada pues su protección se encuentra en la Convención Interamericana y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

⁶³ Caso Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 2 de julio de 2004, párrafo 127.

Es así que relevancia que las personas con discapacidad puedan acceder a la información que podría generarse derivado de la aplicación de la Ley que se recurre, no solo es respecto de la solicitud de información, sino que incide en el ejercicio de su derecho a participar activamente en el proceso de adopción de normas y políticas que los afecten toda vez que la información obtenida podría ser utilizada para contar con elementos cualitativos en la evaluación de los mecanismos que establece dicha Ley y que desconocerse la misma.

Por las razones vertidas, el artículo 38, de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, resulta contrario al principio de máxima publicidad y vulnera el ejercicio pleno del derecho de acceso a la información.

XII. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sustentan la inconstitucionalidad de la norma impugnada, publicada mediante decreto de fecha 05 de marzo de 2018, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

En esa virtud, se solicita atentamente que, de ser tildada de inconstitucional la norma impugnada, también se invaliden todas aquellas normas que estén relacionadas, por cuestión de efectos, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que disponen:

*“**ARTICULO 41.** Las sentencias deberán contener:*

(...)

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.

*Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;
(...)"*

“ARTICULO 45. *Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.”*

No obstante, lo anterior, para el caso de que esta H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máximo intérprete de la Norma Suprema, en estricto apego al principio *pro persona*, encuentre una interpretación de la norma impugnada que se apegue a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se solicita emita la correspondencia interpretación conforme al declarar su validez, siempre que confiera mayor protección legal.

XIII. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

En septiembre de 2015, se celebró la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en Nueva York con el fin de aprobar la Agenda para el Desarrollo Sostenible. De donde surgió el documento la Resolución 70/1 aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el 25 de septiembre de 2015, (A/70/L.1), denominada “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, adoptado por los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas.

La Agenda plantea 17 objetivos con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económica, social y ambiental. México, como miembro adoptó los objetivos de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, y está obligado a cumplir tal proyecto.

En ese sentido, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos se ha planteado conforme a los objetivos de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” promover acciones de inconstitucionalidad para declarar la invalidez o la inconstitucionalidad de las normas que van en contra de los derechos humanos a la legalidad y a la seguridad jurídica.

Esta acción se identifica con los objetivos “16. Paz, Justicia e Instituciones Sólidas”, y la meta 16.3, la cual es “Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos.”

Es así como el derecho de igualdad y no discriminación cobran importancia, pues al reconocerse éstos se garantiza el respeto a los derechos humanos mediante la tutela judicial efectiva del estado garante. Por lo que, con la presente acción de inconstitucionalidad, no sólo se persigue consolidar la validez constitucional formal de normas, sino también alcanzar los objetivos de la “Agenda 2030” con la que nuestro país está comprometido para una mayor seguridad jurídica de las personas.

En virtud de lo anterior, destaca la importancia para la comunidad internacional de que todas las personas tengan un efectivo acceso a la justicia en el que se garantice el respeto a la legalidad en materia penal, así como a la seguridad jurídica, como una de las metas a alcanzar para la consecución del desarrollo sostenible, a la cual se dará cumplimiento mediante la debida armonización y aplicación de la legislación nacional.

Es así como la norma impugnada se constituye como una grave restricción para el ejercicio pleno de los derechos humanos aludidos, así como del principio *pro persona*, y para los objetivos planteados en la agenda 2030, al consolidarse como un marco normativo que se decanta por la aplicación de normas penales inexactas que generan incertidumbre jurídica, sobre el pleno ejercicio de los derechos humanos.

ANEXOS

1. Copia certificada. Del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa al Licenciado Luis Raúl González Pérez como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

Desde este momento, con fundamento en el artículo 280 primer párrafo, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la materia, en términos del artículo 1º, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solicito que en el acuerdo de admisión, se ordene la devolución de dicha documental; y que en sustitución de la misma, se deje en autos, copia cotejada por el Secretario que corresponda, toda vez que el documento antes descrito es de utilidad para los fines que persigue este Organismo Constitucional.

2. Copia simple. De la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, del cinco de marzo de dos mil dieciocho, que contiene el Decreto por el que se expide la norma impugnada (Anexo dos).

3. Disco compacto. De la versión electrónica del presente escrito (Anexo tres).

Por lo antes expuesto y fundado, a ustedes, Ministros integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atentamente pido:

PRIMERO. Tener por presentada la acción de inconstitucionalidad que promuevo como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

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

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

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundados los conceptos de invalidez y la inconstitucionalidad e convencionalidad de las disposiciones legales impugnadas.

Ciudad de México, a 4 de abril de 2018.

**LIC. LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

RFPS