



Universidad Autónoma
del Estado de México

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO
FACULTAD DE DERECHO**

**EL DERECHO A LA CONSULTA DE LAS PERSONAS
CON DISCAPACIDAD EN PROCESOS LEGISLATIVOS:
PROPUESTA DE UN MANUAL PARA LA
PARTICIPACIÓN EFECTIVA**

**TRABAJO TERMINAL DE GRADO
Que para obtener el grado de:
MAESTRO EN DERECHO PARLAMENTARIO**

Presenta:

Lic. Juan Jorge Nieto Hernández

TUTOR ACADÉMICO

DR. EN D. LUIS FERNANDO AYALA VALDÉS

TUTORES ADJUNTOS:

M. EN D. WERTHER JUÁREZ TOLEDO

DRA. EN D. MARÍA TERESA MARTÍNEZ RODRÍGUEZ



Toluca de Lerdo, Estado de México, enero de 2024.

DEDICATORIAS

EL DERECHO A LA CONSULTA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN PROCESOS LEGISLATIVOS: PROPUESTA DE UN MANUAL PARA SU PARTICIPACIÓN EFECTIVA

Índice

RESÚMEN	3
INTRODUCCIÓN	4
PROTOCOLO	6
CAPÍTULO 1	16
LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD	16
1.1 Las personas con discapacidad	16
1.2 Las personas con discapacidad y el reconocimiento jurídico.	20
1.2.1 Modelos de prescindencia, y médico o de rehabilitación como antecedentes:.....	20
CAPÍTULO 2	28
LA CONSULTA, COMO GARANTIA DE PARTICIPACIÓN E INCLUSIÓN PLENAS	28
2.1 La participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad	28
2.1.1 Consulta de las personas con discapacidad a través de las organizaciones que las representan	30
2.1.2 La consulta como formalidad esencial del procedimiento legislativo	38
CAPÍTULO 3	49
MANUAL DE PARTICIPACIÓN EFECTIVA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN LOS PROCESOS LEGISLATIVOS	49
3.1 Adopción de mecanismos permanentes para la participación de las personas con discapacidad	52
3.2 Elementos esenciales para garantizar la participación efectiva de las personas con discapacidad	53
3.3 Impacto directo o indirecto de la legislación en las personas con discapacidad	53
3.4 Interseccionalidad	54
3.5 Participantes en la consulta	56
3.5.1 Personas con discapacidad	56
3.5.2 Organizaciones gubernamentales que representan o tienen funciones de protección o atención de las personas con discapacidad	57

3.6	Mecanismos de convocatoria empleados por los parlamentos	58
3.6.1	Accesibilidad.....	61
3.6.2	Significativa y con participación efectiva.....	63
3.6.3	Transparente e informada.....	64
3.7	Modificaciones al proceso legislativo tradicional	64
3.7.1	Reporte de impacto	68
3.7.2	Diagnóstico previo	70
3.7.3	Momentos y mecanismos de participación.....	72
3.7.4	Mecanismos de difusión de la convocatoria.....	76
3.7.5	Primer momento del proceso de participación (iniciativa).....	76
3.7.6	Consideración de aportaciones.....	77
3.7.7	Segundo momento del proceso de participación (dictamen).....	79
3.7.8	Consideración de aportaciones.....	80
3.7.9	Discusión y aprobación en Pleno.....	81
3.7.10	Difusión de la norma aprobada	81
	CONCLUSIONES	83
	PROPUESTAS	89
	REFERENCIAS	91

RESÚMEN

El presente trabajo de investigación aborda una revisión del derecho de las personas con discapacidad a ser consultados, este derecho además de encontrarse establecido en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas también permeó como un principio transversal en todo su contenido.

Sin embargo, en muchos países, las personas con discapacidad a menudo se encuentran marginadas en los procesos de toma de decisiones que les impactan de manera directa o indirecta, por ello en el presente documento se busca identificar los parámetros mínimos necesarios para garantizar la participación efectiva de las personas con discapacidad en los procesos legislativos de propuesta normativa que pudieran impactarles.

Desde una perspectiva de revisión jurisprudencial este trabajo concentra los antecedentes vigentes que en torno al tema la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en los últimos años, desde el reconocimiento del proceso de consulta como un requisito con potencial invalidante de los procesos legislativos, hasta la determinación de bases mínimas para garantizar su correcta implementación.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación tiene como propósito profundizar en el derecho de las personas con discapacidad a ser consultadas dentro de los procedimientos legislativos en los cuales se estudien propuestas normativas que pudieran impactarles. Adicionalmente se identifican los parámetros mínimos necesarios a tener en cuenta por parte de los órganos legislativos para considerar que durante un procedimiento legislativo se garantizó la participación efectiva de las personas con discapacidad.

En el capítulo primero, es abordada de forma sucinta la forma en que la concepción o tratamiento jurídico dado a las personas con discapacidad ha evolucionado a lo largo de la historia, pasando desde el entendimiento de la discapacidad como castigo divino o religioso, originando marginación o eliminación de la sociedad, hasta lograr el reconocimiento internacional de las personas con discapacidad como sujetos de derechos.

En el capítulo segundo es analizado el derecho a la consulta de las personas con discapacidad como un derecho fundamental, que tiene por objeto garantizar que las personas con discapacidad tengan voz y sean tomadas en cuenta en la toma de decisiones que las afectan, para lo que se aborda el parámetro de regularidad constitucional con el objeto de determinar los fundamentos jurídicos del derecho a la consulta, sus elementos esenciales, y las obligaciones o medidas que deben tomar las autoridades para garantizarlo.

Una vez precisado lo anterior, también en el capítulo segundo es analizado el derecho a la consulta de las personas con discapacidad como una formalidad esencial del procedimiento legislativo, con potencial invalidante del procedimiento legislativo y, consecuentemente, del producto legislativo, así como los parámetros

o elementos mínimos que las autoridades deben garantizar en los procesos legislativos sometidos a consulta.

Finalmente, en el capítulo tercero como marco propositivo, manifiesto mi criterio jurídico para resolver el problema consistente en la falta de un procedimiento y reglas claras para efectuar las modificaciones al procedimiento legislativo tradicional a efecto de incorporar ajustes al proceso democrático que permitan garantizar la participación efectiva en estos procedimientos, de las personas con discapacidad.

PROTOCOLO

Antecedentes (Estado de conocimiento)

- Contexto legal

Diversos instrumentos internacionales además de la Constitución federal recogen el derecho humano a la igualdad y no discriminación, haciendo especial énfasis en las personas con discapacidad, considerándolo incluso como una categoría sospechosa que requiere especial cuidado.

La participación plena y efectiva de las personas con discapacidad en la sociedad se encuentra íntimamente ligada a la protección de los derechos humanos antes referidos.

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas, fue adoptada después de diversos antecedentes de lucha por la protección de los derechos de dicho grupo, donde un papel protagónico siempre fue adoptado por las personas con discapacidad de manera directa.

Fue así como la consulta y la participación efectiva de las personas con discapacidad, además de una norma legal contenida como un artículo en el cuerpo de la Convención, también permeó como un principio transversal en todo su contenido.

En el contexto nacional, en la última década el reconocimiento de los derechos humanos ha avanzado considerablemente y de la mano se ha transformado la visión tradicional de jerarquización de las normas trayendo consigo nuevos criterios jurisprudenciales del máximo tribunal constitucional del país.

En el contexto anterior, existe un acervo considerable de normativa internacional, nacional y local aplicable sobre el derecho de las personas con discapacidad a participar plenamente en la sociedad, no obstante, lo anterior, son pocas o nulas las herramientas efectivas que permiten garantizar la participación directa de las

personas con discapacidad en los procesos legislativos donde se adoptan decisiones que les afectan.

Lo anterior se ha puesto de relieve, ante la considerable producción jurisprudencial en la que con motivo de la falta de garantía al derecho de consulta a las personas con discapacidad se han declarado inconstitucionales diversas porciones normativas.

Sin embargo, en muchos países, las personas con discapacidad a menudo se encuentran marginadas en estos procesos. En esta sección, revisaré las leyes y políticas nacionales e internacionales relevantes para los derechos de las personas con discapacidad y su participación en los procesos legislativos.

La consulta y la participación efectiva en los procesos de adopción de normas garantiza que las leyes reflejen las necesidades y prioridades de todos los ciudadanos. Es necesario discutir modelos y teorías de participación ciudadana y consulta, con un enfoque interseccional que permita reconocer en un primer momento la necesidad las distintas barreras impuestas por el entorno a las personas con discapacidad. Pero, además, focalizar el estudio a las condiciones particulares que dentro del grupo de personas con discapacidad podrían presentarse y que impliquen un mayor grado de atención, como lo es la edad, el género, el origen étnico o alguna otra condición de vulnerabilidad.

El uso de manuales o guías de consulta puede servir como una herramienta que permita desplegar una serie de pasos, bases generales y etapas que facilite la participación efectiva de las personas con discapacidad en los procesos legislativos.

Originalidad y relevancia

En el Estado de Guanajuato no existe algún antecedente o precedente formal de alguna guía o manual que defina y ordene los pasos a seguir, que sirva como herramienta para materializar la garantía del derecho de consulta de las personas con discapacidad que contemple la inclusión y participación directa y activa de las

personas que conforman este grupo poblacional; cuando se pretenda adoptar en el marco legal alguna disposición que pudiera impactarles.

En virtud de ello, es ineludible el diseño de un instrumento apto para que, desde su puesta en marcha, con la inclusión y participación activa del sector aludido, se haga efectivo el ejercicio del derecho de consulta como derecho fundamental.

Por todo ello, este trabajo se caracteriza por su originalidad y novedad, así como por el conocimiento de frontera que aportará la nueva alternativa que se propondrá para mejorar la ejecución de las consultase en referencia.

Planteamiento del problema.

Si bien, existe un avance significativo en el reconocimiento de los derechos de las personas con discapacidad, también lo es que el adelanto ha sido posible gracias al trabajo, empuje y perseverancia de las propias personas con discapacidad que, como sujetos titulares del derecho en cuestión frente a la falta de una metodología definida y eficiente para la realización de la consulta, siguen siendo excluidos en la toma de las decisiones que el Estado asume y les impacta directa o indirectamente.

El problema es trascendente ante la falta de una experticia gubernamental para evaluar y hacer las modificaciones estructurales necesarias para poder actuar de manera puntual, eficiente y armónica con los estándares más altos en la materia.

Lo anterior se ha sido puesto en evidencia en resoluciones del máximo tribunal constitucional del país, mediante la cuales se declara la inconstitucionalidad de normas legislativas derivado de vicios en su proceso legislativo, ello ante la falta de consulta a personas con discapacidad para garantizar su derecho a la participación efectiva, en ese sentido fue resuelta la acción de inconstitucionalidad número 239/2020, respecto de la Ley de Educación para el Estado de Guanajuato emanada del Congreso del Estado de Guanajuato institución donde me desempeño como Director de Procesos Legislativos y Desarrollo Parlamentario.

Preguntas de investigación

1. ¿Qué problemáticas están presentes en el entorno de las personas con discapacidad?;
2. ¿Es efectivo el derecho de consulta de las personas con discapacidad?;
3. ¿Qué alternativas actualmente operantes están orientadas a la atención de las personas con discapacidad?; y
4. ¿Qué modificaciones amerita el proceso legislativo tradicional para garantizar el derecho de consulta de las personas con discapacidad, frente a la adopción de medidas legislativas que previsiblemente les causarían impacto? y
5. ¿Cuál es la técnica o medios idóneos para materializar procedimentalmente las consultas?

Justificación del problema

En las normas vigentes en el estado mexicano no existe disposición expresa que prevea la obligatoriedad de los órganos legislativos a establecer mecanismos de consulta especializados en favor de las personas con discapacidad, no obstante lo anterior, tanto en el marco jurídico nacional como instrumentos internacionales suscritos y ratificados por el estado mexicano, prevén la participación efectiva de las personas con discapacidad en los procesos de toma de decisiones legislativas que pudieran impactarles de manera directa o indirecta lo cual se garantiza mediante la incorporación de una garantía consistente en la consulta pública durante el desarrollo de los procesos legislativos.

En ese sentido la Suprema Corte de Justicia de la Nación desde el año 2016, derivado de la resolución de diversos mecanismos de control constitucional, determinó que la consulta a la personas con discapacidad constituía un requisito

ineludible en el debido proceso legislativo de aquellas normas que tuvieran impacto en las personas con discapacidad.

Derivado de lo anterior, el máximo órgano constitucional del país ha construido a la fecha una sólida línea jurisprudencial en la materia incorporando parámetros mínimos a considerarse en las consultas para garantizar la participación efectiva de las personas con discapacidad.

No obstante lo anterior, no existe algún antecedente o precedente formal de alguna guía o manual que defina y ordene los pasos a seguir, que sirva como herramienta para materializar la garantía del derecho de consulta de las personas con discapacidad que contemple la inclusión y participación directa y activa de las personas que conforman este grupo poblacional; cuando se pretenda adoptar en el marco legal alguna disposición que pudiera impactarles.

En virtud de ello, es ineludible el diseño de un instrumento apto para que, desde su puesta en marcha, con la inclusión y participación activa del sector aludido, se haga efectivo el ejercicio del derecho de consulta como derecho fundamental.

Delimitación del problema

1. Delimitación temporal.-

Para definir el espacio temporal de las obligaciones que se mencionan podemos afirmar que, como dato cierto de inicio del deber, es la fecha de entrada en vigencia de los enunciados normativos que reconocen los derechos fundamentales de las personas con discapacidad, el derecho de consulta, así como de aquellos que determinan las garantías para hacerlos efectivos y para exigirlos en caso de omisión o reclamar su restitución en caso de ser violentados, es así que la Convención de las Personas con Discapacidad entró en vigor a nivel mundial el 3 de mayo del 2008, siendo México parte desde un inicio.

2. Delimitación espacial.-

El Estado de Guanajuato como entidad que forma parte del Estado Mexicano a través del Pacto Social tiene el deber de atender las obligaciones derivadas de los dispositivos internacionales de los que México es parte, así como la de cumplir las de carácter nacional y aun las de fuente local que en materia de derechos humanos le imponen el deber de promover, respetar, proteger y garantizar estas prerrogativas, que además lo compelen a prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a estas, cuando se actualicen.

3. Delimitación Humana.-

Cabe precisar que, por la naturaleza de la temática en estudio, esta no debe tener un punto de cierre, y señalarle alguno, abriría el riesgo de que se interprete como concluida. Por el contrario, la búsqueda de alternativas garantes de la participación plena de las personas con discapacidad debe ser un objetivo de permanente actualización.

Orientación Teórico Metodológica

Los mecanismos a través de los cuales el Estado garantiza los derechos a las personas con discapacidad se han transformado totalmente en las últimas décadas, ello derivado de la concepción misma de este segmento poblacional, previo a la entrada en vigor de la Convención de las Personas con Discapacidad, la concepción de las personas con discapacidad partía desde un modelo asistencialista, o como explica Gutierrez y otros (2016) sobre el impacto negativo del asistencialismo en la consecución de derechos y la perpetuación de estereotipos socialmente dañinos, ya que los mismo están ligados con la lástima y la falta de capacidad. El concepto y diversas teorías orientadas a analizar como afecta el asistencialismo gubernamental, ya que esta práctica construye esquemas de sujeción, como la sumisión a modelos normativos que impone el Estado sobre determinados segmentos sociales que tienen necesidades ciudadanas legítimas y que requieren atención.

El presente estudio, a la luz del modelo asistencialista que abordan teorías desde la Ciencia Política, permite, según Alayon (1989) genera un esquema donde la clase gobernante atiende mínimamente la problemática social y que, en vez de brindar soluciones reales, perpetua el problema de fondo e incluso lo propaga (Ruíz, 2016). El modelo asistencialista, visto desde esta perspectiva teórica daba pauta a posicionar a las personas con discapacidad en una situación insuperable de discriminación, ante lo cual ahora se reconoce que se debe evitar el asistencialismo con las personas con discapacidad.

Fue derivado de diversos movimientos sociales encabezados por las propias personas con discapacidad y las organizaciones que los representan, es que se logró transformar dicho modelo en el ahora denominado modelo social de la discapacidad, que según Maldonado (2013) es un “modelo social de la discapacidad [que] se presenta como nuevo paradigma del tratamiento actual de la discapacidad, con un desarrollo teórico y normativo; considera que las causas que originan la discapacidad no son religiosas, ni científicas, sino que son, en gran medida, sociales.” (p.1). Para este logro fue de vital importancia movimientos internacionales como el conocido “Nada de nosotros sin nosotros”¹, que además del reconocimiento pleno de sus derechos, pugnaba por lograr que las decisiones que impactaron en este grupo fueran tomadas con la participación de los afectados.

La participación efectiva es un aspecto primordial, ya que se asegura, que para que una participación ciudadana sea efectiva, se deben crear espacios y canales de comunicación formales e informales o en su caso fortalecer los existentes, de manera que se canalicen y materialicen de forma palpable en la sociedad (Gutiérrez, B. B., 2016). Por ello la participación efectiva de las personas con discapacidad en la toma de decisiones, de todo tipo entre estas las legislativas, que tuvieran impacto en este grupo fue considerada como uno de los principios rectores de la propia

¹ Véase: https://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/NadaSobreNosotros_2016_Ax.pdf

convención, además de como un principio la convención contempla de manera específica como una regla la participación de las personas con discapacidad en la toma de decisiones legislativas.

En este orden de ideas si bien existe un marco convencional donde se prevé dicho derecho de las personas con discapacidad, la normativa nacional y local en materia de personas con discapacidad no contempla los mecanismos a través de los cuales debe garantizarse el derecho de participación.

Lo que sí existe son diversos precedentes del máximo tribunal constitucional que estudian las alternativas para mediante ejercicios de consulta en los procesos legislativos garantizar la participación efectiva de las personas con discapacidad.

En este orden de ideas, y conforme a este marco teórico y jurídico descrito, debe de explorarse el marco de regularidad del derecho de participación efectiva de las personas con discapacidad en los procesos legislativos donde se discutan y dictaminen iniciativas que les impacten de manera directa o indirecta, para a partir de ello identificar los parámetros o elementos mínimos que deben ser considerados en los mecanismos que se pretenda utilizar para materializar dicho derecho.

