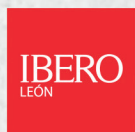




Manual para garantizar los derechos de participación y consulta de las personas con discapacidad en el proceso legislativo

Christian Javier Cruz Villegas
Juan Jorge Nieto Hernández
Coordinadores



**MANUAL PARA GARANTIZAR LOS DERECHOS
DE PARTICIPACIÓN Y CONSULTA
DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD
EN EL PROCESO LEGISLATIVO**

MANUAL PARA GARANTIZAR LOS DERECHOS DE PARTICIPACIÓN Y CONSULTA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL PROCESO LEGISLATIVO

CHRISTIAN JAVIER CRUZ VILLEGAS
Y
JUAN JORGE NIETO HERNÁNDEZ
COORDINADORES



2024

Manual para garantizar los derechos de participación y consulta de las personas con discapacidad en el proceso legislativo

León, Guanajuato, México : Universidad Iberoamericana León, 2024.

Primera edición. 126 páginas.

ISBN: 978-607-8861-21-7

1. Personas con discapacidad. 2. Derechos humanos. 3. Igualdad – México – Guanajuato.
4. Personas con discapacidad -- Condición jurídica, leyes, etc. – México – Guanajuato.

I. Cruz Villegas, Christian Javier. II. Nieto Hernández, Juan Jorge. III. Universidad Iberoamericana León.

Clasificación LC: KGF459 M35 2024.

Dewey: 344. 720324 M35 2024.

Diseño y cuidado editorial: María Guadalupe Rodríguez Sánchez.
Corrección de estilo: Jesús Martínez Villarreal.

D.R. © Promoción de la Cultura y la Educación Superior del Bajío
Universidad Iberoamericana León
Blv. Jorge Vértiz Campero 1640
Col. Cañada de Alfaro, C. P. 37238
León, Guanajuato, México
www.iberoleon.mx
area.editorial@iberoleon.mx

D.R. © Poder Legislativo del Estado de Guanajuato
Paseo del Congreso 60
Col. Marfil, C. P. 36250
Guanajuato, Guanajuato, México

No se permite la reproducción total o parcial de esta obra ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, sea este electrónico, mecánico, por fotocopia, por grabación u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito de los titulares del copyright. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 27, 229 y siguientes de la Ley Federal del Derecho de Autor y arts. 424 y siguientes del Código Penal).

Hecho en México/*Made in Mexico*

CONTENIDO

PRÓLOGO	
LUIS ERNESTO AYALA TORRES	11
INTRODUCCIÓN	
GABRIELA NARANJO GUEVARA	15
CAPÍTULO 1. REVISIÓN DEL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN Y A LA CONSULTA PREVIA DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD	
JOSÉ JOSÉ GRIMALDO COLMENERO	17
CAPÍTULO 2. INTERSECCIONALIDAD, CONSULTA Y DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD	
GABRIELA NARANJO GUEVARA	35
CAPÍTULO 3. MANUAL DE CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD	
JUAN JORGE NIETO HERNÁNDEZ MAYRA GORETTY VILLA RIVERA SILVIA MÓNICA ÁLVAREZ IBARRA	63
ABREVIATURAS	124

MANUAL DE CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD

OBJETIVOS	65
Objetivo general	65
Objetivos particulares	65
 NORMATIVA APLICABLE	66
Sistema Universal de Derechos Humanos	66
Sistema Interamericano de Derechos Humanos	67
Normatividad nacional	67
Otros instrumentos	74
 ASPECTOS GENERALES	76
Personas con discapacidad en Guanajuato	76
Derecho a la consulta	83
Consulta como requisito constitucional del procedimiento legislativo	84
¿Cuándo consultar?	84
¿Cómo consultar?	87
 MANUAL DE CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD	93
Fase preconsultiva	93
Fase informativa y de difusión de la consulta	109
Fase de diálogo	112
Estudio y dictamen	115
Modificación de resultado del diálogo o incorporación de medidas no consultadas	116

Discusión y aprobación en Pleno	117
Difusión de la norma aprobada	118

<i>REFERENCIAS</i>	119
---------------------------	------------

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Poblaciones con discapacidad, con limitación en la actividad cotidiana, y con algún problema o condición mental en el estado de Guanajuato.	79
Tabla 2. Población con discapacidad y/o limitación en el estado de Guanajuato.	80

ÍNDICE DE IMÁGENES

Imagen 1. Población con discapacidad, con limitación en la actividad cotidiana, y con algún problema o condición mental en el estado de Guanajuato.	81
Imagen 2. Población con discapacidad y su distribución por sexo en el estado de Guanajuato.	81
Imagen 3. Distribución de la población con discapacidad según actividad cotidiana.	82
Imagen 4. Población con discapacidad y su distribución por grupos de edad en el estado de Guanajuato.	82
Imagen 5. Proceso legislativo tradicional.	88
Imagen 6. Propuesta de proceso legislativo integral.	92
Imagen 7. Principales consideraciones para una consulta.	94
Imagen 8. Fase preconsultiva.	108
Imagen 9. Fase informativa y de difusión.	111
Imagen 10. Fase de diálogo.	115
Imagen 11. Fase de estudio y dictamen.	117

PRÓLOGO

*Cualquier ley que el pueblo en persona
no haya ratificado es nula; no es una ley.*

JEAN-JACQUES ROUSSEAU (1762)

Las democracias son dinámicas a causa de la creciente necesidad de ofrecer más y mejores resultados en un entorno social complejo. Lo anterior insta a las instituciones a encontrarse cara a cara con los problemas públicos y adoptar medidas que lleven a buen puerto las demandas ciudadanas, siempre con apego a la ley y de manera genuina.

