

**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 Benvenuto Cellini 106, esquina Sassoferrato, Colonia Alfonso XIII, Delegación Álvaro Obregón, C.P. 01460, 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, Jorge Luis Martínez Díaz y Luis Marcelo Vega Robledo, con cédulas profesionales números 1508301, 1985959 y 1220222, respectivamente, que los acreditan como licenciados en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír notificaciones a los licenciados Moisés Israel Flores Pacheco, Rosaura Luna Ortiz, Ernesto Oliveros Ornelas, así como a Paulina Montserrat Pérez Navarro, José Alfredo Rivera Ramírez, Diana González Gómez, Coral Reyes Hernández, Norma Nayeli Sandoval Moreno, César Balcázar Bonilla y; 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: Congreso del Estado de Morelos.

B. Órgano Ejecutivo: Gobernador Constitucional del Estado de Morelos.

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 para el Estado de Morelos en su artículo 15, fracción I en la porción normativa “del sector público” y fracción IV en la porción normativa “públicos”. Norma publicada en el número 5440 del Periódico Oficial del Estado de Morelos el día 19 de octubre de 2016.

IV. Preceptos constitucionales e internacionales que se estiman violados:

- De la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Artículos 1º, 3º y 4º.
- Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad: artículos 2 párrafo cuarto, 4.1 inciso a), b), y e) y 5.
- Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra las Personas con Discapacidad: artículo III.1 inciso a).

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho de igualdad ante la ley.
- Derecho a la no discriminación por condición de discapacidad.
- Derecho de protección a la salud.
- Derecho a la educación.
- 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 del artículo 15, fracción I en la porción normativa “del sector público” y fracción IV en la porción normativa “públicos” de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down para el Estado de Morelos.

VII. Oportunidad en la promoción.

Acorde al 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 el número 5440 del Periódico Oficial del Estado de Morelos el día 19 de octubre de 2016, por lo que el plazo para presentar la acción corre del

jueves 20 de octubre al viernes 18 de noviembre de 2016. 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.**”*

IX. Introducción.

El día 19 de octubre de 2016, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Morelos, la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down para el Estado de Morelos, con el objeto de atender y apoyar las necesidades específicas de las personas con síndrome de Down, mediante la protección de sus derechos y la satisfacción de sus necesidades fundamentales, tal como se reconoce en el artículo 1 de ese mismo ordenamiento.

Ahora bien, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos reconoce y apoya el actuar del Congreso del Congreso de Morelos al expedir la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down para el Estado de Morelos, la cual es un esfuerzo del Estado Mexicano, para generar condiciones que permitan a toda persona desarrollarse de modo integral, así como ejercer sus derechos y libertades plenamente y sin discriminación, como parte del compromiso a favor de la promoción y protección de los derechos humanos de las personas con discapacidad, y particularmente de aquellas con síndrome de Down.

Es así que dicha norma general, debe ser interpretada como una medida legislativa con miras a eliminar las barreras que la misma sociedad impone a las personas con con síndrome de Down, para participar en la vida social en igualdad de condiciones con las demás personas, y así evitar que continúen vulnerándose sus derechos humanos en el territorio nacional. En el fondo la Ley tiene por objeto lograr que las personas con síndrome de Down hagan efectiva la autonomía e independencia que les corresponde. En cierta medida, la actual impugnación obedece a la intención de contribuir a la mejora de la ley, con su perfeccionamiento y fortalecerla en su validez constitucional.

No obstante lo anterior, de dicho ordenamiento, destaca las fracciones I en la porción normativa “del sector público” y IV en la porción normativa “públicos”, del

artículo 15 de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down para el Estado de Morelos que en esta acción se impugnan, porque se apartan de lo dispuesto por la Constitución Federal y los tratados internacionales por cuanto hace a derechos humanos. Para su mejor análisis, se transcriben las fracciones en cuestión:

***“Artículo 15. En la atención y preservación de los derechos de las personas con trisomía 21 queda estrictamente prohibido:
I. Rechazar su atención en clínicas y hospitales del sector público;
(...)
IV. No autorizar o impedir su inscripción en los planteles educativos públicos;(…)”***

En suma se alega la inconstitucionalidad de tales disposiciones, dado que el artículo 15, fracción I en la porción normativa “del sector público” y fracción IV en la porción normativa “públicos” dejan abierta la posibilidad de que les sean negados, no autorizados u obstaculizados el acceso a servicios privados en las áreas educativas y de salud, respectivamente.