Hipótesis

El derecho de consulta de las personas con discapacidad se encuentra debidamente reconocido en diversos dispositivos legales de fuente internacional y nacional, sin embargo, la efectividad de este ha sido ampliamente cuestionada y reclamada principalmente por las personas que integran esta importante sector de la población que es plenamente identificable como grupo con características y condiciones de vulnerabilidad ante el cual el Estado tiene la ineludible obligación de actuar eliminando todas las barreras sociales que impiden la inclusión y desarrollo

pleno de las personas que lo integran en condiciones de igualdad con el resto de la sociedad.

Por lo que convencidos de que no basta el reconocimiento legal del derecho en referencia, es necesario también, establecer las garantías para hacerlo valer, así como el instrumento metodológico que delimite las acciones y la forma de ejecutarlas para este fin.

Objetivo General

- a) Aumentar la efectividad del derecho de consulta de las personas con discapacidad.
- b) Provocar mayor inclusión de las personas con discapacidad en los procesos de diseño, análisis y toma de decisiones sobre las alternativas que el Estado adoptará bajo la forma de políticas pública, programas, leyes o cualquier otra, excepto las resoluciones judiciales o las medidas legalmente reservadas a determinados órganos o autoridades, para la atención de problemas vinculados a la vulnerabilidad de este grupo; así como en la enunciación y aceptación de acciones positivas de implementación del Estado.

Objetivos Específicos

- a) Describir el marco contextual, teórico y jurídico de las personas con discapacidad a fin de elaborar un marco general de análisis.
- b) Explicar la relación jurídica de los Derechos Humanos con el Derecho de Consulta de las personas con discapacidad, de manera que se estructure un argumento normativo que articule y justifique el presente estudio.
- c) Analizar las vías y alternativas existentes que se han implementado para atender el derecho de consulta, participación y garantías de las personas con

discapacidad, con la finalidad de generar una vía de solución que contemple acciones precedentes.

- d) Diseñar una guía integrada por los argumentos, antecedentes doctrinarios, fundamentos legales, medidas, estrategias, herramientas y pasos, que ilustre la adecuada y conveniente forma de realizar las consultas dirigidas a las personas con discapacidad respecto de la creación o reforma de normas legislativas de previsible impacto en la esfera jurídica del grupo vulnerable en mención.

METODOLOGÍA / METODO

El método científico, pues éste permite que mediante el uso de instrumentos, técnicas y reglas se produce nuevo conocimiento, el cual, puede demostrarse comprobarse.

Además, se estima necesario analizar el contexto de la circunstancias y problemas de las personas con discapacidad, así como los ordenamientos jurídicos que regulan y protegen los derechos humanos, en especial el derecho de consulta de este sector, las alternativas que a lo largo del tiempo han operado o que están vigente, se utilizarán el método histórico y el jurídico.

Con el mismo propósito, se usará el método de análisis con la finalidad de lograr una aproximación a la eficacia de la propuesta del trabajo, asimismo se recurrirá al método de la síntesis con el objeto de presentar en el presente trabajo la información suficiente para mostrar un panorama que permita contextualizar las circunstancias y situaciones de conflicto que enfrentan las personas con discapacidad, de los derechos de los que son titulares, de las alternativas de protección de sus prerrogativas, así como de la falta de garantías para su materialización.

CAPÍTULO 1

LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

1.1 Las personas con discapacidad

La discapacidad es un concepto que evoluciona y que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás. (ONU, 2008. p.2)

Las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás (ONU, 2008. p.4)

En similar sentido, la Organización Mundial de la Salud, OMS, y la Organización Panamericana de la Salud reconocen que las personas con discapacidad son aquellas que tienen deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, en interacción con diversas barreras, pueden obstaculizar su participación plena y efectiva en la sociedad en igualdad de condiciones con los demás.

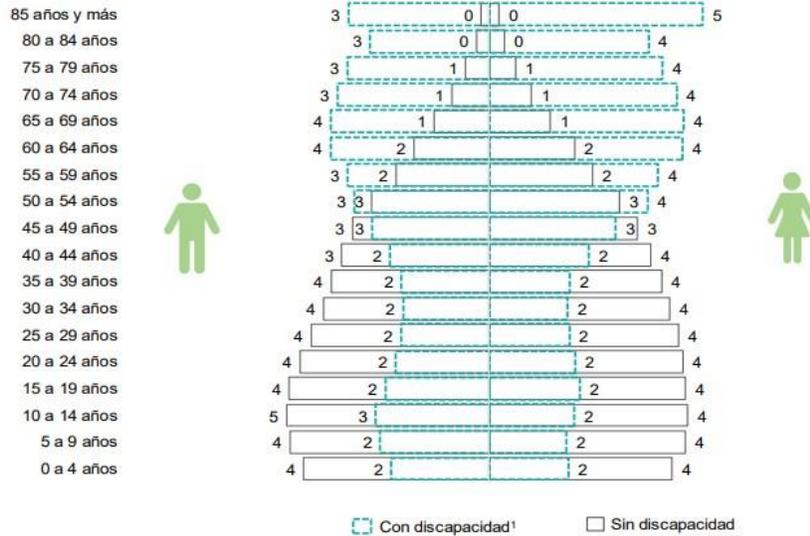
Según el sitio oficial de la OMS, en la actualidad se calcula que 1300 millones de personas sufren una discapacidad importante, lo que representa el 16% de la población mundial, sin embargo, dicha cifra va en aumento debido al crecimiento de las enfermedades no transmisibles y a la mayor duración de la vida de las personas.

De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda (2020), para el 15 de marzo de 2020 en México residían aproximadamente 7, 168, 178 personas con discapacidad y/o algún problema o condición mental, que representan el 5.7% del total de población. Entre las personas con discapacidad y/o algún problema o

condición mental hay más mujeres (3, 734, 665) 52%, que hombres (3, 433, 513) 48%.

Estructura de la población, por grupo quinquenal de edad y sexo según condición de discapacidad y/o problema o condición mental 2020
(en porcentaje)

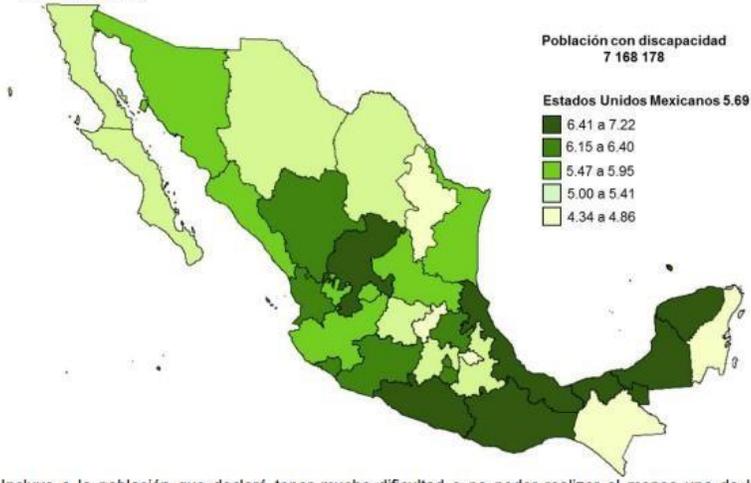
Población con discapacidad y/o problema o condición mental 7 168 178



¹ Incluye a la población que declaró tener mucha dificultad o no poder realizar al menos una de las siguientes actividades: ver, aun usando lentes; oír, aun usando aparato auditivo; caminar, subir o bajar; recordar o concentrarse; bañarse, vestirse o comer; hablar o comunicarse y la que declaró tener algún problema o condición mental.
Nota: La suma de los porcentajes puede ser menor a 100, debido a que no se incluye a las personas que no especificaron su edad.
Fuente: INEGI. Censo de Población y Vivienda 2020.

Cuadro 1. Prevalencia por entidad federativa INEGI (2021).

Prevalencia de población con discapacidad y/o problema o condición mental¹ por entidad federativa 2020
(en porcentaje)



¹ Incluye a la población que declaró tener mucha dificultad o no poder realizar al menos una de las siguientes actividades: ver, aun usando lentes; oír, aun usando aparato auditivo; caminar, subir o bajar; recordar o concentrarse; bañarse, vestirse o comer; hablar o comunicarse y la que declaró tener algún problema o condición mental.
Nota: La prevalencia se calcula con respecto al total de población residente en cada entidad federativa.
Fuente: INEGI. Censo de Población y Vivienda 2020.

Cuadro 2. Prevalencia por entidad federativa INEGI (2021).

De ellas, el 78%, es decir, 5, 577, 595 tienen únicamente discapacidad; el 10%, 723, 770 tienen algún problema o condición mental; el 8% que representan 602 295 además de algún problema o condición mental tienen discapacidad, y 264 518, o el 4% reportan tener algún problema o condición mental y una limitación (INEGI, 2020).

Entidad federativa	Condición de afiliación a servicios de salud	Total			Población con discapacidad			Población con limitación			Población con algún problema o condición mental		
		Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Estados Unidos Mexicanos	Total	20,838,108	9,726,871	11,111,237	6,179,890	2,904,198	3,275,692	13,934,448	6,438,319	7,496,129	1,590,583	859,534	731,049
	Con afiliación	15,828,344	7,211,363	8,616,981	4,703,057	2,164,113	2,538,944	10,599,043	4,773,407	5,825,636	1,167,856	620,011	547,845

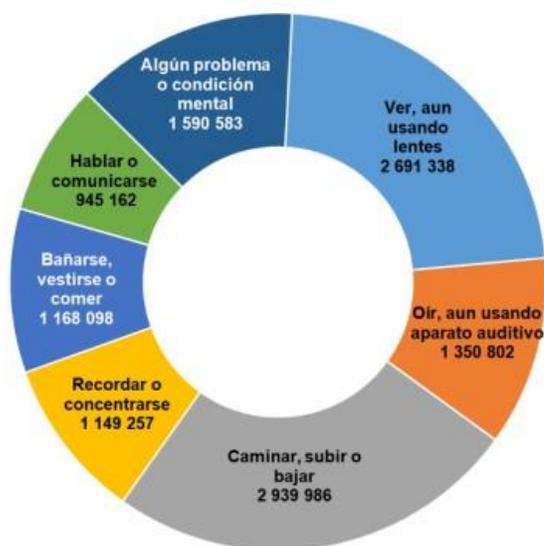
Tabla 1. Población con discapacidad, con limitación y con algún problema o condición mental en México (INEGI, 2020). ³

La estructura de la población discapacidad constituye un grupo diverso integrado por personas de distinto sexo, edad, identidad de género, orientación sexual, religión, raza, etnia y situación económica. El 13% de las personas con discapacidad y/o algún problema o condición mental, representado por 899 mil son niñas y niños,

869 mil, que representa el 12%, son personas jóvenes, 2.2 millones, equivalente a 31% personas adultas y 3.2 millones, es decir, el 45% son personas adultas mayores (INEGI, 2020).

Del total de personas con discapacidad y/o algún problema o condición mental (7 168 178), el 37% reporta dificultad para ver, aun usando lentes, aproximadamente el 19% para oír, aun usando aparato auditivo, el 41% para caminar, subir o bajar, el 16% para recordar o concentrarse, el 16% para bañarse, vestirse o comer, 13% para hablar o comunicarse, y el 22% tiene algún problema o condición mental.

Población con discapacidad y/o problema o condición mental¹, por actividad con dificultad 2020



¹ Incluye a la población que declaró tener mucha dificultad o no poder realizar al menos una de las siguientes actividades: ver, aun usando lentes; oír, aun usando aparato auditivo; caminar, subir o bajar; recordar o concentrarse; bañarse, vestirse o comer; hablar o comunicarse y la que declaró tener algún problema o condición mental.

Nota: El porcentaje se calcula con respecto al total de población con discapacidad y/o con algún problema o condición mental. La suma de los porcentajes es mayor de 100 debido a que una persona puede reportar dificultad en más de una actividad.

Fuente: INEGI. Censo de Población y Vivienda 2020.

Cuadro 3. Prevalencia por entidad federativa INEGI (2021).

1.2 Las personas con discapacidad y el reconocimiento jurídico.

A lo largo de la historia, el tratamiento que se le ha dado a las personas con discapacidad ha ido modificándose, pudiendo resumirse en tres modelos que dan cuenta de las distintas perspectivas: 1) el modelo de prescindencia, en donde las causas de la discapacidad eran asociadas con un motivo religioso; 2) el modelo médico o rehabilitador, a través del cual se pugna por normalizar a la persona a partir de la desaparición u ocultamiento de la discapacidad, y 3) el modelo social y de derechos humanos, vigente, que aborda la discapacidad como un problema social (Cuadernillo SCJN, 2022).

En el presente apartado se abordará, solo a manera de contextualización, el tratamiento histórico que se ha dado a la discapacidad desde los modelos de prescindencia, médico o rehabilitador, hasta el social.

1.2.1 Modelos de prescindencia, y médico o de rehabilitación como antecedentes:

1.2.1.1 Modelo de prescindencia característico de la Antigüedad y el Medievo

Durante la antigüedad y la edad media el tratamiento o actitud predominante hacia la discapacidad era la prescindencia. En dicho periodo las personas con discapacidad eran consideradas un peso para la sociedad, con vidas carentes de sentido (Velarde, 2012).

Dicho modelo ha sido explicado desde dos presupuestos, uno que relacionaba su origen en una causa religiosa, es decir la discapacidad era vista como un castigo de los dioses a menudo vinculado con los pecados de los padres, o con el anuncio de una catástrofe; y otro que les consideraba como seres improductivos, incapaces de generar aportes en la comunidad (Velarde, 2012).

Las consecuencias de nacer con discapacidad eran variadas, desde un submodelo eugenésico, característico del mundo griego, la solución era eliminar a los niños con discapacidades congénitas, siendo, muchas veces el Estado – polis - el encargado de decidir sobre la vida o la muerte de los recién nacidos. Desde un submodelo de marginación, más asociado a la expansión del cristianismo y la edad media, dada la condena del infanticidio, la solución se encontró en alejar al recién nacido de la sociedad (Velarde, 2012).

Distinto era el trato de aquellos cuya discapacidad había sido adquirida durante la juventud o adultez, puesto que su causa ya no era religiosa, por ejemplo, los soldados heridos en combate no eran eliminados, sino que, por el contrario, era recompensados y cobraban pensiones. Aunque, bajo el modelo eugenésico, las personas con discapacidad cumplieron un papel en la sociedad como mendigos receptores de limosnas, a través de las cuales los ricos alcanzaban la salvación, ya hacia la Baja Edad Media, a raíz de la peste negra, la pobreza y contagio, y las acusaciones de brujería, las personas con discapacidad terminaron por completo excluidas de la sociedad (Velarde, 2012).

1.2.1.2 Modelo médico o de rehabilitación, propio de la primera mitad del siglo XX

A principios del siglo XX, a raíz de la Primera Guerra Mundial y la emisión de las primeras leyes de seguridad social, tuvo lugar un cambio de paradigma que dio origen al modelo médico o de rehabilitación, en donde el concepto de discapacidad como castigo divino, propio de la Antigüedad y el Medioevo, fue remplazado por la idea de que las discapacidades físicas o mentales, eran enfermedades que podían ser prevenidas, y tratadas. Y que una vez tratadas, las personas con discapacidad podrían aportar algo a la comunidad (Velarde, 2012).

La principal crítica hecha al modelo médico es que tiende a eliminar la diversidad funcional en busca de la integridad social, es decir, parte de la idea de que existe

una normalidad estándar y que cualquier desviación debe corregirse o esconderse a fin de integrarse a la sociedad, ignorando la diversidad funcional real de las personas. En esa lógica, el tratamiento a las personas con discapacidad se basa en una actitud paternalista que genera subestimación y conlleva a la discriminación (Velarde, 2012).

Durante la segunda mitad del siglo XX el modelo rehabilitador fue dando paso al modelo social, en dicho periodo fue posible advertir una importante tendencia de la Organización de las Naciones Unidas de emitir directrices en la materia, entre ellas (Velarde, 2012):

- La Declaración de los Derechos del Retrasado Mental, proclamada el 20 de noviembre de 1971, “con el propósito de proteger los derechos de los física y mentalmente desfavorecidos y asegurar su bienestar y su rehabilitación... desarrollar sus aptitudes en las más diversas esferas de actividad, así como de fomentar en la medida de lo posible su incorporación a la vida social normal” (ONU, 1971);
- La Declaración de los Derechos de los Impedidos adoptada por la Asamblea General de la ONU a raves de la resolución 3447(XXX) de fecha 09 de diciembre de 1975, bajo la conciencia de que “algunos países no se hallan en situación de dedicar a estas actividades (prevención de la incapacidad física y mental y ayuda a los impedidos a desarrollar sus aptitudes en las más diversas esferas de actividad), así como la de fomentar en la medida posible su incorporación a la vida social normal” (ONU, 1975);
- La Proclamación del Año Internacional de las Personas con Discapacidad, forma parte de la normativa no convencional, fue pronunciada en 1981 por la Asamblea General de las Naciones Unidas

como parte de un esfuerzo por regular en textos específicos los derechos de las personas con discapacidad, esta acción, marcó “el punto de partida a través del cual se pretendía poner en marcha un plan de acción dirigido a la equiparación de oportunidades, la rehabilitación y la prevención de las discapacidades” (Biel Portero, 2011);

- El Programa de Acción Mundial para los Impedidos aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 3 de diciembre de 1982, aunque no es un documento normativo vinculante para los Estados, fue emitido “con el propósito de “promover medidas eficaces para la prevención de la incapacidad, la rehabilitación y la realización de los objetivos de participación plena de los impedidos en la vida social y el desarrollo y de igualdad” (Biel Portero, 2011);
- La Proclamación de la Década de las Naciones Unidas para las Personas con Discapacidad realizada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1983, mediante la resolución 37/53, con el fin de promover, a través de la conciencia y la acción, los objetivos de la Organización (ONU, 2023);
- Los Principios para la Protección de los Enfermos Mentales y el Mejoramiento de la Atención de la Salud Mental es el documento que fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas a través de la resolución 46/119 el 17 de diciembre de 1991, contiene 25 principios que se aplicarán sin discriminación alguna (ONU, 1991), y;
- Las Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades de las Personas con Discapacidad adoptadas por la Asamblea General el 20 de diciembre de 1993, teniendo en cuenta la Declaración de los Derechos de los Impedidos, la Declaración de los Derechos del Retrasado Mental, la

Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social, los Principios para la protección de los enfermos mentales y para el mejoramiento de la atención de la salud mental y otros instrumentos pertinentes aprobados, a través de las cuales Propone un mecanismo eficaz de supervisión del proceso por medio del cual los Estados tratan de lograr la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad (ONU, 1993).