La legitimidad de nuestras democracias —en gran parte— depende de la *participación ciudadana*. Su fortalecimiento no sólo involucra a unos cuantos representantes, sino que busca que la ciudadanía, en su conjunto, esté presente en la toma de decisiones. Como legisladores, tenemos la encomienda de incentivar dicha participación como eje articulador de toda acción legislativa.

En el Poder Legislativo del estado de Guanajuato, el paso obligado ante tales desafíos consistió en diseñar e implementar mecanismos para garantizar la participación y hacer efectivo el *derecho de consulta*, lo que necesariamente implicaba una evolución de nuestro *proceso legislativo*. Esto supuso un punto de partida para que las personas tuvieran injerencia en la creación de las leyes, con la finalidad de que las medidas legislativas propuestas representaran un verdadero beneficio para los individuos a quienes van dirigidas.

De esta forma, el presente manual reúne esa extensa investigación y los esfuerzos institucionales coordinados por quienes integramos la LXV Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato, con el objetivo de dar cuenta de este largo sendero para asegurar el derecho de consulta —entre otros que,

en diversos precedentes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se han establecido como obligatorios— de poblaciones vulnerables. La determinación que dio origen a este trabajo consistió en trazar una nueva ruta en los procesos de *Consultas ciudadanas* con el propósito de dar cumplimiento a los estándares internacionales sobre derechos humanos.

Como diputadas y diputados, tenemos el deber de legislar apegados al marco constitucional de derechos humanos, en cumplimiento con los requerimientos técnicos y jurídicos derivados de nuestra labor, y con un amplio sentido de servicio y colaboración ciudadana. Por ello, estimo necesario que expresemos nuestro compromiso, por medio de este manual, donde se reafirma la intención de establecer un precedente en la forma de realizar *Consultas ciudadanas*, anteponiendo siempre a los beneficiarios de las normas.

El lector tendrá a bien encontrar en las líneas de este texto una síntesis de normatividad aplicable, objetivos, justificaciones, argumentos teóricos y legales, análisis censales y demográficos de la población que se busca atender, así como del procedimiento para instrumentar una *Consulta ciudadana* teniendo en cuenta los parámetros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). En suma, el presente manual materializa una visión integral ideada para llevar al Poder Legislativo de Guanajuato a un siguiente nivel de compromiso con la ciudadanía. Asimismo, este libro documenta una estrategia de buenas prácticas democráticas propensas a ser replicadas en otros congresos locales.

El 31 de agosto de 2023 se firmó un Convenio Marco de Colaboración con la Universidad Iberoamericana de León, entre cuyas acciones realizadas se encuentra el acompañamiento y la edición de este Manual: trabajo y empeño que, sin duda, han fortalecido esta obra.

Finalmente, reitero y aplaudo los esfuerzos del Poder Ejecutivo, pues, a través del Instituto Guanajuatense para las Personas con Discapacidad (INGUDIS), se brindaron todas las facilidades y el asesoramiento necesarios. Asimismo, destaco la diligencia de la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato (PRODHEG) y del Instituto de Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato (IACIP), quienes, en tanto

organismos autónomos, hacen alianza y colaboran de cerca con el Congreso del Estado en el proceso de garantizar el derecho a la consulta. Pondero el ahínco de las y los colaboradores de la Secretaría General y la Dirección de Procesos Legislativos y Desarrollo Parlamentario, quienes imprimieron parte de su labor cotidiana y profesionalismo para garantizar la correcta implementación. Finalmente, y, sobre todo, valoro la voluntad de las personas con discapacidad, por su incansable lucha y resiliencia frente a las barreras.

Me resta desearle al lector una reflexión profunda, no sólo sobre la participación ciudadana como un requisito jurídico y político ya indispensable, sino como aquello que, eventualmente, nos llevará por un mejor cauce. Sirva el presente libro como un legado de una institución que ha sido —y seguirá siendo— la caja de resonancia de la voz de las personas guanajuatenses.

DIPUTADO LUIS ERNESTO AYALA TORRES
Presidente de la Junta de Gobierno y Coordinación Política
LXV Legislatura
Congreso del Estado de Guanajuato
Guanajuato, Gto, febrero de 2024

INTRODUCCIÓN

Por iniciativa del Congreso del Estado de Guanajuato, se ha impulsado el trabajo colaborativo para la realización del presente manual, cuyo objetivo principal consiste en establecer un marco claro y preciso para el ejercicio efectivo del derecho a la consulta de las personas con discapacidad en esta entidad federativa. La consulta es un pilar fundamental de la relación entre el Estado y la ciudadanía. Para los ciudadanos, representa una vía indispensable para el reconocimiento y el respeto de su derecho al ejercicio de sus libertades, el acceso a los servicios proporcionados por el Estado y los particulares, la participación, en condiciones de igualdad y de no discriminación, en la vida política y social de sus comunidades, y la búsqueda de satisfacer los estándares internacionales constituidos fuente de las obligaciones establecidas en nuestra constitución mexicana.