Así mantener la validez de normas de ese tipo, propicia la ejecución de actos discriminatorios, que van en contra de la obligación del Estado de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos y las garantías, así como el ejercicio de los derechos de las personas en igualdad de circunstancias tal como reconoce el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde es expresa la prohibición de discriminación por condición de discapacidad.

Es importante destacar que el Estado Mexicano ratificó la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad cuyo objetivo es promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente. Además dicha

Convención, aspira a eliminar las barreras que dificultan el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad en un marco de igualdad plena, se establecen obligaciones a los Estados para asegurar la erradicación de las prácticas discriminatorias que día con día aquejan a estas personas y que limitan su inclusión y su participación en la vida social.

De ahí que el punto medular de la presente acción se centre en determinar si las disposiciones impugnadas cumplen con el deber de garantizar el goce y ejercicio de los derechos y libertades de las personas con discapacidad, en lo específico sobre la prohibición expresa de discriminación por condición de discapacidad, las cuales se encuentran previstas tanto en el marco constitucional mexicano como en el marco convencional, el cual conviene reproducir por claridad.

X. Marco Constitucional y Convencional.

A. Nacional

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

“Artículo 1°. 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.

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

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En

consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

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

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

“Artículo 3°. *Toda persona tiene derecho a recibir educación. El Estado -Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios-, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias.*

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos

(...)

VI. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los

estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, los particulares deberán:

a) Impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el segundo párrafo y la fracción II, así como cumplir los planes y programas a que se refiere la fracción III, y

b) Obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público, en los términos que establezca la ley;(…)”

“Artículo 4º. (...)

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.(…)”

B. Internacional

Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

“Artículo 2. *Definiciones a los fines de la presente Convención: (...)*

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

“Artículo 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;

b) Tomar todas las medidas pertinentes, incluidas medidas legislativas, para modificar o derogar leyes, reglamentos, costumbres y prácticas existentes que constituyan discriminación contra las personas con discapacidad; (...)

e) Tomar todas las medidas pertinentes para que ninguna persona, organización o empresa privada discrimine por motivos de discapacidad; (...).”

“Artículo 5. Igualdad y no discriminación

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

2. *Los Estados Partes prohibirán toda discriminación por motivos de discapacidad y garantizarán a todas las personas con discapacidad protección legal igual y efectiva contra la discriminación por cualquier motivo.*

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

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

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

“Artículo III

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

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

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

XI. Concepto de invalidez.

ÚNICO. El artículo 15, fracción I en la porción normativa “del sector público” y fracción IV en la porción normativa “públicos” de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down para el Estado de Morelos, son inconstitucionales por no garantizar la prohibición de discriminación por condición de discapacidad, así como de los derechos de acceso a la educación y de protección a la salud, consagrados en los artículos 1º, 3º y 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 15 de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down para el Estado de Morelos, forma parte del capítulo IV denominado “Prohibiciones y Sanciones”, en este capítulo se prevé en atención y preservación de los derechos de las personas con síndrome de Down la prohibición de algunas conductas de las cuales destacan las previstas en las fracciones I y IV, las cuales contienen las siguientes prescripciones prohibitivas:

- a) fracción I:** rechazar su atención en clínicas y hospitales del sector público.
- b) fracción IV:** no autorizar o impedir su inscripción en los planteles educativos públicos.