1.2.1.3 Modelo social de la diversidad funcional

Finalmente, el entendimiento de la discapacidad propio del modelo médico o rehabilitador que pugnaba por la normalización de la persona a partir de la desaparición u ocultamiento de la deficiencia que tenía (Tesis, 2013), fue superado por el denominado modelo "social" que propugna que las causas de las discapacidades son sociales.

Dicho modelo surgió a partir de la década de los sesenta del siglo pasado, y quedó plasmado en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Cuadernillo SCJN, 2022), adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006, quien, de forma previa, en el año 2001 estableció un Comité Ad Hoc con la finalidad de concentrar y considerar de manera efectiva las propuestas relacionadas con la creación de un tratado específico para abordar los derechos de las personas con discapacidad propuestas lideradas por las personas con discapacidad y sus organizaciones (Comité Especial, 2003).

Durante todo el proceso de concentración, negociación y elaboración del tratado, las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones de personas con discapacidad desempeñaron un papel estratégico formando parte de reuniones y eventos paralelos, en los que compartieron sus experiencias y conocimientos, así como presentando propuestas para fortalecer y mejorar el contenido de la Convención, parte de este gran aporte fue el principio conocido como "Nada sobre nosotros sin nosotros" (Comité Especial, 2003), que subraya que las personas con

discapacidad deben estar involucradas directamente en todas las decisiones que les afecten, pues sólo con su participación, se asegura que sus voces y experiencias son consideradas y que sus derechos y necesidades son abordados de manera efectiva.

A juicio de (Charlton, 1998) el principio de "Nada sobre nosotros sin nosotros" ha sido de fundamental importancia pues a través de él se analiza la opresión y el empoderamiento de las personas con discapacidad y presenta el principio como un enfoque fundamental para abordar la discriminación y la exclusión, argumentando que las personas con discapacidad deben estar en el centro de la lucha por sus derechos y su inclusión en la sociedad. En el mismo sentido Tom Shakespeare en su libro *Disability Rights and Wrongs* (2006), al abordar el movimiento de derechos de las personas con discapacidad, destaca el principio de "Nada sobre nosotros sin nosotros" como un enfoque clave en la defensa y promoción de los derechos de las personas.

El modelo social de la diversidad funcional consiste en el entendimiento de la discapacidad a partir de la consideración de que la causa que la genera es el contexto en el que se desenvuelve la persona, centralizando la atención en las barreras que la organización social les genera, al no entender las diversidades funcionales (Tesis, 2013).

El modelo social atenúa fuertemente los componentes médicos de la discapacidad y resalta los sociales, por ende, al considerar que el origen de la discapacidad es social, asume que las soluciones no pueden ser individuales (Velarde, 2012), sino que deben estar dirigidas a aminorar las barreras tomando en consideración las necesidades de las personas con discapacidad (Centro para el Control y Prevención de las Enfermedades, s.f.).

El entendimiento de que las personas con discapacidad suelen enfrentar barreras y limitaciones físicas, sociales, económicas, culturales o políticas que les

dificultan participar en actividades diarias y acceder a las mismas oportunidades que las personas sin discapacidad, permite que la discapacidad también sea considerada como una condición o grupo vulnerable (Serrano, *et al*, 2013).

Los grupos vulnerables son aquellos que se enfrentan con mayor probabilidad a los riesgos de discriminación y violación de sus derechos humanos, esto motivado por diversos factores como la orientación sexual, raza, situación socioeconómica, discapacidad, etnia, entre otras (Rodríguez, 2001). Schuller (2020). define y discute los grupos vulnerables en el contexto de la marginación y cómo estos grupos enfrentan desafíos específicos en términos de su bienestar y acceso a oportunidades de desarrollo debido a factores estructurales y contextuales.

Tal postura es congruente con la promoción, protección y aseguramiento del goce pleno y en condiciones de igualdad y no discriminación de todos los derechos fundamentales de las personas con discapacidad, propio del régimen contemporáneo de derechos humanos (Rodríguez-Piñero, 2010) que pugna por la protección reforzada y especializada que requieren diversos colectivos situados en algún tipo de desventaja estructural (Peces-Barba, 2007), respecto de quienes se adoptan ajustes o implementan medidas de naturaleza positiva -que involucran un actuar y no sólo una abstención de discriminar- con el objetivo de atenuar las desigualdades (Tesis, 2013).

– Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad es el documento internacional rector en la materia de discapacidad, su contenido representa un cambio paradigmático en el entendimiento de la discapacidad, al ser el primer tratado en adoptar normativamente el modelo social de la diversidad funcional.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 1 de la referida Convención, fue expedida con el propósito de promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos, libertades fundamentales y respeto de la dignidad inherente a todas las personas incluyendo a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.

En su contenido, la Convención reconoce que la discapacidad es un concepto que evoluciona y que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno, promueve el reconocimiento de sus aportaciones a la sociedad, exige su reconocimiento como sujetos con derechos, y establece para los Estados parte obligaciones orientada a eliminar las barreras existentes y transformar el entorno, haciéndolo accesible para todas las personas (Cuadernillo SCJN, 2022).

CAPÍTULO 2

LA CONSULTA, COMO GARANTIA DE PARTICIPACIÓN E INCLUSIÓN PLENAS

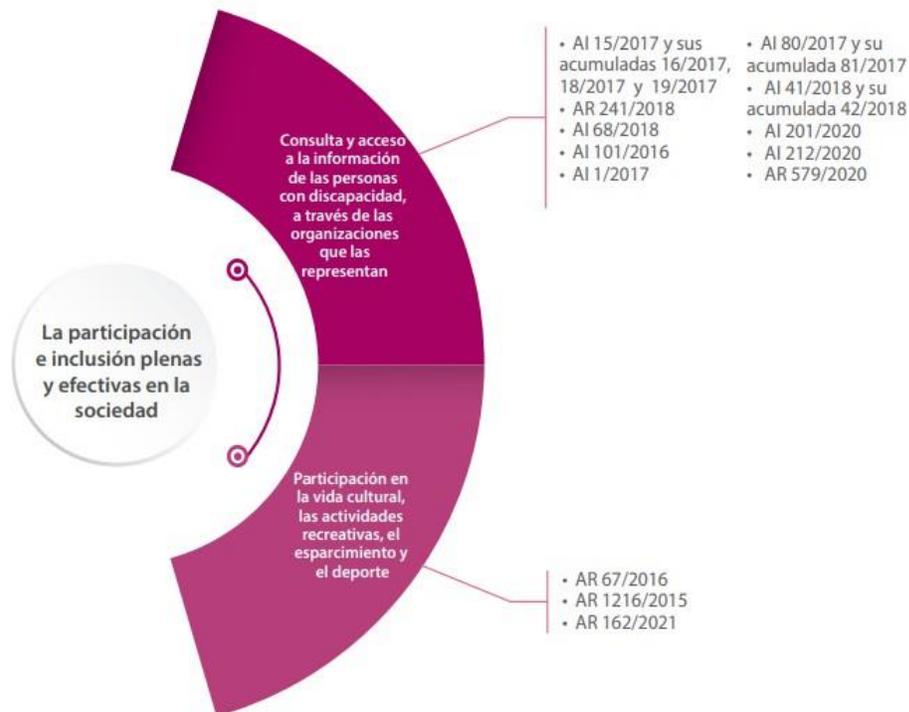
2.1 La participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad

En el Preámbulo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad fueron contempladas diversas consideraciones en favor del entendimiento e interacción de las personas con discapacidad con el entorno, mismas que deben fungir como ejes rectores en el entendimiento e interpretación de la totalidad del tratado.

El contenido de la convención es el resultado de procesos de colaboración y consulta estrecha, ello pues durante el proceso de creación de dicho tratado, las personas con discapacidad participaron de forma genuina y efectiva, con la finalidad de asegurar la calidad y pertinencia de la Convención (Cuadernillo SCJN, 2022) (Acción de Inconstitucionalidad, 109/2021) en esa lógica, el artículo 3º de la referida Convención reconoce como principios rectores de su contenido, entre otros, la libertad de tomar decisiones propias, así como la participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad.

La Convención en su artículo 4, además, dispone como obligación general de los Estados parte, celebrar consultas estrechas y colaborar activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad a través de las organizaciones que las representan, durante la elaboración y aplicación efectiva de la Convención y otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad (Acción de Inconstitucionalidad, 109/2021).

4. La participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad



Cuadro 4. Cuaderno de jurisprudencia. Derechos de las personas con discapacidad, SCJN, p. 253.

Con el objeto de analizar los fundamentos jurídicos del derecho a la consulta, determinar su núcleo o elementos esenciales, así como las obligaciones de las autoridades para respetar, garantizar y proteger este derecho humano, es necesario analizar el marco jurídico vigente, incluido el parámetro de regularidad constitucional, legislación general y local, así como jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en adelante SCJN.

2.1.1 Consulta de las personas con discapacidad a través de las organizaciones que las representan:

El derecho a la consulta previa de las personas con discapacidad encuentra su motivación en la necesidad de superar un modelo rehabilitador de la discapacidad, bajo el cual las personas con discapacidad se conciben como sujetos pasivos de ayuda (Acción de Inconstitucionalidad, 106/2022) en pro de favorecer un modelo social, bajo el cual se entiende que la causa de la discapacidad es el contexto, es decir, la falta de servicios adecuados a las necesidades particulares de las personas con esta condición (Acción de Inconstitucionalidad, 68/2018 y 80/2017 y su acumulada 81/2017; Acción de Inconstitucionalidad, 106/2022).

En ese orden, la consulta es un requisito ineludible para asegurar la pertinencia y calidad de las acciones o medidas dirigidas a las personas con discapacidad. Dicho de otro modo, la consulta es lo que asegura que las medidas sean una respuesta a sus necesidades reales (Cuadernillo SCJN, 2022). Esto es, dado que en un modelo social el objetivo es que el entorno se adecúe a las necesidades de las personas que viven con alguna discapacidad, es necesario conocer, desde la perspectiva de dichas personas, cuáles son sus necesidades, pues darlas por sentadas y establecer mecanismos o acciones sin su participación, implicaría un retroceso al modelo asistencialista (Acción de Inconstitucionalidad, 109/2021).

El derecho a la consulta de las personas con discapacidad se relaciona estrechamente con otros principios generales y derechos reconocidos a este grupo vulnerable en la propia convención, tales como autonomía e independencia (artículo 3, inciso a), igualdad ante la ley (artículo 12) y su derecho a la participación (artículos 3, inciso c, y 29) este último plasmado en el lema del movimiento de personas con discapacidad: 'Nada de nosotros sin nosotros' (Acción de Inconstitucionalidad, 106/2022).

2.1.1.1 Sistema jurídico mexicano

El derecho a la consulta de las personas con discapacidad no se encuentra reconocido en forma expresa en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), ni desarrollado en ley secundaria o reglamento específico, sin embargo, la Suprema Corte de Justicia (SCJN) en múltiples precedentes construidos a partir de las acciones de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017; y 68/2018, ha sostenido que pese a la falta de reconocimiento expreso dicho derecho forma parte del parámetro de regularidad constitucional, de conformidad con el primer párrafo del artículo 1o. de la CPEUM, de donde se desprende el reconocimiento de un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son tanto la Constitución, como los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea parte. Al respecto, la vía jurisprudencia, el Pleno de la SCJN, ha sostenido:

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

El primer párrafo del artículo 1o. constitucional reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea parte. De la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de las reformas constitucionales de seis y diez de junio de dos mil once, se desprende que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, entendiéndose que, derivado de la parte final del primer párrafo del citado artículo 1o., cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional, ya que el principio que le brinda supremacía comporta el

encumbramiento de la Constitución como norma fundamental del orden jurídico mexicano, lo que a su vez implica que el resto de las normas jurídicas deben ser acordes con la misma, tanto en un sentido formal como material, circunstancia que no ha cambiado; lo que sí ha evolucionado a raíz de las reformas constitucionales en comento es la configuración del conjunto de normas jurídicas respecto de las cuales puede predicarse dicha supremacía en el orden jurídico mexicano. Esta transformación se explica por la ampliación del catálogo de derechos humanos previsto dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual evidentemente puede calificarse como parte del conjunto normativo que goza de esta supremacía constitucional. En este sentido, los derechos humanos, en su conjunto, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano. (Jurisprudencia, 2014).

En lo que hace a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, fue suscrita por el Estado Mexicano en 2007, poco más de un año después, el 3 de mayo de 2008, se declaró su entrada en vigor (Cuadernillo SCJN, 2022). El derecho a la consulta estrecha de las personas con discapacidad se reconoce expresamente en los artículos 4.3 y 33.3 de dicha disposición convencional, mismos que se reproducen a continuación:

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 Parte 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.

[...]

Artículo 33.3 La sociedad civil, y en particular las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan, estarán integradas y participarán plenamente en todos los niveles del proceso de seguimiento.

En la acción de inconstitucionalidad (Acción de Inconstitucionalidad, 101/2016), la SCJN, además de señalar el deber convencional del derecho a la consulta de las personas con discapacidad, refirió que a nivel internacional, incluso de manera previa a la emisión de la Convención, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, en la Observación General Número 5, adoptada el nueve de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, ya se había pronunciado respecto de la necesidad de consultar a grupos representativos de las personas con discapacidad sobre decisiones que les conciernen.

En dicha Observación General sobre “las personas con discapacidad”, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas refirió:

14. [...] la comunidad internacional ha reconocido en todo momento que la adopción de decisiones y la aplicación de programas en esta esfera deben hacerse a base de estrechas consultas con grupos representativos de las personas interesadas, y con la participación de dichos grupos (p.5).

En el mismo sentido, pero en el ámbito interamericano, la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad dispone la obligación de garantizar la participación de

representantes de organizaciones de personas con discapacidad o en su caso de personas con discapacidad en la elaboración, ejecución y evaluación de medidas y políticas para aplicar la presente Convención (Acción de Inconstitucionalidad, 109/2021). El artículo V de la Convención en cita, establece:

ARTÍCULO V

1. Los Estados parte promoverán, en la medida en que sea compatible con sus respectivas legislaciones nacionales, la participación de representantes de organizaciones de personas con discapacidad, organizaciones no gubernamentales que trabajan en este campo o, si no existieren dichas organizaciones, personas con discapacidad, en la elaboración, ejecución y evaluación de medidas y políticas para aplicar la presente Convención.

2. Los Estados parte crearán canales de comunicación eficaces que permitan difundir entre las organizaciones públicas y privadas que trabajan con las personas con discapacidad los avances normativos y jurídicos que se logren para la eliminación de la discriminación contra las personas con discapacidad.

A nivel secundario, en el marco jurídico mexicano la ley especializada en la materia es la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de mayo de 2011, sin embargo, respecto del derecho de las personas con discapacidad a ser consultadas y estar activamente involucradas en la toma de decisiones que les afecten, se limita a referir:

Artículo 6. Son facultades del Titular del Poder Ejecutivo Federal en materia de esta Ley, las siguientes:

[...]

VI. Promover la consulta y participación de las personas con discapacidad, personas físicas o morales y las organizaciones de la sociedad civil en la elaboración y aplicación de políticas, legislación y programas, con base en la presente Ley;

[...]

Artículo 32. Las personas con discapacidad tienen derecho a la libertad de expresión y opinión; incluida la libertad de recabar, recibir y facilitar información mediante cualquier forma de comunicación que les facilite una participación e integración en igualdad de condiciones que el resto de la población. [...]

Es decir, pese que reconoce el derecho a la libertad de expresión y opinión de las personas con discapacidad, y prevé como facultad del Titular del Poder Ejecutivo Federal, promover la consulta y participación de las personas con discapacidad en la elaboración y aplicación de políticas, legislación y programas, lo cierto es que de su contenido no es posible desprender regulación de cuándo y cómo se deben desahogar las consultas previstas en el artículo 4.3 de la Convención.

Al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017 (2020) la SCJN reiteró que ante la falta de una legislación doméstica que regule y prevea procedimientos formales de cuándo y cómo se deben desahogar las consultas previstas en el artículo 4.3 de la Convención, convenía tener en cuenta el contenido de la Observación General No. 7 (2018), *sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la Convención*. emitida por el Comité sobre los Derechos de las Personas con

Discapacidad², en lo subsecuente el Comité, en su 20º período de sesiones, desarrollado del 27 de agosto al 21 de septiembre de 2018.

Dicho criterio había sido sostenido por el tribunal constitucional desde el año 2016, cuando la Segunda Sala, en la Tesis de rubro 2a. CXXX/2016 (10a.), señaló la conveniencia de acudir al contenido de las observaciones generales a cargo del Comité.

COMITÉ SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. SUS OBSERVACIONES RESPECTO A LA CONVENCIÓN RELATIVA RESULTAN DE CARÁCTER ORIENTADOR. Las observaciones realizadas por el referido Comité carecen de las características para ser consideradas como un tratado internacional en materia de derechos humanos que resulte obligatorio para el Estado Mexicano; sin embargo, conforme al Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de mayo de 2008, es el único órgano -conformado por expertos independientes-, facultado para supervisar lo relativo a la aplicación de la Convención -creada con el propósito de promover, proteger y garantizar el disfrute pleno y por igual del conjunto de los derechos humanos por las personas con discapacidad-, por lo cual, una vez que ésta fue signada y ratificada por el Estado Mexicano, es conveniente acudir a su contenido, a efecto de alcanzar una plena y efectiva aplicabilidad que se refleje dentro el orden jurídico interno y, por ende, las observaciones aludidas resultan de carácter orientador.

² El Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad es un órgano integrado por personas de gran integridad moral y reconocida competencia y experiencia, elegidas por los Estados Partes, que cuenta con la participación de expertos con discapacidad y tendrá las siguientes funciones: Examinar los informes de los Estados Parte y formular observaciones y recomendaciones; llevar a cabo investigaciones y emitir recomendaciones sobre posibles violaciones graves o sistemáticas de los derechos de las personas con discapacidad por parte de un Estado parte; y proporcionar orientación y apoyo a los Estados parte en la implementación de la Convención a través de la adopción de observaciones generales sobre la interpretación y aplicación de disposiciones específicas de esta.