Este documento se estructura en tres apartados encargados de brindar un marco referencial, un contexto informativo y, una justificación técnica y legal de la propuesta que busca proporcionar una guía integral para el ejercicio efectivo del derecho a la consulta. En el primer capítulo, se muestra cómo la consulta y los espacios de diálogo enfocados en las personas con discapacidad desempeñan un rol fundamental en la edificación de sociedades que priorizan la inclusión y la equidad. Se señala que, al permitir la activa participación de este grupo en la toma de decisiones, se impulsa un ambiente que propicia la igualdad de oportunidades y es respetuoso de los derechos humanos básicos, pues brinda acceso a condiciones de dignidad sin excluir a ninguna persona.

En el segundo capítulo, se analiza y reflexiona, a partir de reconocer la diversidad dentro de las comunidades, el concepto de interseccionalidad

en el derecho a la consulta de las personas con discapacidad. Esta sección explora la importancia de tomar en cuenta aspectos culturales, de género y edad, entre otras categorías —como el tipo de discapacidad a la que se enfrentan los individuos y el contexto en donde se presenta—, que, vinculadas con derechos fundamentales, deben ser tomadas en cuenta en el diseño y la implementación de procesos de consulta y en el ejercicio de los derechos fundamentales. La interseccionalidad resulta clave para asegurar que la puesta en práctica de este derecho sea inclusiva y respete la pluralidad de identidades y perspectivas, es decir, se aleje de la discriminación.

Por último, en el capítulo tercero, se incluye la propuesta de lineamientos para la implementación del derecho a la consulta y se detallan los procedimientos, métodos y principios que deben regir la realización de consultas a las personas con algún tipo de discapacidad. También, se tratan aspectos esenciales, como la buena fe, la participación activa y el consentimiento libre, previo e informado.

La consulta no es sólo un requisito legal, sino un compromiso ético y moral con el respeto a los derechos de participación social y política características de las sociedades plurales y democráticas. Este manual se presenta como una herramienta para orientar y fortalecer la aplicación del derecho a la consulta en el contexto específico de Guanajuato, con la finalidad de promover una relación justa y armoniosa entre el Estado y quienes viven con una discapacidad.

GABRIELA NARANJO GUEVARA

Coordinadora de la Licenciatura en Derecho
de la Universidad Iberoamericana León

REVISIÓN DEL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN Y A LA CONSULTA PREVIA DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Nada acerca de nosotros sin nosotros.

CAUCUS INTERNACIONAL DE LA DISCAPACIDAD (2006)

*Las personas con discapacidad requerimos contar con la oportunidad
de mostrar las capacidades con las que contamos
para participar en la sociedad.*

JOSÉ JOSÉ GRIMALDO COLMENERO

JOSÉ JOSÉ GRIMALDO COLMENERO
Director General del Instituto Guanajuatense
para las Personas con Discapacidad

EL CONCEPTO DE PERSONA CON DISCAPACIDAD: UN ENFOQUE BASADO EN LA DIGNIDAD Y LA INCLUSIÓN

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha desempeñado un papel crucial en la promoción de la comprensión y el respeto hacia las personas con discapacidad a nivel mundial. A través de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), redactada en 2006, la ONU ha sentado las bases para un entendimiento más profundo y una

mayor protección de los derechos fundamentales de este grupo poblacional. En este contexto, resulta imperativo examinar el concepto de *persona con discapacidad* por medio de un prisma de derechos humanos y dignidad.

Según la ONU, el término *persona con discapacidad* designa a aquellos individuos con “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). Es importante enfatizar que la discapacidad no constituye una característica inherente de la persona, sino una consecuencia de la interacción entre las limitaciones funcionales y las barreras de la sociedad que pueden conducir a la exclusión y la discriminación.

La CDPD, ratificada por un número significativo de países, establece que quienes viven en esta condición tienen los mismos derechos que el resto de la población y, por tanto, deben ser tratados con respeto y dignidad en todas las esferas de la vida. Este documento aboga por la igualdad de oportunidades, la accesibilidad, la no discriminación y la plena participación de este sector en la sociedad. Asimismo, reconoce la importancia de empoderar a las personas con discapacidad para que ejerzan sus derechos y libertades fundamentales sin restricciones indebidas. Además, destaca la necesidad de eliminar las actitudes estigmatizadoras y prejuiciosas hacia las personas con discapacidad, a partir de fomentar, en su lugar, una mentalidad inclusiva y una sociedad que se adapte a las necesidades y las capacidades de todos sus miembros (ONU, 2008).

El concepto de *persona con discapacidad* no debe ser comprendido en términos de limitaciones, sino en función de la igualdad de derechos y oportunidades. La ONU y la CDPD han sentado las bases para generar un cambio de paradigma capaz de promover la inclusión y la igualdad; de incentivar una sociedad donde todos los individuos, independientemente de sus capacidades, sean valorados y respetados en su diversidad. La comprensión y la aplicación de estos principios resultan fundamentales para lograr una comunidad más justa y equitativa para todos.