Si bien se destaca la prohibición por ser un acto que inhibe la transgresión de los derechos de personas con síndrome de Down, lo cierto es que la configuración normativa genera una discriminación por resultados o indirecta, puesto que la descripción de las conductas prohibidas no cumplen con el fin de inhibir y erradicar la discriminación por discapacidad. Por el contrario, estas normas actualizan supuestos de prohibición de forma limitada al sector público sin regular esta prohibición de forma generalizada a todos los sectores de la población que desde luego abarquen las instituciones de salud y de educación que conforman el sector privado.

En la doctrina constitucional que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha ido construyendo, al resolver la acción de inconstitucionalidad 8/2014, ha señalado, que la discriminación no sólo ocurre cuando las normas contienen explícitamente un factor prohibido de discriminación (discriminación por objeto o directa) sino que también la discriminación puede ser por resultado o indirecta, lo que ocurre cuando las normas son aparentemente neutras, pero el resultado de su contenido o aplicación constituye un impacto desproporcionado en personas o grupos en situación de desventaja histórica justo en razón de esa desventaja, sin que exista para ello una justificación objetiva y razonable.¹

De modo que la discriminación no sólo se puede resentir cuando la norma regula directamente la conducta de un grupo en situación de vulnerabilidad, sino también cuando los efectos de su aplicación les generan un daño de discriminación. Esto significa que una ley que, en principio, parezca neutra, o en pro de determinado sector, como la que nos ocupa en el caso a favor de las personas con síndrome de Down, pero que podría tener efectos discriminatorios.

La determinación de la discriminación por resultado requiere de un estudio sobre la existencia de la discriminación estructural, y de cómo ésta sustenta la producción e interpretación normativa, como en este asunto donde los efectos discriminatorios de la norma serían generados por una permisón implícita de discriminar a las instituciones del sector de educación y de salud del sector privado, por no estar contempladas en las fracciones I y IV del artículo 15 de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down para el Estado de Morelos.

En ese sentido el Tribunal Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha determinado que para definir si una norma es discriminatoria resulta

¹ De este asunto surgió la la Tesis del Pleno, publicada bajo el número P. VII/2016 (10a.), en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo I, Materia Constitucional, Décima Época, Septiembre de 2016, Página 255 del rubro siguiente: **“DISCRIMINACIÓN POR OBJETO Y POR RESULTADO. SU DIFERENCIA.”**

irrelevante si el legislador ha tenido o no la intención de discriminar, puesto que la discriminación no sólo se resiente cuando la norma regula directamente la conducta de un grupo en situación de desventaja histórica, sino cuando las normas contribuyen a construir un significado social de exclusión o degradación para estos grupos.

Tiene aplicación la tesis del Pleno, publicada bajo el número P. IX/2016 (10a.), en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo I, Materia Constitucional, Décima Época, Septiembre de 2016, Página 256 del rubro siguiente:

“NORMAS DISCRIMINATORIAS. PARA DEFINIR SI LO SON, ES IRRELEVANTE DETERMINAR SI HUBO O NO INTENCIÓN DEL LEGISLADOR DE DISCRIMINAR. *La discriminación no sólo se resiente cuando la norma regula directamente la conducta de un grupo en situación de desventaja histórica, sino cuando las normas contribuyen a construir un significado social de exclusión o degradación para estos grupos. En ese sentido, es necesario partir de la premisa de que los significados son transmitidos en las acciones llevadas por las personas, al ser producto de una voluntad, de lo que no se exceptúa el Estado como persona artificial representada en el ordenamiento jurídico. En ese entendido, las leyes -acciones por parte del Estado- no sólo regulan conductas, sino que también transmiten mensajes que dan coherencia a los contenidos normativos que establecen; es decir, las leyes no regulan la conducta humana en un vacío de neutralidad, sino que lo hacen para transmitir una evaluación oficial sobre un estado de cosas, un juicio democrático sobre una cuestión de interés general. Por tanto, es posible presumir que, en ciertos supuestos, el Estado toma posición sobre determinados temas; el presupuesto inicial es que las palabras contienen significados y que el lenguaje es performativo. El significado social que es transmitido por la norma no depende de las intenciones de su autor, sino que es función del contexto social que le asigna ese significado. Por tanto, es irrelevante si se demuestra que no fue intención del legislador discriminar a un grupo en situación de*

vulnerabilidad, sino que es suficiente que ese significado sea perceptible socialmente. Así, lo relevante es determinar si la norma es discriminatoria y no si hubo o no intención de discriminar por parte del legislador.”