En el campo del derecho internacional, los instrumentos como la observación general referida, pertenecen al *soft law*. Si bien no existe una definición universal o estándar de qué debe comprenderse por dicho concepto, en términos amplios, *soft law* se refiere aquellas disposiciones que, aunque no se consideran derecho, su importancia en el desarrollo legal internacional es tal, que deben ser tomadas en cuenta. Una de sus principales características es que, por regla general, sin llegar a ser vinculantes, poseen relevancia jurídica (Amparo Directo en Revisión, 13/2021). Lo anterior es así, dado que:

- No reúnen las condiciones estructurales en sus procesos de formación y contenido para ser considerados como una fuente obligatoria;
- Son creados por organismos internacionales, por ejemplo, la Organización de las Naciones Unidas, o resultan de acuerdos no vinculantes entre Estados. También, pueden surgir del trabajo de organizaciones internacionales no estatales o de doctrinantes expertos sobre una materia específica, y;
- Tienen relevancia jurídica, la cual se presenta en una clara e inequívoca normativa general (Amparo Directo en Revisión, 13/2021, p. 44).

Las disposiciones del *soft law* desempeñan un papel fundamental en la interpretación de los tratados internacionales en materia de derechos humanos. Su relevancia radica en su capacidad para desentrañar el sentido y contenido obligacional de las convenciones en materia de derechos humanos, pese a no desarrollar obligaciones convencionales *per se* (Amparo Directo en Revisión, 13/2021).

La SCJN ha reconocido el valor interpretativo que tienen las recomendaciones y observaciones que emiten los organismos internacionales autorizados para el

control de un tratado. Dichas disposiciones, que inicialmente fueron concebidas como meras normas programáticas, han evolucionado para convertirse en marcos de referencia con contenidos normativos específicos, posicionándose como un referente en las actividades cotidianas de las autoridades jurisdiccionales (Amparo Directo en Revisión, 13/2021).

En ese orden, dado que, del contenido de la normativa nacional, no es posible desprender regulación de cuándo y cómo se deben desahogar las consultas previstas en el artículo 4.3 de la Convención, la SCJN ha sido consistente en emplear el contenido de dicha observación durante su desarrollo jurisprudencial, el contenido de la OG7 con el objetivo de detallar y brindar contenido a lo estipulado en los artículos 4, párrafo 3, y 33, párrafo 3, precisando cómo garantizar la participación significativa e inclusiva de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad y lo que se debe entender por organizaciones que las representan.

2.1.2 La consulta como formalidad esencial del procedimiento legislativo:

La consulta previa de las personas con discapacidad, además de ser un derecho humano de fuente internacional, es, según lo dispuesto por la Suprema Corte un requisito procedimental de rango constitucional. Dicho reconocimiento implica que su omisión constituye un vicio formal, invalidante del procedimiento legislativo y, consecuentemente, del producto legislativo (Acción de Inconstitucionalidad, 33/2015). La SCJN ha declarado la invalidez a través de las diversas acciones de inconstitucionalidad por falta de consulta a las personas con discapacidad, entre las

que es posible citar: 212/20203, 193/20204, 179/20205, 214/20206, 131/2020 y su acumulada 186/20207, 299/20208, 18/20219, 291/202010, 239/202011, 178/202012, 240/202013, 129/202014, 207/202015, 168/2020 y su acumulada

³ Resuelta el uno de marzo de dos mil veintiuno por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea.

⁴ Fallada el diecisiete de mayo de dos mil veintiuno por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea.

⁵ Resuelta el veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea.

⁶ Resuelta el veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea.

⁷ Resueltas el veinticinco de mayo de dos mil veintiuno por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea.

⁸ Resuelta el diez de agosto de dos mil veintiuno por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea.

⁹ Resuelta el doce de agosto de dos mil veintiuno por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea.

¹⁰ Resuelta el veintiuno de octubre de dos mil veintiuno por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Zaldívar Lelo de Larrea.

¹¹ Resuelta el veintiuno de octubre de dos mil veintiuno por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Zaldívar Lelo de Larrea.

¹² Resuelta el veintiuno de octubre de dos mil veintiuno por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Zaldívar Lelo de Larrea.

¹³ Resuelta el veintiuno de octubre de dos mil veintiuno por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Zaldívar Lelo de Larrea.

¹⁴ Resuelta el veintiocho de octubre de dos mil veintiuno por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea.

¹⁵ Resuelta el veintiocho de octubre de dos mil veintiuno por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea.

177/202016, 71/202117, 29/202118 y 109/202119 (Acción de Inconstitucionalidad, 106/2022).

La consulta previa en los procesos de elaboración de leyes asegura que las medidas dirigidas a las personas con discapacidad sean una respuesta a sus necesidades reales (Acción de Inconstitucionalidad, 239/2020), su realización debe suponer un ajuste en los procesos democráticos y representativos tradicionales, siendo necesario que el órgano legislativo establezca previamente la manera en la que se desarrollará la consulta (Acción de Inconstitucionalidad, 193/2020).

El vicio de ausencia de consulta tiene el potencial de invalidar toda la ley o solamente determinados preceptos legales. Ello dependerá del contenido mismo de la norma en cuestión.

Ante la ausencia de la realización de una consulta durante el proceso legislativo de una ley que tienen como objeto específico la regulación de aspectos inherentes a las personas con discapacidad, es decir, aquellas leyes que se dirigen específicamente y en forma integral a las personas con discapacidad, la falta de consulta implica una violación convencional abstracta que conlleva la invalidez de toda la ley impugnada (Cuadernillo SCJN, 2022).

En el supuesto de que una norma o un ordenamiento general no esté específicamente relacionado con las personas con discapacidad, esto es, que no

¹⁶ Resuelta el treinta y uno de mayo de dos mil veintidós por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Loretta Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea.

¹⁷ Resuelta el siete de junio de dos mil veintidós por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Loretta Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea.

¹⁸ Resuelta el treinta de junio de dos mil veintidós por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Loretta Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea.

¹⁹ Resuelta el treinta de junio de dos mil veintidós por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Loretta Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea.

se refieran única y exclusivamente a ellos, sino que, en el contexto general, estén inmiscuidos, las normas por invalidar son precisamente las que les afecten, pero sin alcanzar a invalidar toda la norma²⁰. Es decir, el vicio en el proceso legislativo que le da origen no tiene potencial invalidante de la totalidad de la ley, pero sí de determinados artículos (Cuadernillo SCJN, 2022) que debían ser consultados y respecto de los cuales el legislador fue omiso en llevar a cabo la consulta previa conforme a los estándares adoptados por la Suprema Corte (Acción de Inconstitucionalidad, 106/2022).

Cabe puntualizar que, en los precedentes de la SCJN, las declaraciones de invalidez derivadas de la falta de consulta, no se limitan a expulsar las normas del sistema jurídico, sino que imponen al órgano emisor de la norma, la obligación de desarrollar las consultas conforme a ciertos parámetros, y dentro de ciertos plazos, para que con base en los resultados de dichos procesos de consulta, emitan la regulación que corresponda, ello con el objetivo de garantizar la eficacia de los derechos de dichos grupos (Acción de Inconstitucionalidad, 285/2020).

2.1.2.1 Supuestos legislativos en que se actualiza el derecho a consulta de las personas que viven con alguna discapacidad

La exigibilidad de realizar consulta previa en materia de derechos de personas con discapacidad se actualiza cuando las acciones estatales objeto de la propuesta incidan en los intereses y/o derechos de esos grupos, por prever cuestiones relacionadas con personas con discapacidad (Acción de Inconstitucionalidad, 106/2022).

De conformidad con lo dispuesto por el Comité, por la expresión “*cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad*”, es preciso entender toda la gama de medidas legislativas, administrativas y de otra índole que puedan afectar de

²⁰ Resuelto en Acción de Inconstitucionalidad 212/2020, Razones similares en las acciones 76/2020, 193/2020, 179/2020, 214/2020, 131/2020 y su acumulada 186/2020 y AI 299/2020.

forma directa o indirecta a los derechos de las personas con discapacidad (Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2018, párr. 34). por ejemplo, la desinstitucionalización, los seguros sociales y las pensiones de invalidez, la asistencia personal, los requerimientos en materia de accesibilidad y las políticas de ajustes razonables, los derechos electorales, el acceso a la justicia, el nombramiento de las autoridades responsables de las políticas en materia de discapacidad o las políticas públicas en los ámbitos de la educación, la salud, el trabajo y el empleo (Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2018, párr. 20).

La SCJN ha retomado en buena medida la interpretación del artículo 4.3 de la Convención hecha por el Comité, para efectos del ámbito interno mexicano y, al menos desde la emisión de la Observación General referida, el Tribunal Pleno ha sostenido de manera reiterada que surge para las autoridades del país, la obligación de realizar consultas estrechas a las personas con discapacidad, cuando, entre otros supuestos, las medidas sean susceptibles de afectar directa o indirectamente a las personas con discapacidad, es decir, cuando pueda generar consecuencias visibles sobre dichas personas, en una proporción distinta a la que las tendrá en el resto de la población (Cuadernillo SCJN, 2022).

Tanto el Comité, como la SCJN han señalado que el concepto “cuestiones relacionadas” debe interpretarse de forma amplia, a fin de permitir a las autoridades garantizar que las personas con discapacidad sean consideradas en igualdad de condiciones, asegurar que en las medidas se tengan en consideración los conocimientos y experiencias vitales de dichas personas (Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2018). En ese orden de ideas por “cuestiones relacionadas” no deberán entenderse únicamente aquellas que afecten, dañen o limiten los derechos de las personas con discapacidad, sino que, dado que las consultas se orientan a garantizar que las prácticas estatales sean compatibles con la Convención, será menester consultar todas las medidas legislativas que puedan implicar reconocimiento de los derechos, intereses, vivencias y necesidades

de las personas con discapacidad (Acción de Inconstitucionalidad, 142/2022).

Una vez expuesto lo anterior, es posible advertir que, si las normas abarcaran en su regulación alguna de las materias o cuestiones previamente enlistadas²¹ habría duda de que tienen incidencia en las personas con discapacidad (Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2018, párr. 36). Sin embargo, para determinar si una cuestión está relacionada con la discapacidad debe verificarse si la legislación puede tener algún impacto directo o indirecto en las personas con discapacidad (Acción de Inconstitucionalidad, 80/2017), importando únicamente el grado o la intensidad de la relación que ese tipo de decisiones tiene en las vidas y en el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, no así el nivel benéfico o dañino de la medida que se pretende implementar (Acción de Inconstitucionalidad, 142/2022).

A partir de esta consideración, el Comité y en reiteración la SCJN, han señalado que de existir controversia sobre los efectos que tienen algunas medidas sobre las personas con discapacidad, las autoridades tendrían, siempre, la carga de demostrar que la cuestión examinada no tendría un efecto desproporcionado sobre las personas con discapacidad y, en consecuencia, que no se requiere la celebración de consultas (Acción de Inconstitucionalidad, 142/2022) (Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2018).

En el ámbito nacional, el criterio jurisprudencial de cuándo o en que supuestos se actualiza la obligación de consultar a las personas que viven con alguna discapacidad, ha evolucionado hasta el grado de precisar que dicha obligación alcanza la totalidad de leyes que puedan incidir en los intereses de las personas con discapacidad, ello sin importar si la medida se contiene en una norma cuyo objeto es la atención a dicho grupo, en una norma, que aun teniendo un objeto

²¹ La desinstitucionalización, los seguros sociales y las pensiones de invalidez, la asistencia personal, los requerimientos en materia de accesibilidad y las políticas de ajustes razonables, los derechos electorales, el acceso a la justicia, el nombramiento de las autoridades responsables de las políticas en materia de discapacidad o las políticas públicas en los ámbitos de la educación, la salud, el trabajo y el empleo.

diverso contiene una porción normativa que genera la incidencia, o en una norma generada en cumplimiento de un mandato de armonización previsto en ley superior²² (Cuadernillo SCJN, 2022).

2.1.2.2 Parámetros. Elementos mínimos en el proceso legislativo para garantizar el derecho a consulta de las personas que viven con alguna discapacidad

Tanto el Comité, como la SCJN han sostenido que la obligación de consultar a las personas con discapacidad ‘a través de las organizaciones que las representan’ no se agota simplemente en involucrar en la discusión de la medida a organizaciones y personas que asistan o trabajen por esos grupos, a quienes identifica como organizaciones ‘*para*’ las personas con discapacidad (Cuadernillo SCJN, 2022).

Aunque su participación puede resultar benéfica en la implementación de políticas de inclusión, para efectos de la Convención es indispensable que la consulta a personas con discapacidad se lleve a cabo a través de las organizaciones ‘*de*’ personas con discapacidad (Cuadernillo SCJN, 2022). Es decir, exclusivamente aquellas que sean dirigidas, administradas y gobernadas por personas con discapacidad, y que, en su mayoría, se integren por dichas personas (Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2018).

El comité ha referido que entre las características de las organizaciones de personas con discapacidad presentan determinadas características, entre ellas: a) tiene como principal objetivo actuar, expresar, promover, reivindicar y/o defender colectivamente los derechos de las personas con discapacidad; b) están representadas personas con discapacidad; c) en su mayoría son independientes de las autoridades públicas, organizaciones no gubernamentales o partidos políticos;

²² Salvo que, en principio, se demostrara que la ley preexistente fue consultada y, en segundo lugar, que el legislador local replicó el contenido de la Ley General.

d) Pueden representar o admitir como miembros a uno o más grupos de personas con discapacidad; e) Representan a grupos diversos de personas con discapacidad, por ejemplo, migrantes o refugiados, niños, mujeres o personas indígenas con discapacidad, miembros con diversas deficiencias, entre otros; f) Pueden tener alcance local, nacional, regional o internacional; g) Pueden funcionar como organizaciones individuales, coaliciones u organizaciones coordinadoras, entre otros (Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2018).

De forma adicional, la SCJN, al interpretar los alcances de la obligación contenida en el artículo 4.3 de la Convención, además de retomar su contenido, consideró la interpretación que el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la Organización de las Naciones Unidas realizó en la Observación General número 7, y otros instrumentos internacionales en la materia, de desprendió los elementos mínimos para declarar el cumplimiento de la referida obligación (Acción de Inconstitucionalidad, 41/2018) (Acción de Inconstitucionalidad, 106/2022), a saber:

- Previa, pública, abierta y regular: el órgano legislativo debe establecer reglas, plazos razonables y procedimientos en una convocatoria, en la que se informe de manera amplia, accesible y por distintos medios, la manera en que las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan podrán participar tanto en el proyecto de iniciativa, como en el proceso legislativo, dentro del cual se debe garantizar su participación, de manera previa al dictamen y ante el Pleno del órgano deliberativo, durante la discusión, por lo cual deben especificarse en las convocatorias los momentos de participación.
- Estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad: las personas con discapacidad no deben ser representadas, sino que, en todo caso, cuenten con la asesoría necesaria para participar sin que se sustituya su voluntad, es decir,

que puedan hacerlo tanto de forma individual, como por conducto de las organizaciones de personas con discapacidad, además de que también se tome en cuenta a las niñas y niños con discapacidad, así como a las organizaciones que representan a las personas con discapacidad.

- Accesible: las convocatorias deben realizarse con lenguaje comprensible, en formato de lectura fácil y lenguaje claro, así como adaptadas para ser entendible de acuerdo con las necesidades por el tipo de discapacidad, por distintos medios, incluidos los sitios web de los órganos legislativos, mediante formatos digitales accesibles y ajustes razonables cuando se requiera, como, por ejemplo, los macrotipos, la interpretación en lengua de señas, el braille y la comunicación táctil. Además de que las instalaciones de los órganos parlamentarios también deben ser accesibles a las personas con discapacidad.

Aunado a ello, el órgano legislativo debe garantizar que la iniciativa, los dictámenes correspondientes y los debates ante el Pleno del órgano legislativo se realicen con este mismo formato, a efecto de que se posibilite que las personas con discapacidad comprendan el contenido de la iniciativa y se tome en cuenta su opinión, dando la posibilidad de proponer cambios tanto a ésta como durante el proceso legislativo.

La accesibilidad también debe garantizarse respecto del producto del procedimiento legislativo, es decir, el decreto por el que se publique el ordenamiento jurídico en el órgano de difusión estatal.

- Informada: a las personas con discapacidad o comunidades involucradas se les debe informar de manera amplia y precisa sobre la naturaleza y consecuencia de la decisión que se pretenden tomar.
- Significativa: lo cual implica que en los referidos momentos del proceso legislativo se debata o se analicen las conclusiones obtenidas de la participación de las personas con discapacidad y los organismos que las representan.
- Con participación efectiva: que abone a la participación eficaz de las personas con discapacidad, las organizaciones y autoridades que los representan, en donde realmente se tome en cuenta su opinión y se analice, con el propósito de que no se reduzca su intervención a hacerlos partícipes de una mera exposición, sino que enriquezcan con su visión la manera en que el Estado puede hacer real la eliminación de barreras sociales para lograr su pleno desarrollo en las mejores condiciones, principalmente porque son quienes se enfrentan y pueden hacer notar las barreras sociales con las que se encuentran, a efecto de que se puedan diseñar mejores políticas para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales en igualdad de condiciones, no obstante el estado físico, psicológico o intelectual que presenten en razón de su discapacidad, así como por su género, minoría de edad, y con una cosmovisión amplia de las condiciones y dificultades sociales, como las condiciones de pobreza, de vivienda, salud, educación, laborales, etcétera.
- Transparente: para lograr una participación eficaz es elemental garantizar la transparencia en la información que generen los órganos estatales, la que aporten las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan, así como del análisis y debate de sus aportaciones.

En función de tal requerimiento, la SCJN ha destacado que la consulta debe suponer un ajuste en los procesos legislativos tradicionales, dado que su diseño no suele bastar para atender a las preocupaciones particulares de las personas con discapacidad, siendo necesario que el órgano legislativo establezca previamente la manera en la que dará cauce a la consulta, garantizando desde la fase inicial y hasta el resultado final, la participación de las personas con discapacidad (Acción de Inconstitucionalidad, 142/2022).

En este sentido, la participación plena y efectiva debería entenderse como un proceso y no como un acontecimiento puntual, aislado, sin relevancia real para la decisión final (Acción de Inconstitucionalidad, 142/2022) en donde se garantice el acceso a los espacios de adopción de decisiones, y se incluyan a todas las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad y, cuando sea necesario, se adopten regímenes de apoyo para la adopción de decisiones, por ejemplo, garantizando el acceso a toda la información, incluidas las conclusiones, las consideraciones y los razonamientos de las decisiones sobre el modo en que se tuvieron en cuenta sus opiniones y por qué, todo mediante formatos digitales accesibles y ajustes razonables, como la interpretación en lengua de señas, los textos en lectura fácil y lenguaje claro, el braille y la comunicación táctil (Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2018).