ENFOQUES DE LA DISCAPACIDAD

La definición de *discapacidad* ha experimentado una evolución significativa a lo largo de la historia, con cambios notables en su conceptualización, sus enfoques y sus modelos de atención. A lo largo del tiempo, han surgido distintas perspectivas que han dado forma a la percepción y al tratamiento de las personas con discapacidad en la sociedad. Éstas han mutado desde una visión de prescindencia y beneficencia, pasando por encuadres médicos y sociales, hasta una perspectiva de derechos humanos centrada en la inclusión y el respeto de la dignidad y la autonomía de las personas con discapacidad (Parra-Dussan, 2010). En la actualidad, estas perspectivas coexisten y reflejan la transformación de la percepción y la atención hacia las personas con discapacidad en la sociedad contemporánea (Parra-Dussan, 2010).

El enfoque de prescindencia o beneficencia, arraigado en creencias religiosas, considera a las personas con discapacidad como innecesarias y como una carga para la sociedad. Esta perspectiva llevó a la implementación de políticas eugenésicas y a la restricción de estos individuos a los espacios destinados para los *anormales* y las clases menos privilegiadas (Hernández Ríos, 2015). En este contexto, las personas con discapacidad eran tratadas como objetos de caridad y sujetos de asistencia, lo que perpetuaba su dependencia y sometimiento.

El enfoque médico trata la discapacidad como una cuestión de salud, pues contempla a estas personas como *rotas* o enfermas, necesitadas de rehabilitación y *normalización* para integrarse a la sociedad. Desde esta perspectiva, la discapacidad se percibe como una enfermedad que debía ser tratada con medidas homogeneizadoras, centradas en la salud, como la medicación y la institucionalización (Hernández Ríos, 2015). Además, plantea la discapacidad como una tragedia personal y un problema para la sociedad en su conjunto.

En contraste, el enfoque social —surgido en países como Inglaterra y Estados Unidos durante las décadas de 1960 y 1970— se centró en identi-

ficar las barreras físicas y actitudinales impuestas por la sociedad y que limitaban la participación plena de las personas con discapacidad (Hernández Ríos, 2015). Este enfoque hizo énfasis en la inclusión de las personas con discapacidad en la comunidad, y abogó por su autonomía e independencia en la toma de decisiones. Además, reconoció las contribuciones de este grupo poblacional y defendió la eliminación de los obstáculos que le impedían participar plenamente en la vida social. En este sentido, esta perspectiva propuso corregir y rehabilitar a la comunidad misma, en lugar de centrarse únicamente en la regeneración de las personas con discapacidad. Asimismo, reconoció la importancia de actividades como el ocio, la cultura y el deporte para permitir la participación de estos individuos en la vida social, siempre y cuando se garantizara la accesibilidad para todos en igualdad de condiciones (Hernández Ríos, 2015).

Por último, el enfoque de derechos humanos surgió como una extensión del modelo social, puesto que reconoce la capacidad jurídica de las personas con discapacidad y promueve la equidad de oportunidades. Esta perspectiva considera a las personas con discapacidad como titulares de derechos fundamentales, como la dignidad y la libertad, y defiende su participación plena en todas las esferas de la vida social sin discriminación. Se concentra en la promoción y la protección de sus derechos, en el fomento de la igualdad de oportunidades, y en la eliminación de estereotipos y conductas excluyentes (Parra-Dussan, 2010).

El modelo social parte de las siguientes premisas, a saber (Palacios, 2017):

- La discapacidad no tiene un origen en las limitaciones o diversidades funcionales de la persona, sino en las limitantes generadas por la propia sociedad, es decir, en los obstáculos que impiden a las personas con discapacidad el desarrollo de una vida plena en los campos culturales, actitudinales, físicos, entre otros.

- Las personas con discapacidad, como parte de la diversidad humana, deben ser incluidas en la comunidad y reconocérseles una participación plena y efectiva, toda vez que contribuyen a la misma en igual medida que las personas sin discapacidad.
- Las personas con discapacidad poseen plenas autonomía e independencia en la toma de sus propias decisiones. Este aspecto resulta primordial si se considera que el modelo social se originó en el movimiento de vida independiente.
- Las personas con discapacidad pueden aportar a las necesidades de la comunidad en igual medida que el resto de la población, pero siempre desde la valoración y el respeto de su condición de personas diferentes.

A diferencia del modelo de rehabilitación o *normalización* de las personas con discapacidad, el modelo social propone rehabilitar o corregir a la sociedad misma: este cambio permite eliminar las barreras impuestas desde cualquier entorno, con el fin de acercarse cada vez más a la inclusión y la participación efectiva de las personas con discapacidad en todas las etapas de la vida en comunidad, sin dejar de reconocer sus diferencias, sino aceptando su diversidad (Palacios, 2017). Cabe mencionar que el modelo posee una perspectiva holística. Así, actividades como el ocio, la cultura y los deportes, entre otras, permiten que las personas con discapacidad puedan participar en la vida social, a la vez que desarrollar sus inquietudes. Por ello, se otorga tanta importancia a la accesibilidad —como requisito previo— para el disfrute de dichas actividades, en igualdad de condiciones con respecto a los demás (Solís Maya, Méndez-Yanez & Vilela-Pincay, 2022).