Como destaca el trasunto criterio lo relevante es determinar si la norma es discriminatoria y no si existió o no intención de discriminar por parte del legislador. Por tanto, es irrelevante si se demuestra que no fue intención del legislador del Estado de Morelos discriminar a un grupo en situación de vulnerabilidad como son las personas con síndrome de Down, sino que es suficiente que ese significado sea perceptible socialmente, a través de una norma como la impugnada que limita la prohibición de discriminación a las instituciones del sector público, sin contemplar a las instituciones privadas de esa entidad federativa.

Esto es así porque de la lectura integral del artículo 15 de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down para el Estado de Morelos, se advierte la intención del legislador de prohibir conductas que generen detrimento de los derechos de las personas con síndrome de Down, no obstante esta intención, la norma de forma literal, trasmite un significado social en función de que las normas impugnadas solo atienden a establecer como prohibición negar el ejercicio de un derecho en instituciones públicas, por tanto desde la norma se emite un mensaje social donde la exclusión de este grupo de personas en instituciones de salud y de educación privadas queda sin prohibición por falta de previsión legal.

Esta acción normativa llevada a una interpretación extrema genera la impresión de que no se está ante la imprecisión sino ante la permisón implícita para poder rechazar la atención en clínicas y hospitales privados, o de impedir la inscripción en los planteles educativos privados a las personas con síndrome de Down. De ahí que exista una violación al artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto a la prohibición de cualquier acto que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

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 de Derecho, cuyo valor consagra la Constitución Federal, y los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, como salvaguarda a la dignidad personal que debe ser respetada en todo momento como un derecho fundamental.

Este principio de no discriminación impera como mandato constitucional para todas las autoridades, el cual deben 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 discapacidad.

Por ello, se afirma que la disposiciones normativas combatidas generan supuestos de discriminación por motivos de discapacidad, 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 de protección a la salud, y a la educación, por ende no se cumple con el derecho de igualdad que se reconoce en el artículo 2 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Por tanto es importante reiterar que las normas impugnadas son discriminatorias por generar una distinción, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta en las instituciones del sector salud y educativo de índole privado, en las cuales se da una idea de que la discriminación realizada por estas instituciones queda impune y por tanto está permitida implícitamente. De ahí que no quede lugar a dudas de que se tratan de normas de discriminación por resultado o indirectas, que en el caso limita los derechos de las personas con síndrome de Down.

En este sentido, el resultado del contenido de las normas constituye un impacto desproporcionado sobre personas con síndrome de Down, sin que exista para ello una justificación objetiva y razonable. Por tanto, pese a que el contenido del ordenamiento que nos ocupa parezca a favor de las personas, su conformación podría tener efectos discriminatorios para cierto grupo de personas.

Así las distinciones normativas que constituyan diferencias, para ser señaladas como incompatibles con derechos humanos, deben ser puestas a escrutinio superior de constitucionalidad, debiendo ser razonables; proporcionales y objetivas, para resultar válidas; en tanto que las normas que generan diferencias arbitrarias que redunden en detrimento de los derechos humanos serán discriminatorias. En ese tenor, se ha pronunciado la Primera Sala de esa Suprema Corte en la jurisprudencia publicada bajo el número 1a./J. 49/2016 (10a.), en el Semanario Judicial de la Federación, Materia Constitucional, Décima Época, octubre de 2016, del rubro y texto siguiente:

“IGUALDAD JURÍDICA. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 24 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS. El precepto referido establece: *"Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley."* Ahora bien, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha interpretado en diversos instrumentos dicha disposición -*Opinión Consultiva OC-4/84 del 19 de enero de 1984. Serie A, No. 4; Caso Yatama vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C, No. 127; Caso Castañeda Gutman vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C, No. 184; Caso Perozo y otros vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C, No. 195-* y, al respecto, ha sostenido que *la noción de igualdad deriva directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona; sin embargo, no todo tratamiento jurídico diferente es discriminatorio, porque no toda distinción de trato*

puede considerarse, por sí misma, ofensiva de la dignidad humana. Por tanto, sólo es discriminatoria una distinción cuando "carece de una justificación objetiva y razonable". Ahora bien, las distinciones constituyen diferencias compatibles con dicha Convención por ser razonables, proporcionales y objetivas, mientras que las discriminaciones constituyen diferencias arbitrarias que redundan en detrimento de los derechos humanos. En ese tenor, la prohibición de discriminación contenida en el artículo 1o., numeral 1, de la Convención en comento, respecto de los derechos contenidos en ésta, se extiende al derecho interno de los Estados parte, de manera que éstos tienen la obligación de no introducir o eliminar de su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias, combatir las prácticas de este carácter y establecer normas y otras medidas que reconozcan y aseguren la efectiva igualdad ante la ley de todas las personas”

Por tanto la prohibición de discriminación contenida en el artículo 1º Constitucional, se traduce en la obligación para los Estados de no introducir en su marco jurídico regulaciones discriminatorias, combatir las prácticas de este carácter y establecer normas y otras medidas que reconozcan y aseguren la efectiva igualdad ante la ley de todas las personas.

A mayor abundamiento, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha sostenido que el principio de derecho imperativo de protección igualitaria y efectiva de la ley y no discriminación determina que los Estados deben abstenerse de producir regulaciones discriminatorias o que tengan efectos discriminatorios en los diferentes grupos de una población al momento de ejercer sus derechos, ejemplo de ello es el caso López Álvarez Vs. Honduras².

“170. Este Tribunal ha reiterado que el principio de derecho imperativo de protección igualitaria y efectiva de la ley y no discriminación determina que los Estados deben abstenerse de producir regulaciones discriminatorias o que tengan efectos

² Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C No. 141, Párrafo 170 Honduras, 2006. Caso López Álvarez Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas.

discriminatorios en los diferentes grupos de una población al momento de ejercer sus derechos. Además, los Estados deben combatir prácticas discriminatorias y adoptar las medidas necesarias para asegurar una efectiva igualdad de todas las personas ante la ley.”

Desde esta perspectiva la Corte Interamericana de Derechos Humanos también se ha pronunciado en relación con el alcance de la relación existente entre el género humano y la dignidad esencial de la persona, ante la cual es inadmisibles considerar superior a un determinado grupo, a fin de darle un trato preferencial que a otro; teniendo como efecto del tal discriminación el goce de derechos, que sí se reconocen a quienes se consideran parte del grupo hegemónico³. Teniendo presente lo anterior, es posible afirmar, que la observancia del derecho humano a la igualdad debe procurar la protección contra distinciones o tratos arbitrarios.

Al respecto, también se ha pronunciado la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Tesis Aislada publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo I, Libro XI, octubre de 2014, Décima Época, Materia Constitucional, con el número de Tesis 1a. CCCLXXIV/2014 (10a.), página 603, que de manera ilustrativa se cita:

“DISCRIMINACIÓN INDIRECTA O POR RESULTADOS. ELEMENTOS QUE LA CONFIGURAN. *Del derecho a la igualdad previsto en el artículo 1º. de la Constitución Federal y en diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos ratificados por el Estado Mexicano, se desprende que la discriminación puede generarse no sólo por tratar a personas iguales de forma distinta, o por ofrecer igual tratamiento a personas que están en situaciones diferentes; sino que también puede ocurrir de manera indirecta cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutral ubica a un grupo social específico en clara desventaja frente al resto. En este sentido, los*

³ Sentencia del 24 de febrero de 2012. Serie C No. 239, Párrafo 79 Chile 2012. Vid Caso Atala Rifo y Niñas Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 24 de febrero de 2012.