En función de los parámetros previamente referidos, el comité ha referido que los Estados partes deberían aprobar y aplicar leyes o políticas a través de las cuales resulte posible asegurar que las personas con discapacidad puedan ejercer su derecho a ser consultadas (Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2018), en tal virtud, la presente tiene como objetivo fungir como una guía práctica de ajuste en los procesos legislativos tradicionales, buscando garantizar el cumplimiento de las obligaciones nacionales e internacionales en la materia.

CAPÍTULO 3
MANUAL DE PARTICIPACIÓN EFECTIVA DE LAS PERSONAS CON
DISCAPACIDAD EN LOS PROCESOS LEGISLATIVOS

Como ha sido referido a lo largo de capítulos previos, desde el surgimiento del enfoque denominado “*modelo social de la diversidad funcional*”, el establecimiento de medidas normativas, políticas públicas y en general cualquier acto de autoridad que tenga un impacto directo o indirecto en las personas con discapacidad debe caracterizarse en tener por objeto el promover, respetar, proteger y garantizar la participación plena y efectiva de las personas con discapacidad en la sociedad (ONU, 2008, inciso e).

En ese orden de ideas, no es posible sostener que determinada medida normativa o de política pública alcanza su objetivo de garantizar la participación plena y efectiva de las personas con discapacidad en la sociedad, si la misma fue diseñada e implementada sin la participación estrecha de dichas personas.

El ser tomadas en cuenta ha sido uno de los principales reclamos históricos de las personas con discapacidad, si bien es una bandera utilizada por dicho grupo refiriéndose a la totalidad de problemáticas sociales, tiene mayor exigencia en cuanto al ámbito de toma de decisiones que pudieran afectarles.

Nada de nosotros sin nosotros o en inglés como fue originalmente pronunciada “Nothing About Us Without Us” ha sido un grito de lucha de un movimiento mundialmente reconocido que ha permitido visibilizar la opresión y la exigencia a ser tomados en cuenta de los diversos grupos de personas con discapacidad (Shakespeare, 1993).

El movimiento, además, tuvo un gran impacto en la elaboración de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en cuyo contenido la participación de las personas con discapacidad a través de la consulta estrecha, se reconoció como principio y derecho.

Al respecto, señaló que las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, deben ser consultadas en la elaboración y aplicación de

legislación y políticas, así como en todos los procesos de adopción de decisiones, que puedan afectarles de manera directa o indirecta, esto mediante la celebración de consultas estrechas (ONU, 2008, Artículo 4.3).

Partiendo de la importancia de garantizar que en todas las etapas del proceso legislativo sean implementados de manera efectiva los parámetros mínimos analizados a lo largo del trabajo de investigación, el presente capítulo tiene como objetivo proporcionar una hoja de ruta detallada y exhaustiva orientada a la inclusión efectiva de las personas con discapacidad, que consiste en:

- Elaboración de un diagnóstico previo que facilite la comprensión de la situación y las necesidades de las personas con discapacidad en una circunscripción territorial determinada.
- Elaboración de una convocatoria inclusiva y accesible, que garantice que todas las personas con discapacidad tengan la oportunidad de participar en el proceso. Abordando la importancia de establecer un comité consultivo que valore y emita propuestas de ajustes razonables a la convocatoria.
- Establecimiento de mecanismos para la revisión de la convocatoria y su difusión, así como los momentos específicos para la participación de las personas con discapacidad.
- Descripción de las etapas de consideración de las aportaciones, la discusión de los proyectos, aprobación en Pleno, y la difusión de la norma aprobada.

Cada uno de estos pasos ha sido diseñado con miras a asegurar la participación efectiva y significativa de las personas con discapacidad en los procesos legislativos. Esperamos que esta propuesta sirva como guía para futuros ejercicios

de consulta y participación, con el objetivo de que las leyes, políticas, y las reformas de sus contenidos, sean verdaderamente inclusivas y sensibles a las necesidades y derechos de todas las personas.

3.1 Adopción de mecanismos permanentes para la participación de las personas con discapacidad

Los parlamentos, dada su propia naturaleza, modifican su integración de manera periódica, ante ello y dado que los mecanismos de metodología de estudio de las iniciativas en trámite corresponden totalmente a una decisión discrecional del ámbito parlamentario, las formas en que se consulta suelen variar de acuerdo con la integración y voluntad del órgano legislativo en turno.

En ese contexto, resaltamos la importancia de que, sin importar la temporalidad o integración del órgano legislativo, todos los procesos en los que se estudien iniciativas que impacten a las personas con discapacidad, sean desarrollados bajo un proceso diferenciado al proceso legislativo tradicional, que tenga como objeto garantizar la participación efectiva de las personas con discapacidad.

La adopción de un manual que explique de forma ordenada y sistemática las instrucciones o pasos a seguirse en dichos procesos de participación permitiría que las personas con discapacidad y las organizaciones que los representan, comprendan y apliquen de mejor manera las herramientas y formas en que pueden participar y ser escuchadas (Duhalt, s.f.).

Sin embargo, pese a estimar que la adopción de estrategias permanentes permiten una familiarización por parte de los sujetos a los que está dirigida y con ello una mejor ejecución, no obviamos precisar que ello de ninguna manera puede interpretarse que la rigidez del establecimiento de los pasos en un manual puede hacerse en perjuicio de las personas con discapacidad, por el contrario, su construcción tiene como único objetivo establecer parámetros mínimos a

contemplar por los órganos legislativos, a quienes en función de las necesidades de las personas con discapacidad, corresponderá adoptar ajustes razonables²³ en función de las necesidades de las personas con discapacidad (ONU, 2008).

3.2 Elementos esenciales para garantizar la participación efectiva de las personas con discapacidad

Como se refirió con anterioridad, hacer efectivo el derecho de participación de las personas con discapacidad mediante la garantía a ser consultados de manera estrecha en los procesos legislativos de normas que les impacten de manera directa o indirecta, requiere que los parlamentos modifiquen los procesos legislativos tradicionales, sin embargo, las adecuaciones que se realicen a dichos procesos no pueden ser al azar o discrecionales con el sólo fin de cumplir un requisito de debido proceso legislativo, sino que, con el objetivo de garantizar la participación efectiva, deberán prever ciertos elementos mínimos o reglas que permitan la adecuada identificación de las personas y organizaciones consultadas, de la forma en la que se dará la participación, de sus alcances y del mecanismo a emplearse a efecto de que opiniones reciban la consideración adecuada.

3.3 Impacto directo o indirecto de la legislación en las personas con discapacidad

²³ De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, “por “ajustes razonables” se entenderán las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.”

El máximo tribunal constitucional mexicano ha desarrollado una sólida línea jurisprudencial respecto a la necesidad de someter a consulta de las personas con discapacidad las medidas legislativas que incidan directa o indirectamente en sus derechos, es decir, cuando se prevea que una decisión tendrá consecuencias visibles sobre estos grupos sociales, en una proporción distinta a la que las tendrá en el resto de la población.

En esa línea, respecto de la "*decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad*", el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad precisó que debía entenderse como "toda la gama de medidas legislativas, administrativas y de otra índole que puedan afectar de forma directa o indirecta a los derechos de las personas con discapacidad" (Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2018, p. 6).

El referido comité además proporciona algunos ejemplos de cuestiones que afectan directamente a las personas con discapacidad tales como la desinstitucionalización, los seguros sociales y las pensiones de invalidez, la asistencia personal, los requerimientos en materia de accesibilidad y las políticas de ajustes razonables. Y las medidas que ejemplifican una afectación indirecta a las personas con discapacidad podrían guardar relación con el derecho constitucional, los derechos electorales, el acceso a la justicia, el nombramiento de las autoridades administrativas a cargo de las políticas en materia de discapacidad o las políticas públicas en los ámbitos de la educación, la salud, el trabajo y el empleo. (Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2018).

3.4 Interseccionalidad

Un elemento que también resulta indispensable en el desarrollo de las consultas a personas con discapacidad es que tengan un enfoque interseccional. La interseccionalidad si bien es un término adoptado en la teoría feminista para estudiar

las diversas formas de discriminación que de manera conjunta pueden sufrirse además del género (Awid, 2004), ha evolucionado hasta desprenderse de la relación única con el género y trasladarse a otras disciplinas, permitiendo visibilizar y entender el impacto de la convergencia en situaciones de oportunidades y acceso a derechos, de personas que están sometidas a más de una situación de vulnerabilidad (Awid, 2004).

La interseccionalidad en las consultas a personas con discapacidad permite garantizar su participación efectiva, pues se adopta un enfoque de estudio y entendimiento que tiene como resultado el pleno conocimiento de las distintas situaciones en las cuales pueden encontrarse las personas con discapacidad, por ejemplo, si a la discapacidad convergen otras condiciones que le supongan una barrera adicional para el efectivo ejercicio de sus derechos como la edad, origen étnico, orientación sexual, religión o género.

En relación con la adopción de este enfoque interseccional en las consultas a personas con discapacidad, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas, en las Observaciones finales sobre el informe inicial de México (Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2014), resaltó la discriminación interseccional que enfrentan las mujeres y niñas con discapacidad y la ausencia de información al respecto, por lo que recomendó al estado mexicano el establecimiento de medidas de nivelación y acción afirmativa, para erradicar la discriminación en todos los ámbitos de la vida.

El Comité sobre los Derechos de las Personas también advirtió que los niños y niñas con discapacidad no suelen participar sistemáticamente en las decisiones que afectan a su vida y que no tienen la posibilidad de expresar su opinión en asuntos que les atañen directamente, ante lo cual estimó debía garantizarse la consideración de los niños y niñas con discapacidad bajo el principio de igualdad de condiciones, prestando particular atención a quienes viven en zonas rurales y en

comunidades indígenas (Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2014).

3.5 Participantes en la consulta

3.5.1 Personas con discapacidad:

La consigna “nada de nosotros sin nosotros” denota la exigencia de participación de las personas con discapacidad en los asuntos que les atañen, por ende, ante el inicio de un ejercicio de consulta, son las propias personas con discapacidad el primer grupo o individuo en el que debe pensarse.

Si bien la participación de organizaciones públicas o privadas que representan o tienen funciones de protección o atención de las personas con discapacidad puede resultar benéfica en la implementación de políticas de inclusión, para efectos de la Convención es indispensable que la consulta a personas con discapacidad se lleve a cabo a través de las organizaciones ‘de’ personas con discapacidad (Cuadernillo SCJN, 2022). Es decir, exclusivamente aquellas que sean dirigidas, administradas y gobernadas por personas con discapacidad, y que, en su mayoría, se integren por dichas personas (Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2018).

El término personas con discapacidad es muy amplio, concentra a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás (ONU, 2008, Artículo 1).

Sin embargo, dado que bajo el modelo social de la diversidad funcional, el entendimiento de la discapacidad parte de la consideración de que la causa que la genera es el contexto en el que se desenvuelve la persona, (Tesis, 2013), los

esfuerzos para conocer y entender los tipos de discapacidad no pueden entenderse como una clasificación permanente o estática, sino que debe reconocerse que en la medida en que la investigación médica avanza, pueden identificarse nuevas barreras o características personales que impiden la plena realización de las personas.

La Organización Mundial de la Salud en el instrumento denominado Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud, presenta una clasificación de referencia que resalta la necesidad de contar con información de funcionamiento y discapacidad a nivel individual y poblacional para generar evidencia para la planeación de los servicios, evaluación de las intervenciones, programas y políticas de salud pública en los países (OMS, 2001).

Derivado de lo anterior, cada que se pretenda realizar un ejercicio de consulta a las personas con discapacidad, como primer paso debe recurrirse a fuentes confiables que permitan conocer los distintos tipos de discapacidad e identificar las personas a consultar.

La experiencia internacional para la consulta a personas con discapacidad da cuenta del reconocimiento de que la discapacidad es un concepto dinámico, la Ley de igualdad de oportunidades de Malta, por ejemplo, a efecto de permitir un conocimiento más completo del contexto que viven las personas con discapacidad, incluso a través de las personas que de manera regular los acompañan, optó por adoptar el concepto de "*personas con experiencia vivida de discapacidad*", para referirse a aquellas personas que han experimentado lo que es vivir con discapacidad a través de interacciones regulares con personas con discapacidad en los ámbitos personal o profesional.

3.5.2 Organizaciones gubernamentales que representan o tienen funciones de protección o atención de las personas con discapacidad:

Habiendo abordado la necesidad de participación directa de las personas con discapacidad o de sus organizaciones, así como las personas con experiencia vivida de discapacidad, deberá consultarse a las organizaciones que les representan o tienen funciones de protección, defensa, promoción o atención de las personas con discapacidad, tanto del ámbito gubernamental como del no gubernamental, pues independientemente del alcance de sus atribuciones, son dichas organizaciones, oficinas, o dependencias, independientemente su estructura o naturaleza, las que tienen mayor vinculación con el grupo poblacional al cual se dirige la medida y por tanto las que conocen de primera mano sus necesidades e inquietudes más apremiantes (Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2014).

Así las cosas, los procesos de consulta a personas con discapacidad deben incluir principalmente a las personas con discapacidad, para lo cual debe tenerse claridad en cuanto a la clasificación que en ese momento existe de dicho grupo a efecto de determinar mecanismos que eliminen las barreras que impidan su participación en las mismas condiciones que todas las personas, adicionalmente debe buscarse la participación de las personas con experiencia vivida de discapacidad, las organizaciones no gubernamentales que representen a las personas con discapacidad y las organizaciones, estructuras o dependencias gubernamentales que tengan como objeto la protección de dicho grupo.

Lo anterior, implica un estudio de la estructura social y gubernamental que permita identificar la existencia de las organizaciones o funcionariado público relacionado con la temática de que se trata, en la medida de que sean escuchadas las voces de las personas con discapacidad y las de las organizaciones y personas con mayor vinculación a éstas, las decisiones adoptadas que pudieran afectarles, les impactarán de la mejor manera posible.

3.6 Mecanismos de convocatoria empleados por los parlamentos

Los parlamentos deben adoptar un rol activo al comunicar los ejercicios de consulta a las personas con discapacidad, buscando los mejores mecanismos que les permitan comunicarse con este grupo, así como desarrollar estrategias que detonen su interés en participar.

Los parlamentos tienen a su alcance diversas herramientas de divulgación de la información, entre estos:

- Medios de comunicación tradicionales como periódicos, estaciones de radio y canales de televisión realizando actividades como conferencias de prensa, comunicados de prensa, entrevistas, etc.
- Medios de comunicación digital como sitios web, blogs y redes sociales, a través de la publicación de noticias, actualizaciones legislativas, videos de debates, entrevistas con legisladores, además de permitir una interacción más cercana.
- Organización de eventos abiertos al público como foros de discusión, debates públicos o mesas de trabajo, que permitan interactuar directamente con los legisladores, hacer preguntas y conocer mejor el trabajo legislativo.
- Asociaciones con organizaciones de la sociedad civil y académica que permita la coorganización de eventos y la colaboración en campañas de divulgación de la información legislativa.

Resulta relevante las experiencias que parlamentos internacionales han tenido en la manera de convocar a la ciudadanía a participar en su quehacer legislativo, parlamentos como el turco y el de República Checa (Unión Interparlamentaria, 2006, pp. 71-89), reconocen la importancia de vincularse con los sectores cívicos y

profesionales a través de las organizaciones no gubernamentales, en el caso del parlamento macedonio, se instauró una oficina de contacto entre las organizaciones no gubernamentales y el parlamento para facilitar la participación de sus representados, en ese mismo sentido diversos parlamentos cuentan entre sus atribuciones con la de generar y actualizar registros oficiales de organizaciones no gubernamentales y de otros grupos de interés para garantizar que los grupos a los que se dirige una norma puedan participar en la creación de la misma.

No pueden pasar desapercibido los esfuerzos que parlamentos de países como Belarús, Eslovenia y Túnez (Unión Interparlamentaria, 2006, pp.71-89) han realizado para lograr la co-creación legislativa, tales como la instauración de consejos consultivos integrados por representantes de las distintas organizaciones no gubernamentales y expertos que tienen como finalidad la participación y asesoría al trabajo de las comisiones legislativas.

En el marco de buenas prácticas antes referidas, tenemos entonces que a efecto de contar con una convocatoria efectiva que pretenda garantizar el derecho de participación efectiva de las personas con discapacidad, además de la plena identificación de las personas con discapacidad y sus organizaciones, debe de contarse con la plena identificación de organizaciones de la sociedad civil y dentro de estas con las organizaciones no gubernamentales que tengan como objetivo la protección de los derechos de las personas con discapacidad.

Esto puede lograrse mediante la implementación de mecanismos institucionales por parte de los parlamentos para establecer vínculos de colaboración con las organizaciones sociales, académicas y médicas, en la materia como:

- Registros oficiales de existencia;
- Suscripción de instrumentos jurídicos de vinculación; y,

- Creación de oficinas de enlace.

En el ámbito del poder ejecutivo también debe ubicarse a las oficinas, direcciones o dependencias que tengan encomendada la protección de los derechos de las personas con discapacidad, así como identificar los sistemas o esquemas de protección o colaboración como consejos ciudadanos o gubernamentales, con el mismo objetivo. Como resultado del ejercicio anterior, debe contarse con un directorio completo y actualizado que permita una comunicación bidireccional, permanente, efectiva y ágil entre parlamento y estructura gubernamental de protección de los derechos de las personas con discapacidad.

3.6.1 Accesibilidad:

La accesibilidad debe permear como un elemento esencial en todas y cada una de las etapas de los procesos de elaboración de las normas que tengan impacto en las personas con discapacidad, es decir como cualidad de las piezas de comunicación generadas por el órgano legislativo, incluyendo los ejercicios de interacción, como mesas de trabajo, audiencias públicas, foros, entre otros.

El Diccionario panhispánico del español jurídico define a la accesibilidad como la condición que deben cumplir los entornos, productos y servicios para que sean comprensibles, utilizables y practicables por todos los ciudadanos, incluidas las personas con discapacidad (RAE, 2023).

En el mismo sentido la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, reconoce la importancia de la accesibilidad al entorno físico, a la información y las comunicaciones, para que las personas con discapacidad puedan gozar plenamente de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales (ONU, 2008, Inciso V).