Además, el enfoque de derechos humanos reúne dos elementos esenciales desprendidos de los postulados del modelo social: el reconocimiento de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad y la igualdad de oportunidades. Por la parte del derecho, el modelo considera el área de la

beneficencia, la política de sanidad y cuestiones muy concretas derivadas, por ejemplo, del derecho civil; por la parte social, las personas con discapacidad se estiman como titulares de derechos, es decir, se les reconoce la dignidad de persona, entendida como una condición imprescindible de la humanidad, así como la libertad y la autonomía en la toma de decisiones individuales, y la equidad de todo ser humano por el simple hecho de serlo, pero siempre respetando sus diferencias. Finalmente, el valor de la igualdad de oportunidades hace referencia al derecho de las personas con discapacidad de realizar diversas actividades económicas, políticas, sociales y culturales del mismo modo que sus semejantes sin discapacidad (Parra-Dussan, 2010).

Por ello, se promueve que las personas con discapacidad ejerzan sus derechos de manera efectiva, en igualdad de condiciones que el resto de la población y sin discriminación alguna, con el fin de reiterar su dignidad y defender el respeto por la diferencia que implica la discapacidad. Esto conlleva la ausencia de conductas orientadas a la reproducción de estereotipos, así como de la exclusión y la desventaja social de las personas con discapacidad. Además, se fomenta tanto su inclusión como su participación plena y efectiva en la sociedad, toda vez que sus necesidades y requerimientos son atendidos por la comunidad.

LA DISCRIMINACIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

La discriminación contra las personas con discapacidad es un problema grave y persistente tanto en México como en el resto del mundo. A pesar de los avances en la concientización de la problemática y en la implementación de leyes y convenciones internacionales para erradicarla, las personas con discapacidad continúan enfrentando barreras físicas, sociales y económicas que limitan su plena participación en la sociedad.

En 2006, la Asamblea General de las Naciones Unidas redactó la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), un

tratado internacional cuyo objetivo consiste en promover, proteger y asegurar el pleno goce de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales por parte de las personas con discapacidad. Este documento destaca la importancia de eliminar la discriminación y de garantizar la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad en diversos ámbitos de la vida, como la educación, el empleo, el acceso a la justicia y la participación política (González Martín, 2008). Pese a que México ratificó esta convención en 2007, la realidad en el país aún refleja una serie de desafíos en la implementación efectiva de sus principios.

Según el Informe Mundial sobre la Discapacidad, publicado por la Organización Mundial de la Salud (OMS) en 2011, en todo el mundo viven más de mil millones de personas con discapacidad (OMS, 2011). En el contexto mexicano, la discriminación contra las personas con discapacidad se manifiesta de diversas formas, como la falta de accesibilidad física en espacios públicos y privados, la limitada disponibilidad de oportunidades educativas y laborales adecuadas, y las actitudes y los estereotipos negativos arraigados en la sociedad, entre otras. A menudo, las personas con discapacidad enfrentan obstáculos adicionales para acceder a servicios de salud de calidad, y experimentan exclusión social y estigmatización (De Luna, Bariffi & Palacios, 2007).

A pesar de los esfuerzos realizados por el gobierno mexicano y diversas organizaciones de la sociedad civil para promover la inclusión y la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, es evidente que se requieren de acciones más enérgicas y de políticas integrales para erradicar la discriminación arraigada (De Luna, Bariffi & Palacios, 2007). Deben implementarse medidas para mejorar la accesibilidad en entornos físicos y digitales; también se requiere promover la sensibilización y la educación inclusiva, así como fomentar oportunidades laborales y de participación social significativas para las personas con discapacidad.

En este sentido, el artículo 5 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) trata del principio de igualdad y no discriminación, y establece pautas fundamentales para asegurar la equidad

de oportunidades y el acceso a los derechos humanos para las personas con discapacidad en todo el mundo. Esta entrada describe las obligaciones de los Estados parte de prohibir cualquier discriminación basada en la discapacidad, y de garantizar el pleno y efectivo disfrute de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por parte de las personas con discapacidad.

Además, el artículo destaca la importancia de asegurar la equidad de oportunidades para las personas con discapacidad en diversos ámbitos, incluidos: el empleo, la educación, la participación política, y el acceso a servicios y espacios públicos. Este principio resulta esencial para fomentar una sociedad inclusiva y equitativa donde todas las personas, independientemente de su condición, tengan la posibilidad de participar plenamente en la vida social y económica (ONU, 2008).

Pese a los avances logrados a través de la CDPD, la cabal implementación de los planteamientos del artículo 5 ha enfrentado desafíos significativos, como las arraigadas actitudes discriminatorias, la falta de accesibilidad física y digital, y los obstáculos en el acceso a la justicia y a servicios esenciales. Es fundamental abordar estos desafíos para garantizar que la igualdad y la no discriminación sean una realidad para todas las personas con discapacidad. Por ejemplo, según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México (CONEVAL), en 2014, 12.7 por ciento de las personas con discapacidad vivía en pobreza extrema, mientras que, en el resto de la población, el indicador era de 9.3 por ciento (CONEVAL, 2016).

PARTICIPACIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

El artículo 29 de la CDPD trata del derecho de las personas con discapacidad a participar en la vida política y pública de manera plena y efectiva, pues reconoce la importancia de garantizar su participación igualitaria en los procesos políticos y en la toma de decisiones gubernamentales (ONU, 2008). Algunos de los principales puntos y disposiciones establecidos en este inciso incluyen:

- **El acceso a la vida política y pública:** las personas con discapacidad tienen derecho a participar en igualdad de condiciones con las demás en la vida política y pública, incluyendo el derecho a votar y a ser elegidos, así como a participar en la formulación y ejecución de políticas y programas públicos.
- **Medidas de apoyo:** los Estados parte deben tomar medidas adecuadas para garantizar que las personas con discapacidad puedan ejercer su derecho a participar en la vida política y pública, incluyendo la provisión de apoyos y ajustes razonables para asegurar la accesibilidad y la participación efectiva.
- **Capacitación y sensibilización:** los Estados parte deben promover la formación de personas con discapacidad en el ámbito político, así como fomentar la sensibilización de la sociedad en general sobre los derechos y las capacidades de este sector para participar en la vida política y pública.

En los últimos años se han adoptado medidas para garantizar que sean accesibles tanto los lugares de votación, como materiales electorales para aquellas personas con discapacidad visual o auditiva. Asimismo, diversos grupos sociales han implementado programas de capacitación y concientización para fomentar la participación política de este grupo demográfico y promover una mayor representación de sus intereses en la formulación de políticas (Pérez Ramos, 2023).

En México, este tema ha cobrado una importancia creciente en los últimos años. No obstante, frente a los significativos avances en materia de inclusión y acceso, persisten numerosos retos que aún deben analizarse para garantizar una participación equitativa y significativa de este sector de la población.

En términos de avances, es importante destacar que, en México, se han implementado diversas iniciativas y políticas para promover la participa-

ción política de las personas con discapacidad. La ratificación de la CDPD en 2007 supuso un hito decisivo, pues sentó las bases para la inclusión y el reconocimiento de los derechos de este grupo poblacional. Asimismo, la implementación de legislaciones, como la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad en 2011, y la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en 2014, ha contribuido a fortalecer su protección y garantizar su participación en diferentes ámbitos de la vida pública.

Para superar estos desafíos, resulta crucial aplicar medidas capaces de garantizar la accesibilidad física y tecnológica en los espacios públicos y políticos, así como promover campañas de sensibilización y educación destinadas a combatir estereotipos y prejuicios. Además, se requiere fomentar una participación más activa de las personas con discapacidad en la formulación de políticas y programas que afectan sus vidas, así como garantizar su representación en las instituciones públicas a través de medidas como cuotas de participación y programas de capacitación específicos. Si bien México ha logrado avances significativos en la promoción de la participación de personas con discapacidad en la vida política y pública, aún existen numerosos desafíos que deben enfrentarse de manera integral y coordinada para garantizar una inclusión real y significativa de este sector de la población.

Tanto en el ámbito federal como estatal (en Guanajuato), se ha implementado una serie de leyes y políticas destinadas a promover el desarrollo y la participación de las personas con discapacidad. Estas legislaciones buscan garantizar la igualdad de oportunidades, el acceso a los derechos fundamentales y la inclusión social de este sector de la población. Algunas de las más relevantes son las siguientes:

- **Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad:** norma a nivel nacional que establece los principios y las reglas generales para garantizar la inclusión de las personas con discapacidad en todos los ámbitos de la vida. Se enfoca en la eliminación de barreras físicas y sociales, en la promoción de la igualdad de oportunidades y

en el fomento al respeto de los derechos humanos de los individuos con discapacidad.

- **La Ley de los Derechos de las Personas con Discapacidad en el Estado de Guanajuato:** ha promulgado leyes específicas para proteger y promover los derechos de las personas con discapacidad. Esta ley establece disposiciones para garantizar su inclusión en áreas como la educación, el empleo, la accesibilidad, la salud y la participación social. Hoy, esta entidad es un referente en materia de política pública relacionada con esta problemática.

Además, se han puesto en marcha políticas y programas específicos para promover el desarrollo y la participación de las personas con discapacidad. Estas medidas buscan proporcionar acceso a servicios de salud especializados, fomentar la educación inclusiva, promover la accesibilidad en espacios públicos y privados, e incentivar las oportunidades laborales para este grupo de la población.

Estas leyes y programas reflejan el compromiso de México en general, y del estado de Guanajuato en particular, con la promoción de la inclusión y del desarrollo integral de las personas con discapacidad, así como con el fomento a su participación más activa en la sociedad y la garantía del pleno ejercicio de sus derechos fundamentales. Sin embargo, resulta importante seguir trabajando en la implementación efectiva de estas leyes y en la sensibilización de la sociedad para lograr una inclusión real y significativa de las personas con discapacidad en todos los ámbitos de la vida.

La participación directa de las personas con discapacidad en diversos ámbitos de la vida es esencial para construir una sociedad inclusiva y equitativa. Al fomentar su participación, una comunidad puede beneficiarse de varias maneras significativas:

- **Diversidad y enriquecimiento social:** la inclusión de personas con discapacidad promueve la diversidad en la sociedad. Al involucrar a

individuos con diferentes experiencias y perspectivas, se enriquece el tejido social a partir de fomentar la empatía y la comprensión entre las personas.