elementos de la discriminación indirecta son: 1) una norma, criterio o práctica aparentemente neutral; 2) que afecta de manera desproporcionadamente negativa a un grupo social; y 3) en comparación con otros que se ubiquen en una situación análoga o notablemente similar. De lo anterior se desprende que, a fin de que un alegato de discriminación indirecta pueda ser acogido, es indispensable la existencia de una situación comparable entre los grupos involucrados. Este ejercicio comparativo debe realizarse en el contexto de cada caso específico, así como acreditarse empíricamente la afectación o desventaja producida en relación con los demás. Por su parte, a fin de liberarse de responsabilidad, el actor acusado de perpetrar el acto discriminatorio debe probar que la norma no tiene sólo una justificación objetiva sino que persigue un fin necesario.”

Como ha sido sostenido por la Primera Sala de esa Suprema Corte, la regulación jurídica tanto nacional como internacional que sobre personas con discapacidad se ha desarrollado, tiene como finalidad última evitar la discriminación hacia este sector social y, en consecuencia, propiciar la igualdad entre individuos. Así, las normas en materia de discapacidad no pueden deslindarse de dichos propósitos jurídicos, por lo que el análisis de tales disposiciones debe realizarse a la luz de los principios constitucionales de igualdad y no discriminación⁴.

En ese sentido las normas impugnadas, lejos de generar la protección de las personas con síndrome de Down, generan la posibilidad de negación de servicios al asentar limitaciones a las que se ven sometidas las personas con síndrome de Down las cuales son producidas por las deficiencias de la sociedad

⁴ Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Tesis 1a. V/2013 (10a.) publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Tomo 1, Libro XVI, Enero de 2013, Décima Época, Materia Constitucional, página 630, de rubro siguiente: **DISCAPACIDAD. EL ANÁLISIS DE LAS DISPOSICIONES EN LA MATERIA DEBE REALIZARSE A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y DE NO DISCRIMINACIÓN.**

de prestar servicios apropiados, que aseguren que las necesidades de las personas con discapacidad sean tomadas en consideración.⁵

También con la norma que se impugna ahora, se estiman violados los derechos a la educación y la salud, sobre los cuales se niega acceso a las personas con síndrome de Down, al no existir prohibición para que el sector público les niegue el acceso a estos servicios, permisión normativa que también resulta contraria al artículo 24 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, donde se prevé que los Estados partes reconocerán el derecho de las personas con discapacidad a la educación. Con miras a hacer efectivo este derecho sin discriminación y sobre la base de la igualdad de oportunidades, para ello se prevé que los Estados asegurarán un sistema de educación inclusivo a todos los niveles así como la enseñanza a lo largo de la vida.

Al hacer efectivo este derecho, se prevé que los Estados asegurarán que las personas con discapacidad no queden excluidas del sistema general de educación por motivos de discapacidad, y que los niños y las niñas con discapacidad no queden excluidos de la enseñanza primaria gratuita y obligatoria ni de la enseñanza secundaria por motivos de discapacidad en igualdad de condiciones con las demás, en la comunidad en que vivan. Cuestiones que el legislador local del Estado de Morelos soslaya al no imponer la prohibición de discriminación a las instituciones privadas de educación de esa entidad federativa. Consumándose así una violación al derecho humano de acceso a la educación en igualdad de oportunidades y libre de toda exclusión.

Por lo que corresponde al derecho a la salud, el artículo 25 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, prevé el reconocimiento

⁵ Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Tesis 1a. VI/2013 (10a.) publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro XVI, Enero de 2013, Tomo 1, Décima Época, Materia Constitucional, página 634, de rubro siguiente: **DISCAPACIDAD. SU ANÁLISIS JURÍDICO A LA LUZ DEL MODELO SOCIAL CONSAGRADO EN LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.**

del derecho de las personas con discapacidad a gozar del más alto nivel posible de salud sin discriminación por motivos de discapacidad. Para ello, precisa que los Estados partes adoptarán las medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad a servicios de salud que tengan en cuenta las cuestiones de género, incluida la rehabilitación relacionada con la salud.