El desarrollo de la medicina permite obtener un conocimiento más especializado de las barreras contextuales a las que se enfrentan las personas con discapacidad, lo cual gracias al avance de la tecnología se atiende implementando nuevos desarrollos que aminoren dichas barreras permitiendo una comunicación más efectiva y una plena participación e integración con la sociedad.

A continuación, se presenta una lista no limitativa de algunos elementos que permiten accesibilizar la comunicación con las personas con discapacidad:

- Adaptaciones de infraestructura consistentes en las modificaciones de los lugares como los recintos oficiales de los órganos legislativos o en su caso de los lugares en los cuales se llevarán a cabo los ejercicios de comunicación con las personas con discapacidad.
- Adaptaciones tecnológicas como asistentes de voz, lectores de pantalla, subtítulos y otras tecnologías que vuelven la comunicación más efectiva (Goggin y Newell, 2003, pp. 63).
- Lenguaje claro y comprensible presentando la información de manera clara y fácil, utilizando macro tipos o formatos de lectura fácil de entender, lo que puede ser muy útil para las personas con discapacidades cognitivas o de aprendizaje.
- Sistemas pictográficos consistentes en sistemas de símbolos, como el Sistema de Comunicación por Intercambio de Imágenes (Frost y Bondy, 2002), que regularmente es utilizado en la comunicación con personas con discapacidades del habla o del lenguaje.
- Formato braille y comunicación táctil son una herramienta vital para la comunicación con personas con discapacidades visuales y auditivas.

- Lenguaje de señas además de subtítulos y transcripciones de audio son una herramienta vital para la comunicación con personas con discapacidades auditivas (Padden y Humphries, 2005).
- Tecnología de asistencia auditiva como amplificadores de sonido personal, sistemas de bucle de inducción, y otros dispositivos que tienen como propósito ayudar a las personas con discapacidades auditivas a participar en las conversaciones y escuchar mejor.

Las herramientas antes referidas, así como las que pudiera considerarse que mejoran la comunicación entre el parlamento y las personas con discapacidad, deben ser implementadas en cada una de las etapas de comunicación durante el proceso de elaboración de las normas.

3.6.2 Significativa y con participación efectiva:

El propósito de todo ejercicio de escucha a las personas con discapacidad debe ser el de incorporar en las propuestas legislativas a las verdaderas necesidades de las personas con discapacidad y no el cumplimiento de un mero requisito necesario para legitimar las iniciativas de ley presentadas.

En ese entendido, las consideraciones de las personas con discapacidad deben tomarse en cuenta durante la totalidad de etapas del proceso legislativo y no sólo durante la consulta, esto implica que las personas con discapacidad deben tener un rol activo durante todo el desarrollo del proceso y que sus opiniones deben reflejarse en el resultado final, o en su caso, deberán exponerse los argumentos por los cuales las propuestas no fueron adoptadas.

En otras palabras, la construcción de normas que impacten de manera directa o indirecta a las personas con discapacidad debe entenderse como un ejercicio conjunto en el que participan tanto legisladores como personas con discapacidad, organizaciones que las representan, personas con experiencia vivida de discapacidad y autoridades garantes, todo esto en un diálogo abierto, constructivo y propositivo que tenga como único objetivo garantizar la plena inclusión de las personas con discapacidad en sociedad.

3.6.3 Transparente e informada:

Con la finalidad de garantizar el pleno conocimiento e involucramiento de las personas con discapacidad mediante una participación informada en los procesos legislativos en los que se estudien propuestas que pudieran afectarles, debe garantizarse que la totalidad de información que generen los órganos legislativos con motivo del desarrollo de los procesos legislativos correspondientes, se transparente y presente mediante formatos accesibles a todo el público, pero con énfasis a las personas con discapacidad, de tal manera que no exista duda, respecto al entendimiento de la información compartida y sobre la naturaleza y consecuencias que la propuesta legislativa podría tener.

3.7 Modificaciones al proceso legislativo tradicional

Entre los parámetros mínimos de modificaciones al proceso legislativo tradicional para garantizar el derecho a consulta previa y debidamente informada de las personas con discapacidad se encuentran distintas reglas que podemos separar en tres rubros: 1) Aquellas que tienen como finalidad la modificación de las etapas del proceso para incorporar espacios de participación, 2) Las que establecen las bases mediante las cuales deberá expedirse la convocatoria a las personas con discapacidad y finalmente 3) Las atinentes a los parámetros de difusión de la referida convocatoria.

Tradicionalmente, los procesos legislativos se componen de seis etapas, se activa mediante la presentación de una iniciativa, seguida de la etapa de discusión, para su posterior aprobación, en cuyo caso se continuaría con la sanción, publicación y transcurrida la *vacatio legis* el inicio de vigencia.

El proceso de elaboración de leyes, más que una actividad exclusiva del poder legislativo transcurre como parte de una colaboración entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. De las etapas antes referidas solamente las primeras tres (iniciativa, discusión y aprobación) transcurren en el ámbito de competencia del poder legislativo mientras que las tres últimas etapas (sanción, publicación e inicio de vigencia) recaen en el ámbito de competencias del poder ejecutivo.

Los parámetros hasta aquí comentados para garantizar el derecho de consulta previa y estrecha a personas con discapacidad relativos a los cambios al proceso legislativo tradicional, abarcan no sólo las etapas desarrolladas en sede legislativa, sino que incluyen también modificaciones a las fases que se ejecutan en el ejecutivo.

En ese orden de ideas la garantía de participación de las personas con discapacidad debe cumplirse a lo largo de todas las fases o etapas del proceso, incluso contrario a la concepción tradicional del proceso legislativo, esto es, desde antes de su comienzo y hasta el final del proceso en su etapa de vigencia de la norma.

Los parámetros internacionales descritos hasta este punto refieren que los mecanismos de participación de las personas con discapacidad deben ser activados desde la creación misma de la propuesta legislativa, lo que implicaría que previo a la existencia de la iniciativa, fueran movilizados los auxilios institucionales de los órganos legislativos, para detonar un proceso de consulta que en primer momento tendría como resultado el documento de iniciativa.

Lo anterior no parece tan posible en los contextos actuales de los órganos parlamentarios mexicanos, pues la facultad legislativa si bien no está acotada constitucionalmente sólo a los legisladores, en la praxis política la facultad de iniciativa si se atribuye y utiliza mayormente por los legisladores.

La función de las personas diputadas va más allá de la facultad de iniciar leyes y administrar el proceso legislativo. Como parte de los poderes que conforman al estado, les corresponde fungir como contrapeso en el actuar del resto de los poderes, participando de manera directa en el proceso de nombramiento de funcionarios de alto nivel, fiscalizar el ejercicio de los recursos públicos, además del desempeño de diversos servidores públicos titulares de poderes u organismos autónomos.

No obstante, lo anterior, de entre todas las atribuciones de las personas diputadas, se brinda preponderancia a la función legislativa y con mayor especificidad, a la elaboración y presentación de iniciativas, es este acto el que se considera legítima la función de las personas diputadas como catalizadores de los anhelos o necesidades de sus representados.

La elaboración de iniciativas por parte de las personas diputadas es la expresión de mayor discrecionalidad del representante popular, al hacer propuestas legislativas la persona diputada vierte todo aquello que ha percibido como representante de la ciudadanía, con la finalidad de llevarlo al seno del congreso para su posterior discusión y posible incorporación al marco jurídico.

Dado el contexto antes descrito, la elaboración de iniciativas por parte de las personas diputadas no transcurre como una actividad que se pueda calificar como institucionalizada porque no es parte del proceso legislativo mismo y consecuentemente se realiza de manera individual por cada uno de los diputados o grupos y representaciones parlamentarias sin auxilio del entramado administrativo

de los órganos legislativos, ante lo cual, no sería factible pretender que desde esta etapa de construcción se activara la consulta pública a las personas con discapacidad.

No obstante, lo anterior, el proceso mediante el cual las personas diputadas elaboran las iniciativas incluye una etapa en la que se allegan de las necesidades sociales regularmente por el acercamiento que tienen con sus representados que también puede considerarse como una consulta de los intereses de la ciudadanía para transformarlos en una iniciativa, pero este ejercicio es totalmente discrecional y no se encuentra regulado en nuestro marco jurídico.

De pretenderse que la consulta ciudadana a personas con discapacidad se realice desde el momento en el que la persona diputada elabora una iniciativa de ley, la escucha y recepción de necesidades y opiniones de dicho grupo sería solamente por parte del diputado iniciante contrario a lo que pasaría si el ejercicio de consulta se da ya en sede legislativa, pues en este supuesto la resonancia de opiniones sería mayor al efectuarse en participación de la totalidad de los integrantes de los órganos legislativos.

Adicionalmente el mero acto de presentación de una iniciativa solamente marca el arranque del proceso legislativo sin que ello signifique que invariablemente la iniciativa en cuestión será aprobada y se transformará en una ley vigente.

El punto de convergencia común para consultar a las personas con discapacidad, sin importar la autoridad facultada para iniciar que hubiera presentado la propuesta legislativa es durante el estudio de las iniciativas en comisiones.

Entonces una vez presentada una iniciativa y habiendo dado cuenta de esta al Pleno del órgano legislativo, correspondería su turno a las comisiones legislativas para su estudio y dictaminación. Es como parte de este estudio cuando las comisiones legislativas radican la iniciativa y establecen lo que se conoce como

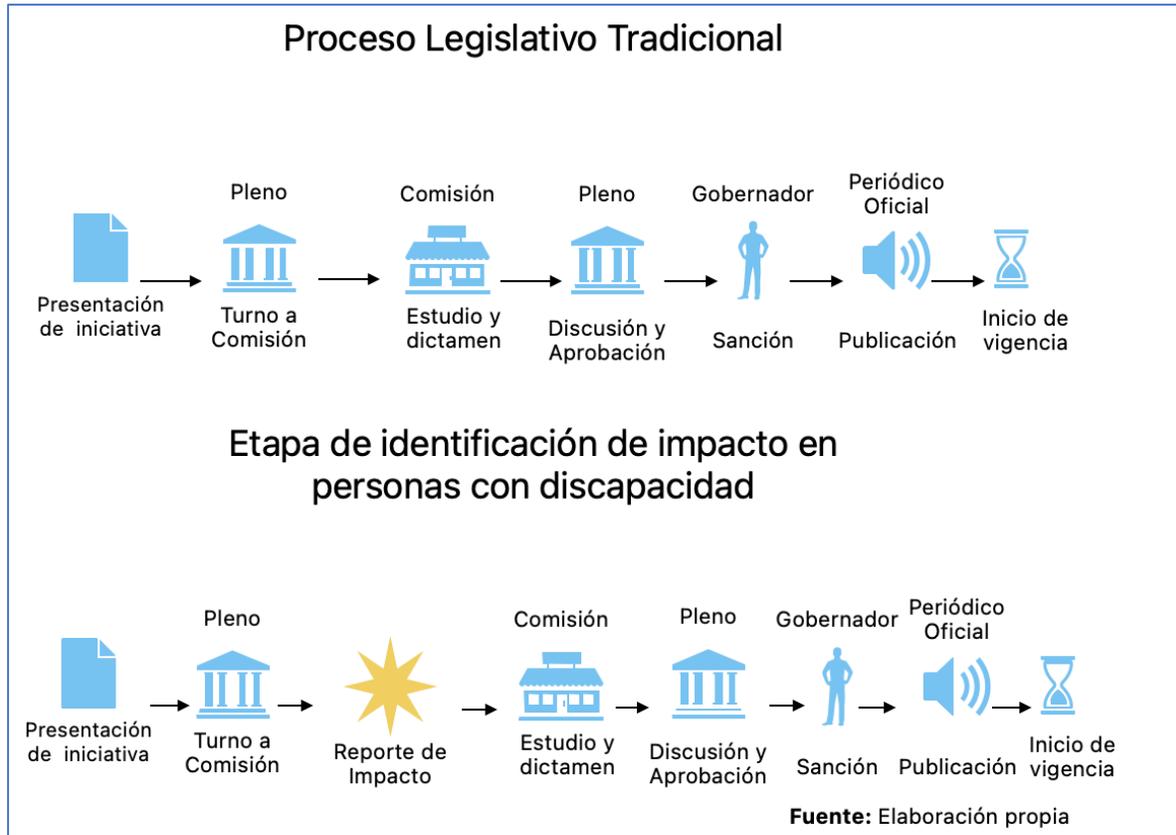
metodología de estudio que no es otra cosa que los mecanismos que deberán seguirse para imponerse del contenido de la propuesta legislativa y determinar el sentido del dictamen.

3.7.1 Reporte de impacto:

La modificación del proceso legislativo tradicional debe hacerse en aquellos supuestos en los cuales la propuesta de nueva ley o reforma afecte de manera directa o indirecta a personas con discapacidad, la identificación de dicha incidencia no puede hacerse con la sola lectura de la denominación de la ley o propuesta de reforma, sino que requiere un estudio pormenorizado de su contenido, y dependiendo del resultado de dicho estudio se determina si la modificación al proceso legislativo tradicional está justificada.

En ese orden de ideas, si tenemos en cuenta que la aprobación de metodología marca el punto en el cual se establecen los pasos que la comisión legislativa seguirá para el estudio y dictaminación de la iniciativa, entonces es previo a dicho momento cuando debe definirse si el proceso legislativo tradicional deberá modificarse para garantizar el derecho a consulta de las personas con discapacidad.

Ante lo cual tenemos que previo al establecimiento de la metodología de estudio de cada iniciativa debe determinarse si su contenido impacta de manera directa o indirecta a las personas con discapacidad y en función de dicho resultado modificar el proceso legislativo tradicional.



Cuadro 5. Elaboración propia. Modificación al proceso legislativo.

Teniendo en cuenta que la etapa procesal en la que se propone se lleve a cabo la identificación de impacto de la propuesta legislativa a las personas con discapacidad, es previo al establecimiento de su metodología de estudio, entonces, se deberá suspender la tramitación de dicha iniciativa conforme al proceso legislativo tradicional hasta en tanto se cuente con el reporte de análisis impacto normativo.

Si el reporte de análisis de impacto normativo tiene como resultado la identificación de impacto directo o indirecto de la propuesta normativa en las

personas con discapacidad, deberán activarse una serie de pasos subsidiarios que permitan garantizar la participación de dicho grupo a lo largo de todo el proceso.

3.7.2 Diagnóstico previo:

El órgano legislativo a efecto de contar con la totalidad de elementos necesarios para garantizar la participación efectiva de las personas con discapacidad debe efectuar, o en su caso actualizar, un estudio demográfico que dé cuenta de la situación de las personas con discapacidad en su circunscripción territorial, esto es el número o porcentaje de personas con discapacidad, los tipos de discapacidad, la concentración de dicha población por territorio, la cantidad de personas con discapacidad que se encuentran dentro de alguno de los otros grupos susceptibles de discriminación múltiple como son niñas y niños, mujeres, personas adultas mayores, grupos y comunidades indígenas, afro-mexicanos.

Es necesario contar con la identificación plena de la estructura gubernamental, es decir, deben ubicarse a las oficinas, direcciones o dependencias que tengan encomendada la promoción, protección y defensa de los derechos de las personas con discapacidad, así como identificar los sistemas o esquemas de protección o colaboración como consejos ciudadanos o gubernamentales, con el mismo objetivo.

De igual manera, debe contarse con un directorio actualizado de las organizaciones no gubernamentales, de la sociedad civil y sin fines de lucro que tengan como propósito la defensa, protección y promoción de los derechos de las personas con discapacidad.



Cuadro 6. Elaboración propia. Modificación al proceso legislativo

3.7.2.1 Elaboración de convocatoria

En función del resultado del diagnóstico previo, el órgano legislativo elaborará la convocatoria contemplando los elementos esenciales para garantizar la participación efectiva de las personas con discapacidad, misma que someterá a su consideración.

3.7.2.2 Objeto de la consulta

La convocatoria debe explicar con la mayor sencillez y claridad como sea posible el objeto de la consulta, es decir debe señalarse en que consiste la propuesta normativa y los impactos que esta podría tener para las personas con discapacidad.

3.7.2.3 Reglas, plazos y procedimientos, razonables

Las reglas que se contemplen como parte de la convocatoria deben tener como único objetivo el clarificar el desarrollo del ejercicio sin imponer cargas desproporcionadas a las personas con discapacidad o participantes de esta.

Los plazos que se establezcan para la difusión y participación deberán ser lo suficientemente amplios primero para permitir el conocimiento del mayor número de personas y organizaciones como sea posible y segundo para la emisión de las participaciones de las personas.

Los procedimientos de participación deberán ser tan sencillos y claros como sea posible, implementando mecanismos accesibles de dialogo y acercamiento, evitando formatos de dialogo que inhiban la participación de las personas con discapacidad.

3.7.3 Momentos y mecanismos de participación:

De manera expresa, sencilla y clara, la convocatoria deberá responder a las preguntas: ¿Cuándo?, ¿Cómo? y ¿A través de que medio?, pueden participar las personas con discapacidad.

En la definición de los mecanismos de participación deberá tenerse en cuenta los resultados de los estudios diagnósticos de las personas con discapacidad en el territorio y los tipos de discapacidad presentes.



Cuadro 7. Elaboración propia. Modificación al proceso legislativo.

3.7.3.1 Activación del Comité consultivo

A efecto de garantizar la participación efectiva de las personas con discapacidad en los procesos de elaboración de normas que les impacten de manera directa o indirecta, deberá constituirse un comité consultivo que tendrá como objeto la valoración y en su caso emisión de propuestas de ajustes razonables a la convocatoria presentada, así como resolver consultas que puedan surgir durante el proceso legislativo, respecto a la participación de las personas con discapacidad.

3.7.3.2 Integración

El comité consultivo deberá integrarse por personas con discapacidad, organizaciones que las representen, personas con experiencia vivida de discapacidad e instituciones gubernamentales de protección de los derechos de dicha población.

En la integración del comité consultivo deberá garantizarse una integración mayoritaria de las personas con discapacidad, participación de personas con todos los tipos de discapacidad identificados y participación de personas con discapacidad desde la perspectiva de interseccionalidad.



Cuadro 8. Elaboración propia. Modificación al proceso legislativo.