- **Mejoramiento de la sensibilidad y la conciencia social:** la interacción con personas con discapacidad ayuda a sensibilizar a la sociedad sobre sus necesidades, capacidades y derechos. Lo anterior promueve la creación de entornos más comprensivos y adaptados, y, a su vez, puede incentivar un positivo cambio de actitud hacia las personas con discapacidad.
- **Promoción de la igualdad de oportunidades:** la participación activa de personas con discapacidad en todos los ámbitos de la vida garantiza la igualdad de oportunidades. Esto no sólo beneficia a las personas con discapacidad, sino que también fortalece las nociones de justicia social y de equidad en la sociedad en general.
- **Innovación y adaptación tecnológica:** la inclusión de personas con discapacidad en la fuerza laboral y en la toma de decisiones fomenta la innovación y la adaptación tecnológica. La necesidad de soluciones y entornos accesibles impulsa la creación de tecnologías y productos más avanzados y accesibles para todos, lo que resulta beneficioso para toda la sociedad.
- **Crecimiento económico y desarrollo sostenible:** la participación de personas con discapacidad en la fuerza laboral y en la sociedad en general contribuye al crecimiento económico y al desarrollo sostenible. Al garantizar su inclusión, se aprovecha el potencial productivo de una parte significativa de la población, lo que impulsa la economía y fomenta la creación de un entorno laboral más diverso y productivo.

La integración de personas con discapacidad en todos los ámbitos de la vida resulta pertinente y trascendental para el progreso y el bienestar de la sociedad en su conjunto. Además, promueve los valores fundamentales de respeto, solidaridad y equidad, por lo que contribuye a cimentar las bases para una comunidad más inclusiva y justa.

El lema “Nada acerca de nosotros sin nosotros” ha sido adoptado por el movimiento de personas con discapacidad en todo el mundo. Esta poderosa declaración encarna la idea fundamental de que las políticas y las prácticas que afectan a las personas con discapacidad deben ser elaboradas y llevadas a cabo con su plena participación y consulta. La frase refleja la necesidad de incluir a las personas en todas las decisiones que les atañen directa o indirectamente.

El origen de esta consigna se remonta a la lucha por los derechos humanos y la igualdad de las personas con discapacidad. Surgió en el contexto del combate por la inclusión social y la defensa de los derechos de las personas con discapacidad, quienes, históricamente, han sido marginadas y excluidas de la toma de decisiones con repercusiones en ellas mismas (Caucus Internacional de la Discapacidad, 2006).

En la práctica, esa frase ha sido utilizada como un recordatorio para los gobiernos, las organizaciones y las comunidades de que las personas con discapacidad no tienen que ser objeto pasivo de políticas y programas, sino que, por el contrario, deben ser consideradas como agentes activos y participativos en la toma de decisiones que les conciernen. Se ha convertido en un llamado a la acción para promover la igualdad de oportunidades, la accesibilidad y la participación plena y efectiva de las personas con discapacidad en todos los ámbitos de la vida social, política y económica (Caucus Internacional de la Discapacidad, 2006).

En actividades sociales, la aplicación de esta consigna ha impulsado la creación de espacios inclusivos y accesibles, así como el diseño de políticas y programas que tienen en cuenta las necesidades y las perspectivas de las personas con discapacidad. Se ha utilizado para fomentar la creación de

entornos laborales inclusivos, la implementación de leyes y políticas de accesibilidad, y la promoción de una educación inclusiva y equitativa.

Así, “Nada acerca de nosotros sin nosotros” constituye un recordatorio determinante de la importancia de la participación directa y significativa de las personas con discapacidad en la construcción de una sociedad más inclusiva y equitativa. Ha contribuido enormemente a la promoción de una mayor conciencia sobre los derechos de las personas con discapacidad y ha fomentado la adopción de enfoques basados en los derechos humanos en la formulación de políticas y programas.

IMPORTANCIA DE LA CONSULTA

Las consultas y los foros de consulta dirigidos al segmento de personas con discapacidad han adquirido una importancia significativa en el ámbito global. Estos espacios de diálogo y participación permiten a las personas con discapacidad expresar sus preocupaciones, necesidades y demandas, y contribuyen a fomentar un enfoque más inclusivo y equitativo en la formulación de políticas y programas tanto a nivel local como internacional.

La importancia de estas consultas radica en varios aspectos clave:

- **El empoderamiento y la participación:** las consultas proporcionan una plataforma para que las personas con discapacidad participen activamente en la toma de decisiones que repercuten directamente en sus vidas. Esto promueve un sentido de empoderamiento y autonomía, además de que les permite influir en políticas y programas para mejorar su calidad de vida.
- **La visibilización de problemas específicos:** al permitir que las personas con discapacidad compartan sus experiencias y desafíos únicos, estas consultas ayudan a visibilizar cuestiones, a menudo, soslayadas o ignoradas en la planificación y ejecución de programas. Esto resulta fundamental para garantizar que las políticas y los programas

futuros den tratamiento, de manera efectiva, a las barreras y los desafíos que enfrentan las personas con discapacidad.