A mayor abundamiento conviene destacar que ese Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 33/2015, sobre la existencia de certificados de habilitación en la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista, que en ese caso aun cuando el legislador decidió adoptar una *acción positiva*, en realidad produjo una norma con el efecto contrario.

También esa Suprema Corte enfatizó que cuando las autoridades legislativas adoptan una *medida positiva* para combatir la discriminación de la que pueden ser víctimas un grupo específico de la población, el papel del juzgador, al analizar la regularidad constitucional de tales instrumentos, no debe circunscribirse a validar tal medida por el mero hecho de que su adopción atienda a combatir actos discriminatorios, pues precisamente, acorde a los deberes constitucionales que rigen la función jurisdiccional, debe verificar en todo momento que en la persecución del fin benéfico que busca la legislación respectiva *no se adopten medios que resulten desapegados a los derechos humanos que ha reconocido el Estado mexicano*.⁶

En ese sentido, no se demerita de manera alguna el esfuerzo que ha realizado el órgano legislativo en la formulación de acciones positivas tendientes a prevenir, erradicar o castigar la discriminación que sufren algunas personas o grupo de personas dentro del Estado mexicano, sin embargo ***“lo cierto es que el órgano jurisdiccional tiene la obligación de velar porque en ese afán de proteger a los individuos, los medios legislativos empleados también sean congruentes con los principios, valores o bienes tutelados por la Constitución General de la República y, sobre todo, que se analice puntualmente si con la adopción***

⁶ Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 33/2015, de fecha 18 de febrero de 2016, página 40.

*de tales acciones positivas no se transgreden los derechos fundamentales de las personas que, precisamente, son el objeto de protección de las mismas.”*⁷

En la misma acción de inconstitucionalidad 33/2015, ese H. Pleno resolvió que la protección de las personas contra la discriminación por motivos de discapacidad no sólo es un mandato establecido por el propio artículo 1º de la Constitución General de la República, sino también en diversos instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano es parte, como lo son los artículos III de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, 4, 5 y 27 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 2.2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1.1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 3 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador".⁸

Para concluir, en ese mismo asunto se resolvió que aunque la finalidad que persiguen las normas reclamadas sean *constitucionalmente imperativas*, debe precisarse si **cumplimentan con la exigencia constitucional** consistente en que la *medida esté directamente conectada con el fin perseguido*. Lo que no acontece en el caso contrario pues el resultado es una discriminación indirecta cuya configuración ya se ha expresado en párrafos anteriores.

Frente a lo expuesto, resulta evidente que las fracciones I y IV de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down para el Estado de Morelos, prevén disposiciones que implican discriminación indirecta, y por ende afecta de manera desproporcionada y negativa a las personas con síndrome de Down al ejercer sus derechos a la salud y a la educación fuera de establecimientos públicos.

⁷ Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 33/2015, de fecha 18 de febrero de 2016, página 41.

⁸ Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 33/2015, de fecha 18 de febrero de 2016, página 42.

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 del ordenamiento impugnado, el artículo 15, fracción I en la porción normativa “del sector público” y fracción IV en la porción normativa “públicos” de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down para el Estado de Morelos, publicada en el número 5440 del Periódico Oficial del Estado de Morelos el día 19 de octubre de 2016.

En esa virtud, se solicita atentamente que, de ser tildado de inconstitucional el ordenamiento impugnado, 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 las normas impugnadas que se apegue a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se solicita emita la correspondiente interpretación conforme al declarar su validez, siempre que confiera mayor protección legal.

P R U E B A S

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. Del número 5440 del Periódico Oficial del Estado de Morelos del día 19 de octubre de 2016 en 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 las pruebas ofrecidas en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundado el concepto de invalidez y la inconstitucionalidad e inconveniencia de las disposiciones legales impugnadas.

Ciudad de México, a 18 de noviembre de 2016.

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

RFPS