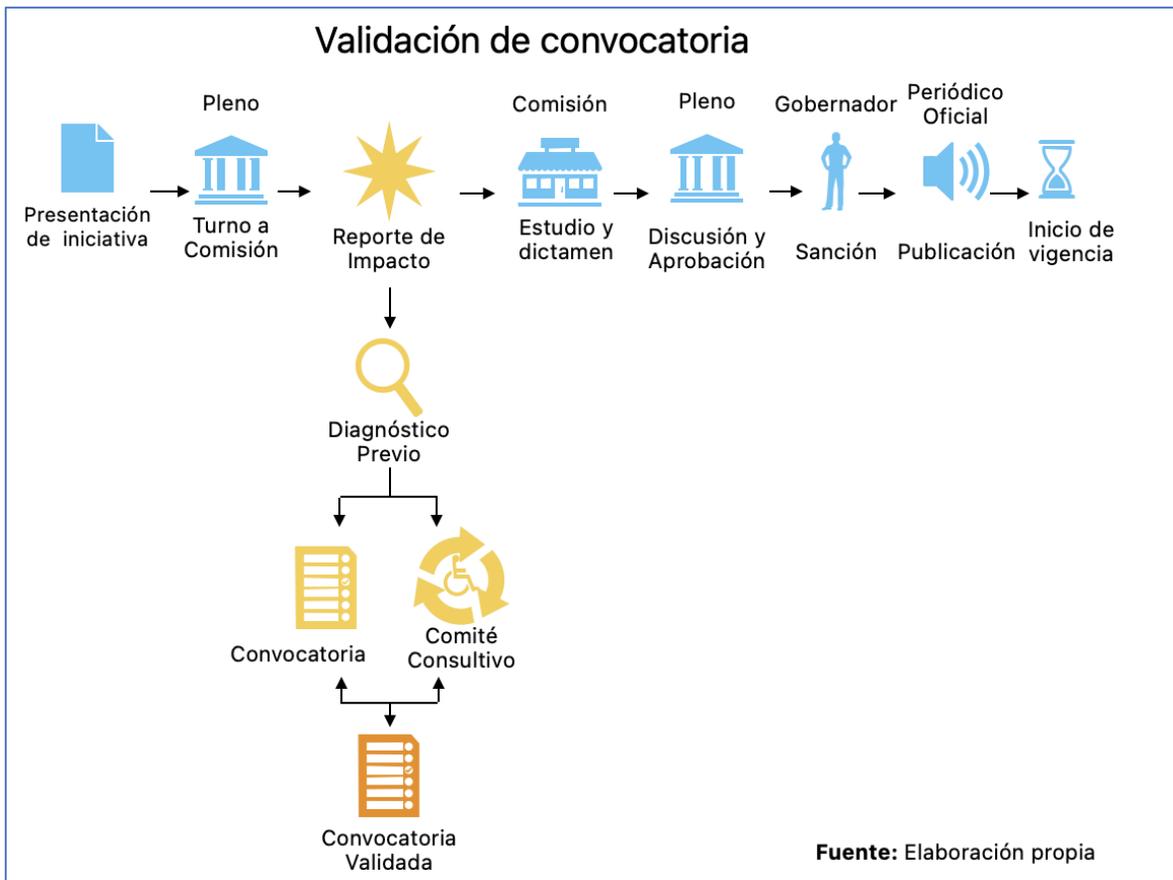
3.7.3.3 Revisión de la Convocatoria

La convocatoria es el documento de mayor importancia en el proceso de consulta, pues en esta se establecen las reglas, plazos y procedimientos para garantizar la participación de las personas con discapacidad en la toma de decisiones legislativas que les afecten. Los mecanismos de difusión de la convocatoria resultan igualmente de importantes, pues de su idoneidad depende asegurar que las personas a las cuales se dirige se enteren y participen.

En el ánimo de garantizar la participación efectiva de las personas con discapacidad, incluso la convocatoria debe de ser construida de manera conjunta

con las personas con discapacidad, esto pues debe reconocerse que solamente ellas pueden saber de manera directa las mejores formas para ser convocadas y los mecanismos que prefieren para participar.

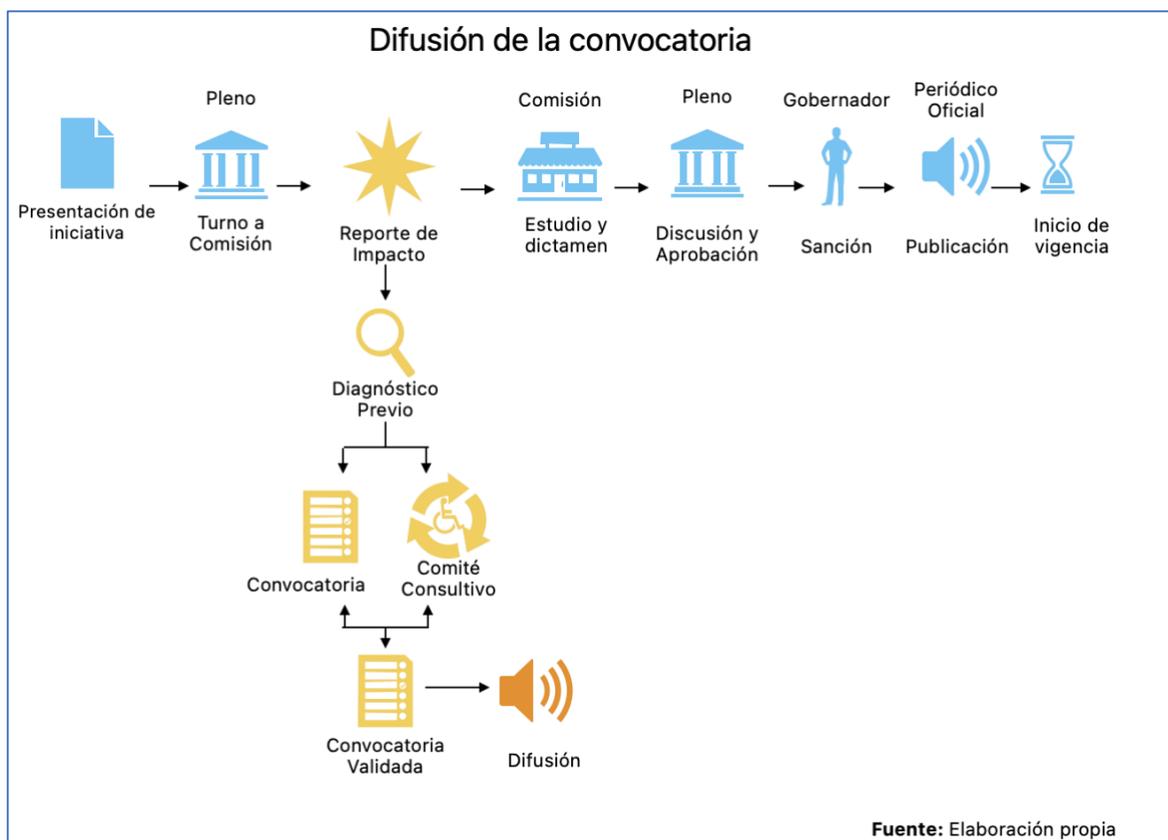
En ese entendido, el órgano legislativo someterá a opinión del comité consultivo la convocatoria, el cual recomendará los ajustes razonables que considere pertinentes para maximizar la participación de las personas con discapacidad.



Cuadro 9. Elaboración propia. Modificación al proceso legislativo.

3.7.4 Mecanismos de difusión de la convocatoria:

La convocatoria deberá ser difundida mediante los mecanismos que el propio comité consultivo hubiere determinado, teniendo en cuenta el resultado del diagnóstico previo y contemplando los ajustes razonables que en materia de accesibilidad se hubieran considerado necesarios.



Fuente: Elaboración propia

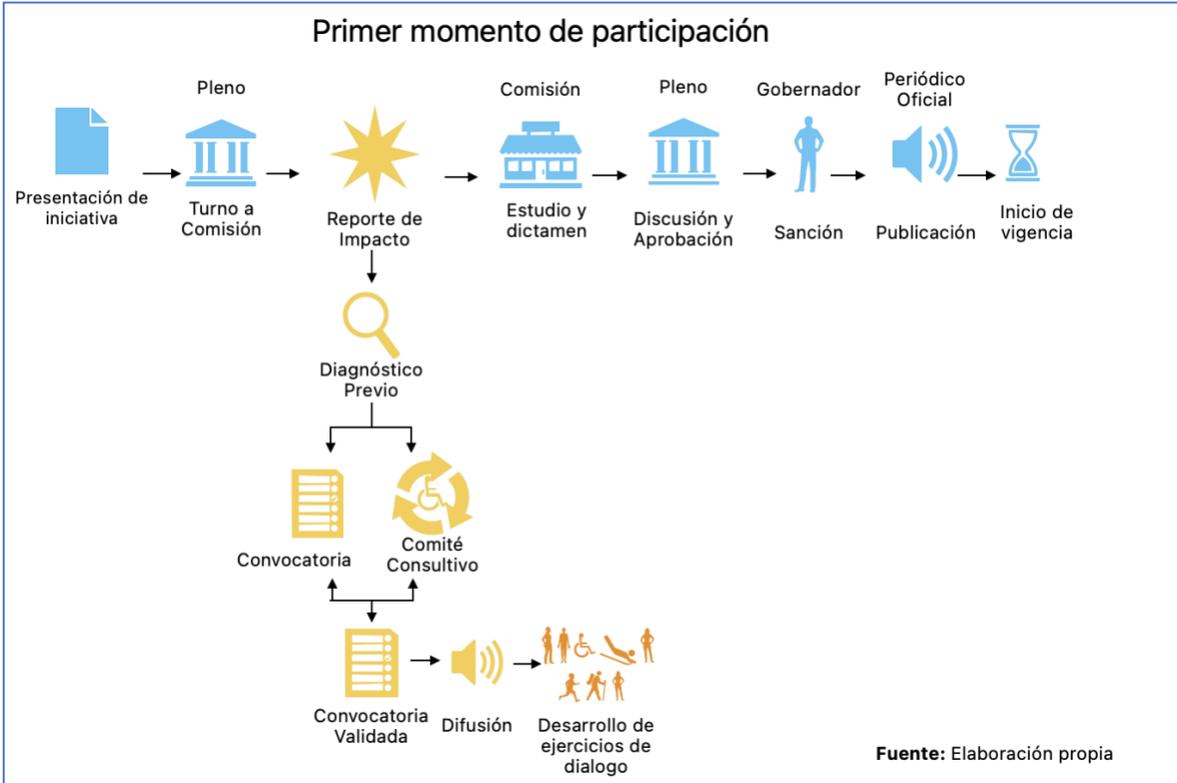
Cuadro 10. Elaboración propia. Modificación al proceso legislativo.

3.7.5 Primer momento del proceso de participación (iniciativa):

El primer momento en el cual se dará la participación de las personas con discapacidad tiene como objetivo la identificación de opiniones respecto de la propuesta legislativa sometida a consulta, esto es la iniciativa.

En este primer ejercicio el objetivo será poner de conocimiento de las personas e instituciones consultadas el contenido de la propuesta legislativa, los impactos que de ser aprobada podría tener y los mecanismos a través de los cuales podrán participar en el proceso legislativo de dicha propuesta, además de recabarse sus comentarios y propuestas.

Los formatos que se implementen para la consulta o primer momento de participación serán aquellos que de acuerdo a la convocatoria hubieran sido recomendados o validados por el Comité de Participación, realizando los ajustes razonables que se consideren necesarios para garantizar la participación de las personas con discapacidad.



Cuadro 11. Elaboración propia. Modificación al proceso legislativo.

3.7.6 Consideración de aportaciones:

Una vez que se cuente con el resultado de los ejercicios de consulta estos serán puestos de conocimiento de los integrantes de la comisión legislativa competente para que se imponga del contenido de las propuestas y proceda al establecimiento de la metodología de estudio de la iniciativa correspondiente.

La comisión legislativa al estudiar la propuesta normativa tomará en cuenta las opiniones y propuestas que hubieran resultado del primer ejercicio de dialogo.

Una vez que se hubiera agotado la metodología de estudio, la comisión legislativa encargará el proyecto de dictamen, en el cual deberá relatarse el proceso consultivo llevado a cabo, así como el resultado derivado del mismo, precisando las propuestas que fueron incorporadas como parte del proyecto de decreto y aquellas que no fueron incorporadas, exponiendo y justificando las razones de la negativa.



Cuadro 12. Elaboración propia. Modificación al proceso legislativo.

3.7.7 Segundo momento del proceso de participación (dictamen):

De la misma forma en que se difundió el contenido de la propuesta normativa para llevar a cabo el primer ejercicio de participación, se hará con el contenido del proyecto de dictamen, haciendo énfasis en las propuestas adoptadas y, en su caso, en las razones expuestas para no adoptar otras propuestas.

Este segundo momento de participación deberá establecerse en la convocatoria, de tal manera que, desde la primera etapa de difusión, las personas e instituciones convocadas puedan conocer los distintos momentos en los cuales podrán conocer el estatus del proceso legislativo de las propuestas que les impactan e incidir en la toma de decisiones.



Cuadro 13. Elaboración propia. Modificación al proceso legislativo.

3.7.8 Consideración de aportaciones:

Habiéndose realizado los ejercicios del segundo momento de participación, las aportaciones serán puestas de conocimiento de los integrantes de la comisión legislativa competente para que se impongan del contenido y las valore en conjunto con el proyecto de dictamen.

El proyecto de dictamen será modificado como resultado de la valoración de las opiniones y propuestas recabadas en el segundo momento de participación, además deberá incluirse en sus consideraciones las propuestas que fueron incorporadas y aquellas que no fueron incorporadas, exponiendo y justificando las razones de la negativa.

Una vez aprobado el dictamen por la comisión legislativa, este será puesto a disposición de la Presidencia del Congreso para que sea enlistado en la sesión de Pleno que corresponda.



Cuadro 14. Elaboración propia. Modificación al proceso legislativo.

3.7.9 Discusión y aprobación en Pleno:

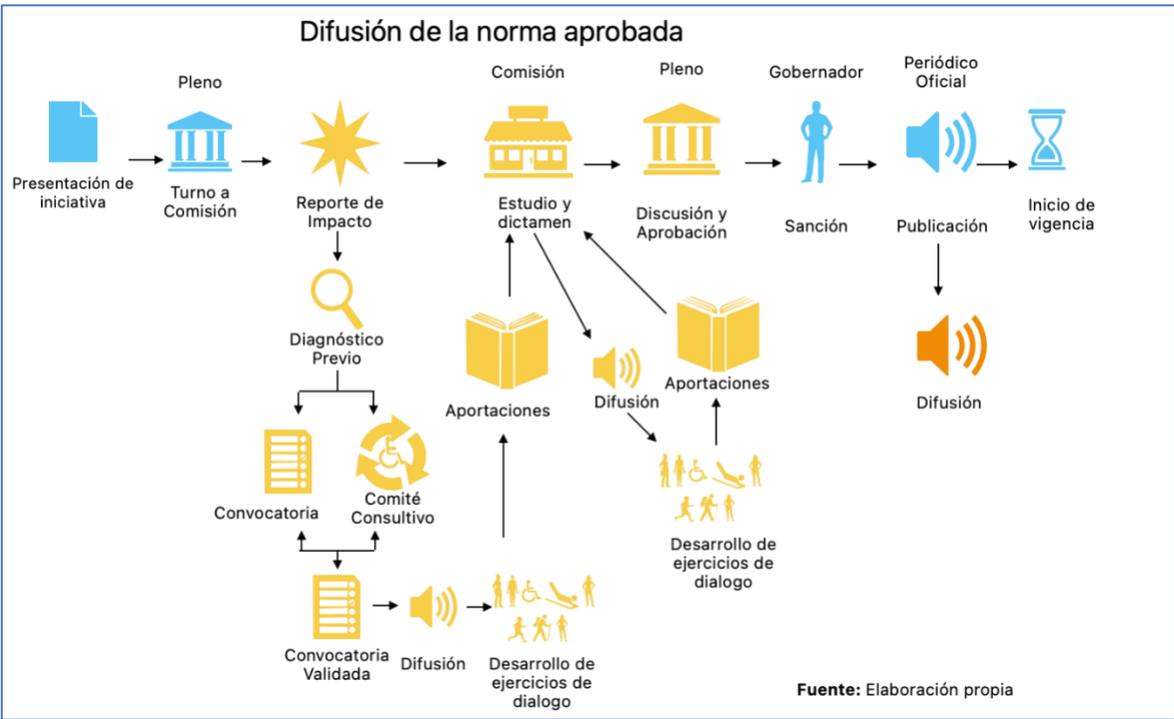
En la puesta a discusión del dictamen, en el Pleno, deberá asegurarse la participación de las personas con discapacidad, esto mediante la lectura de las aportaciones recabadas en los distintos momentos de participación aunado a la precisión de cuales de estas fueron incorporadas en el proyecto de decreto y aquellas que se incorporaron, exponiendo y justificando las razones de la negativa.



Cuadro 15. Elaboración propia. Modificación al proceso legislativo.

3.7.10 Difusión de la norma aprobada:

Seguidas las etapas correspondientes hasta la publicación de la norma en el medio de difusión oficial, esta se deberá difundir entre las personas con discapacidad y demás personas y organizaciones consultadas, todo esto empleando los ajustes razonables considerados para la difusión de la convocatoria.



Cuadro 16. Elaboración propia. Modificación al proceso legislativo.

CONCLUSIONES

En la actualidad, y desde el surgimiento del enfoque denominado “*modelo social de la diversidad funcional*”, originado a partir de la década de los sesenta del siglo XX, la discapacidad ha sido abordada desde la consideración de que la causa que la genera es el contexto en el que se desenvuelve la persona, es decir, es vista como el resultado de las barreras físicas, actitudinales y normativas en la sociedad que impiden la plena participación de las personas con discapacidad.

Pese a que, en la actualidad, existe una nueva forma de ver y entender la discapacidad que busca cuestionar las barreras que existen en la sociedad, y buscar formas de eliminarlas, ello no siempre ha sido así. Históricamente, la discapacidad ha sido considerada desde diversas aristas, atribuida a múltiples causas y atendida de formas diversas.

A lo largo del capítulo primero de la presente, fue abordada en forma sucinta la forma en que ha evolucionado el entendimiento de la discapacidad, vista, en un inicio como castigo divino o religioso que ocasionaba marginación o eliminación de las personas con discapacidad en la sociedad, pasando por un enfoque médico y rehabilitador en donde, aunque las discapacidades fueron consideradas como enfermedades prevenibles y tratables, las personas con discapacidad siguieron vistos como sujetos pasivos, que debían adaptarse a la sociedad, hasta surgimiento del enfoque denominado “*modelo social de la diversidad funcional*”.

El modelo social de la diversidad funcional, al reconocer que las personas con discapacidad son sujetos de derechos, y que tienen derecho a participar plenamente en la sociedad, ha supuesto un importante avance en la lucha por los derechos de las personas con discapacidad.

En el plano normativo internacional, el modelo social de la diversidad funcional fue adoptado por primera vez en la Convención sobre los Derechos de las Personas

con Discapacidad, sancionada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006, en donde, además, fue reconocido el principio de "Nada sobre nosotros sin nosotros", como instrumento y derecho fundamental para garantizar la participación efectiva de las personas con discapacidad en la toma de decisiones que les afectan.

Ya en el capítulo jurídico fue analizado el sistema normativo y los criterios vigentes en torno al derecho a la consulta de las personas con discapacidad. Al respecto se refirió que el derecho a la consulta es un derecho fundamental autónomo e independiente en el marco jurídico mexicano, que tiene su fundamento en los principios de autonomía, igualdad y no discriminación, y se encuentra reconocido en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

El derecho a la consulta implica que las personas con discapacidad deben participar activamente en la vida social, económica y política de la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás personas. En ese orden, la consulta, es una forma de garantizar que las personas con discapacidad tengan voz y sean tomadas en cuenta en la toma de decisiones que las afectan.

El análisis del parámetro de regularidad constitucional permitió también, en el capítulo segundo, determinar los fundamentos jurídicos del derecho a la consulta, sus elementos esenciales, y las obligaciones o medidas que deben tomar las autoridades para garantizarlo, entre las que es oportuno resaltar las relativas: 1. Identificar las personas con discapacidad y sus organizaciones. 2. Establecer mecanismos de participación efectivos que les permitan participar de manera informada y significativa. 3. Proporcionar a las personas con discapacidad la información y el apoyo que necesitan para participar en los procesos de consulta.

Al respecto se señaló que el derecho a la consulta de las personas con discapacidad, además, ha sido reconocido por la SCJN como una formalidad

esencial del procedimiento legislativo, con potencial invalidante del procedimiento legislativo y, consecuentemente, del producto legislativo.

Ese tribunal pleno ha precisado que dicha obligación surge siempre que se pretenda adoptar una medida legislativa que pueda afectar a las personas con discapacidad, incluso si no tiene como objeto específico su atención. Además, ha desarrollado una serie de parámetros o elementos mínimos que las autoridades deben garantizar en los procesos legislativos sometidos a consulta, a saber: Previa, pública, abierta y regular; estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad; accesible; informada; significativa; con participación efectiva; y transparente.

Finalmente, en el capítulo tercero como marco propositivo, fue propuesta la necesidad de modificar el procedimiento legislativo tradicional, estableciendo reglas claras que permitan garantizar la participación efectiva de las personas con discapacidad, acorde con los criterios normativos vigentes.

Precisado lo anterior, es dable concluir los postulados siguientes:

PRIMERA. -El presente trabajo se ha concentrado en examinar lo que se considera uno de los aspectos esenciales en la toma de decisiones legislativas, esto es, la participación directa de la población a la que la norma podría impactar, en específico cuando se trata de grupos especialmente vulnerables como lo son las personas con discapacidad, sin embargo, la participación efectiva es uno de los aspectos frecuentemente descuidados por parte del legislador. Derivado de lo anterior, se procedió a la investigación de los elementos necesarios para garantizar la participación efectiva de las personas con discapacidad en los procesos legislativos donde se ventilen propuestas normativas que de ser aprobadas pudieran afectarles.

SEGUNDA. -Cuando se hace una revisión de los procesos legislativos presentes en nuestro país resulta evidente la falta de mecanismos que garanticen la participación de las personas con discapacidad. Lo anterior, aun cuando existen diversas normativas que tiene como objeto la promoción y protección de los derechos de las personas con discapacidad, tales como la Constitución federal y la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad.

TERCERA.-En el presente trabajo se argumentó que la exclusión sistemática de las personas con discapacidad de los procesos legislativos de las normas que les impactan, contribuye a su marginación en la sociedad y limita su capacidad para defender sus derechos e intereses, lo cual resulta inaceptable en una sociedad que se esfuerza por ser democrática e inclusiva, lo que además resulta inconveniente pues la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad reconoce como uno de sus derechos el de ser consultados en de manera estrecha para la toma de decisiones legislativas que les impacten.

CUARTA. -La propuesta de esta tesis no solo exige cambios en la forma en que se llevan a cabo los procesos legislativos tradicionales, sino que también busca un cambio profundo en las actitudes y en la comprensión de la discapacidad por parte de los legisladores y la sociedad en general. Se aborda la discapacidad no como un problema individual, sino como una cuestión de justicia social y derechos humanos, y reconoce la responsabilidad del estado y de la sociedad en la creación de barreras que excluyen y marginan a las personas con discapacidad. Esto es, el modelo social de discapacidad, que sostiene que las personas con discapacidad son desfavorecidas no por su discapacidad, sino por las barreras sociales y estructurales que les impiden integrarse de manera plena a la sociedad.

QUINTA. -En ese orden de ideas, el presente trabajo de investigación no es solo una crítica la situación actual, sino que busca aportar una propuesta concreta para el cambio, que enliste y desarrolle los elementos necesarios para contar con procesos legislativos inclusivos y democráticos proporcionando una hoja de ruta

clara y factible para alcanzarlo. Con la propuesta del presente trabajo se busca que los legisladores reconozcan y aborden la exclusión y marginación de las personas con discapacidad.

SEXTA. – A través del presente se propone la transformación de los procesos legislativos tradicionales cuando las iniciativas impliquen afectaciones directas o indirectas a personas con discapacidad. Para ello, se propone un manual que concentra los elementos mínimos necesarios para garantizar el derecho a la consulta participación efectiva de dichas personas, en todas las etapas del proceso legislativo.

SEPTIMA. -La metodología propuesta en el manual contempla la elaboración de un reporte de impacto normativo que permita la identificación de impacto directo o indirecto de la propuesta normativa en las personas con discapacidad, y de un diagnóstico previo que dé cuenta de la naturaleza y la magnitud del problema que se pretende abordar, y el universo a consultar.

OCTAVA. -Para garantizar la participación previa, pública, abierta y regular de las personas con discapacidad, la metodología propuesta contempla la elaboración de una convocatoria en donde se contengan las reglas, plazos y procedimientos de participación, así como los mecanismos de difusión a emplearse durante el desarrollo del proceso legislativo.

NOVENA.-Aunque se espera que los resultados de los estudios diagnósticos de las personas con discapacidad en el territorio y los tipos de discapacidad presentes sean considerados en la definición de los mecanismos de participación contenidos en la convocatoria, a efecto de garantizar la participación efectiva de las personas con discapacidad, se propone la constitución de un comité consultivo que tendrá como objeto la valoración y en su caso emisión de propuestas de ajustes razonables a la convocatoria referida.

DECIMA. -Buscando garantizar que las consultas sean estrechas y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad, se optó por determinar que la integración del comité consultivo contemple una integración mayoritaria de personas con discapacidad desde una perspectiva de interseccionalidad, así como de organizaciones que las representen, personas con experiencia vivida de discapacidad, e instituciones gubernamentales de protección de los derechos de dicha población.

DECIMA PRIMERA. -A fin de garantizar la participación directa y significativa, la metodología propone mantener un rol activo durante todo el desarrollo del proceso del proceso legislativo, garantizado que sus opiniones sean reflejadas en el resultado final, o en su caso, se expongan los argumentos por los cuales las propuestas no fueron adoptadas.

DECIMA SEGUNDA. -Para ello, la metodología sugiere, en un primer momento, someter a consulta de las personas con discapacidad la propuesta legislativa, a fin de identificar opiniones al respecto, opiniones que deberán ponerse de conocimiento de los integrantes de la comisión legislativa competente para que, impuestos del contenido de las propuestas, procedan al establecimiento de la metodología de estudio de la iniciativa correspondiente.

PROPUESTAS

PRIMERA.-Durante el estudio de la iniciativa, a fin de garantizar la accesibilidad de los procesos, se deberán realizar las adaptaciones de infraestructura y tecnológicas necesarias, usar lenguaje claro y comprensible, sistemas pictográficos, de símbolos, de comunicación por Intercambio de Imágenes, formato braille y comunicación táctil, lenguaje de señas, tecnología de asistencia auditiva como amplificadores de sonido personal, sistemas de bucle de inducción, o cualquier otro que resulte necesario.

SEGUNDA. - De la misma forma en que se difundió el contenido de la propuesta normativa para llevar a cabo el primer ejercicio de participación, se hará con el contenido del proyecto de dictamen, y su puesta a discusión en el Pleno.

TERCERA. - Para garantizar que los procesos de participación sean transparentes, accesibles e informados, los órganos legislativos deberán garantizar participación de las personas con discapacidad mediante la lectura de las aportaciones recabadas en los distintos momentos de participación, la precisión de cuales de estas fueron incorporadas en el proyecto de decreto, y respecto de aquellas que no se incorporaron, las razones para no adoptar las propuestas.

CUARTA. -Es importante reconocer que la participación efectiva de las personas con discapacidad en el proceso legislativo es un tema de derechos humanos, justicia social y equidad que requiere una acción inmediata y sostenida, pues en la medida en que continuemos instalados en el modelo asistencialista de la discapacidad, perpetuamos sistemas de opresión y exclusión que son incompatibles con los principios de democracia y dignidad humana.

QUINTA. -La participación de personas con discapacidad en el proceso legislativo es un reflejo de quiénes somos y del tipo de sociedad en la cual pretendemos transformarnos, es decir una más justa, inclusiva y equitativa, que se esfuerza por garantizar que todas las voces, incluyendo las de las personas con discapacidad, sean escuchadas, respetadas y tenidas en cuenta en la construcción de leyes y políticas.

REFERENCIAS

Libros:

Awid, (2004). *Interseccionalidad: una herramienta para la justicia de género y la justicia económica*. En "Derechos de las mujeres y cambio económico", p. 1.

Consultado

en:

[https://www.awid.org/sites/default/files/atoms/files/interseccionalidad -
una herramienta para la justicia de genero y la justicia economica.pdf](https://www.awid.org/sites/default/files/atoms/files/interseccionalidad_-_una_herramienta_para_la_justicia_de_genero_y_la_justicia_economica.pdf)

Biel Portero, I. (2011). *Los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad*. consultada en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r31004.pdf>

Charlton, J. I. (1998). *Nothing About Us Without Us: Disability Oppression and Empowerment*. University of California Press.

Duhalt, K. M. (s.f.). *Los manuales de procedimiento en las oficinas públicas*. UNAM, México, p. 20.

Frost, L. A. & Bondy, A. S. (2002). *The Picture Exchange Communication System Training Manual*. Ed. 2. Newark, De: Pyramid Educational Products.

Goggin, G., & Newell, C. (2003). *Digital Disability: The Social Construction of Disability in New Media*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers. pp. 63.

Padden, C. & Humphries, T. (2005). *Inside Deaf Culture*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Peces-Barba, G. (2007). *Derechos Humanos, especificación y discapacidad*. En "Igualdad, no discriminación y discapacidad: una visión integradora de las

- realidades española y argentina “. Campoy Cervera, I. & Palacios Rizzo, A. (Coord.). ISBN 978-84-9849-045-9, pp. 359-375.
- Rodríguez Vignoli, J. (2001). *Vulnerabilidad y grupos vulnerables: un marco de referencia conceptual mirando a los jóvenes*. Cepal.
- Rodríguez-Piñero, L. (2010). *Los desafíos de la protección internacional de los derechos humanos de las personas de edad*. Colección Documentos de proyecto, No. 305 (LC/W.305), Santiago, CEPAL.
- Schuller, M. (2020). *Vulnerability and its relationship to the concept of marginalization*. En “Vulnerability and Globalization: Perspectives and Analyses from the Global South”. Routledge, pp. 23-40.
- Serrano Ruíz, C. P., Ramírez, C. R., Miranda, J. P., Camargo, L. V., Guerra Urquijo, L. Y., & González, N. C. (2013). *Barreras contextuales para la participación de las personas con discapacidad física*. Revista Salud Uis, No. 45, Vol. 1.
- Shakespeare, T. (1993). *Disabled People's Self-Organisation: A New Social Movement?*. Disability & Society - DISABIL SOC. 8. pp. 249-264. 10.1080/02674649366780261. Consultado, en: https://www.um.es/discatif/PROYECTO_DISCATIF/Textos_discapacidad/00_Shakespeare.pdf
- Velarde, V. (2012). *Los modelos de la discapacidad: un recorrido histórico*. Revista empresa y humanismo. Vol. 15, No. 1, pp.115-136.
- Unión Interparlamentaria (2006). *El parlamento y la democracia en el siglo veintiuno*. En “Una guía de buenas prácticas”. Ginebra, pp. 71-89. Consultado en: <https://www.ipu.org/resources/publications/handbooks/2016-07/parliament-and-democracy-in-twenty-first-century-guide-good-practice>

Páginas web:

Centro para el Control y Prevención de las Enfermedades (s.f.). *Estrategias de inclusión*. Consultado en:

<https://www.cdc.gov/ncbddd/spanish/disabilityandhealth/disability-strategies.html>

INEGI (2020) *Censo de Población y Vivienda 2020*. Recuperado de; <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>

INEGI (2021). *COMUNICADO DE PRENSA NÚM. 713/21*, Recuperado de; https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2021/EAP_PersDiscap21.pdf

Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos (2016). *Informe del Relator Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad (A/HRC/31/62)*. Consultado en: <https://undocs.org/es/A/HRC/31/62>

OMS (2001). *Clasificación Internacional de Funcionamiento, Discapacidad y Salud*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad. Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO). Consultado en: https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/43360/9241545445_spa.pdf;sequence=1

ONU (1971). *Declaración de los Derechos del Retrasado Mental*. Asamblea General, Resolución 2856 (XXVI). Consultado en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2008.pdf>

ONU (1975). *Declaración de los Derechos de los Impedidos*. Asamblea General, Resolución 3447 (XXX). Consultado en:

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2006.pdf>

ONU (1991). *Principios para la Protección de los Enfermos Mentales y el Mejoramiento de la Atención de la Salud Mental*. Asamblea General de la ONU. Resolución 46/119. Consultado en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/OTROS%2014.pdf>

ONU (1993). *Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades de las Personas con Discapacidad*. Consultado en: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/standard-rules-equalization-opportunities-persons-disabilities>

ONU (2008). *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. Consultado en: <https://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>

ONU (2023). *Decenios Internacionales*, Consultado en: <https://www.un.org/es/observances/international-decades>

Organización Mundial de la Salud (2011). *Informe mundial sobre la discapacidad*. Consultado en: <https://www.who.int/teams/noncommunicable-diseases/sensory-functions-disability-and-rehabilitation/world-report-on-disability>

RAE (2023). *Diccionario panhispánico del español jurídico*, Consultado en: <https://dpej.rae.es/lema/accesibilidad>

Legislación y jurisprudencias:

Acción de Inconstitucionalidad 101/2016, ministro Eduardo Medina Mora I, resuelto por pleno en fecha 27/08/2019.

Acción de Inconstitucionalidad 106/2022, ministro Alberto Pérez Dayán, resuelto por pleno en fecha 05/06/2023.

Acción de Inconstitucionalidad 109/2021, ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, resuelto por pleno en fecha 30/06/2022.

Acción de Inconstitucionalidad 142/2022 y sus acumuladas 145/2022, 146/2022, 148/2022, 150/2022 y 151/2022, ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, resuelto por pleno en fecha 05/01/2023.

Acción de Inconstitucionalidad 193/2020, ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, resuelto por pleno en fecha 17/05/2021.

Acción de Inconstitucionalidad 239/2020, ministro Luis María Aguilar Morales, resuelto por pleno en fecha 21/10/2021.

Acción de Inconstitucionalidad 285/2020, ministro José Fernando Franco González Salas, resuelto por pleno en fecha 13/07/2021.

Acción de Inconstitucionalidad 33/2015, ministro Alberto Pérez Dayán, resuelto por pleno en fecha 18/02/2016.

Acción de Inconstitucionalidad 41/2018 y SU ACUMULADA 42/2018, ministro Luis María Aguilar Morales, resuelto por el pleno en fecha 21/04/2020.

Acción de Inconstitucionalidad 68/2018, ministro Javier Laynez Potisek, resuelto por pleno en fecha 27/08/2019.

Acción de Inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017, ministro Javier Laynez Potisek, resuelto por pleno en fecha 20/04/2020.

Amparo Directo en Revisión 13/2021, ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, resuelto por pleno en fecha 07/12/2022.

Cámara de diputados (2011) *Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad de México*. Publicada en el Diario Oficial de la Federación.

Comité Especial (2003). *Convención internacional amplia e integral para proteger y promover los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad*. (A/58/118 & Corr.1). Consultado en: https://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/a_58_118_s.htm#:~:text=En%20la%20resoluci%C3%B3n%2056%2F168,la%20base%20de%20un%20enfoque

Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2014). *CRPD/C/MEX/CO/1*, Observaciones finales sobre el informe inicial de México. Consultado en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2FC%2FMEX%2FCO%2F1&Lang=es

Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2018). *Observación General Número 7 (2018) sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidas las personas con discapacidad intelectual y psicosocial, en la implementación y el seguimiento de la Convención*. 20º período de sesiones. Consultado en:

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2fC%2fGC%2f7&Lang=en

Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2018). *Observación General Número 7 (2018) sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidas las personas con discapacidad intelectual y psicosocial, en la implementación y el seguimiento de la Convención. 20º período de sesiones.* Consultado en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2fC%2fGC%2f7&Lang=en

Jurisprudencia (2014). *Jurisprudencia P./J. 20/2014 (10ª)*. Publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 5, Tomo I, p. 202. registro digital 2006224.

Tesis (2013). Tesis 1ª. VI/2013 (10a). Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XVI, Tomo 1, p. 634, registro digital 2002520.

Cuadernillo SCJN (2022). *Cuadernos de jurisprudencia, Derechos de las personas con discapacidad. Sistema Bibliotecario de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, Centro de Estudios Constitucionales SCJN.

Cuadernillo SCJN (2022). *Cuadernos de jurisprudencia, Derechos de las personas con discapacidad, Sistema Bibliotecario de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*. Centro de Estudios Constitucionales SCJN.

Cuadernillo SCJN (2022). *Cuadernos de jurisprudencia, Derechos de las personas con discapacidad, Sistema Bibliotecario de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*. Centro de Estudios Constitucionales SCJN.