- **El fomento de la igualdad de oportunidades:** la participación en consultas y foros de consulta ayuda a asegurar que las personas con discapacidad tengan igualdad de oportunidades en el acceso a servicios, recursos e imparcialidad. Al considerar sus opiniones y perspectivas, se puede garantizar que las políticas y los programas se diseñen de manera inclusiva y sean sensibles a las necesidades de este segmento de la población.
- **La concientización y la sensibilización:** estos espacios de consulta también desempeñan un papel primordial en la sensibilización y la concientización de la sociedad en general sobre las cuestiones que enfrentan las personas con discapacidad. Al fomentar un diálogo abierto y constructivo, se pueden derribar estigmas y prejuicios, y promover una mayor comprensión y empatía hacia este sector de la población.
- **La garantía de derechos humanos:** al permitir que las personas con discapacidad participen en consultas, se promueve el respeto y la protección de sus derechos humanos fundamentales. Esto incluye los derechos a la no discriminación, a la igualdad de oportunidades y a participar plenamente en la vida social, económica y cultural.

En resumen, las consultas y los foros de consulta dirigidos al segmento de personas con discapacidad desempeñan un papel esencial en la construcción de sociedades más inclusivas y equitativas. Al facilitar la participación más activa de estas personas en la toma de decisiones, se promueve una mayor equidad y se fomenta el respeto por los derechos humanos fundamentales.

REFERENCIAS

- Caucus Internacional de la Discapacidad. (2006). *Mensaje del Caucus Internacional de la Discapacidad en la 61ª Sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 13 de diciembre de 2006*. Organización de las Naciones Unidas. <https://www.un.org/esa/socdev/enable/convdocs/idcgasts.doc>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México. (2016). *Informe de pobreza en México, 2014*. CONEVAL. <https://www.coneval.org.mx/informespublicaciones/documents/informe-pobreza-mexico-2014.pdf>
- De Luna, M. Á. C., Bariffi, F. & Palacios, A. (2007). *Derechos humanos de las personas con discapacidad: la Convención Internacional de las Naciones Unidas*. Editorial Universitaria Ramón Areces.
- González Martín, N. (2008). Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, 1(8) 527-540. <https://doi.org/10.22201/ijj.24487872e.2008.8.252>
- Hernández Ríos, M. I. (2015). El concepto de discapacidad: de la enfermedad al enfoque de derechos. *Revista CES Derecho*, 6(2), 46-59. <https://revistas.ces.edu.co/index.php/derecho/article/view/3661>
- Organización de las Naciones Unidas. (2008). *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. <https://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>
- Organización Mundial de la Salud. (2011). *Informe mundial sobre la discapacidad 2011*. Organización Mundial de la Salud/Banco Mundial. <https://www.who.int/es/publications/i/item/9789241564182>

- Palacios, A. (2017). El modelo social de discapacidad y su concepción como cuestión de derechos humanos. *Revista Colombiana de Ciencias Sociales*, 8(1), 14-18. <https://doi.org/10.21501/22161201.2190>
- Parra-Dussan, C. (2010). Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad: antecedentes y sus nuevos enfoques. *International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional*, 8(16), 347-380. <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/internationallaw/article/view/13841>
- Pérez Ramos, A. (2023). *Accesibilidad cognitiva de productos digitales: las adaptaciones a lectura fácil en el ejercicio de derechos electorales* [tesis de máster, Universidad Autónoma de Barcelona]. Depósito Digital de Documentos de la UAB. <https://ddd.uab.cat/record/283025>
- Solís Maya, O. L., Méndez-Yanez, C. V. & Vilela-Pincay, W. E. (2022). Reconocimiento de los derechos holísticos para la protección de los derechos humanos de las personas con discapacidad. *Polo del Conocimiento*, 7(9), 1680-1701. doi:<http://dx.doi.org/10.23857/pc.v7i9.4657>

INTERSECCIONALIDAD, CONSULTA Y DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

GABRIELA NARANJO GUEVARA

Coordinadora de la Licenciatura en Derecho
de la Universidad Iberoamericana León

INTRODUCCIÓN

La experiencia vital de las personas con discapacidad ha estado marcada por la marginación, la exclusión, el aislamiento y la reclusión. Este grupo ha sido estigmatizado por considerarlo diferente a lo que la sociedad define como *normal*, por incumplir con los estándares de productividad y eficiencia predominantes en la sociedad moderna. Ante este contexto, la interseccionalidad constituye una herramienta fundamental para el diseño de políticas públicas dirigidas a sectores que histórica, sistemática y culturalmente han enfrentado la discriminación, puesto que destaca los diversos aspectos de la opresión que les han obstaculizado tener una vida digna. Este enfoque y método de análisis buscan identificar las múltiples desigualdades emergentes de la intersección entre los aspectos sociales que configuran la realidad de individuos y comunidades.

Esta perspectiva posibilita estudiar la coexistencia de diversas categorías que impactan en personas y grupos, las cuales no operan en aislamiento, sino que están intrínsecamente ligadas al contexto histórico, social y cul-

tural. Estas categorías pueden combinarse y, de esa forma, aumentar las condiciones de desigualdad: este hecho genera experiencias diferenciadas que afectan la plena realización de los derechos fundamentales y el bienestar de las personas —en este caso, nos enfocaremos en quienes tienen alguna condición de discapacidad—. Con el propósito de impulsar la igualdad, la interseccionalidad ofrece un recurso para comprender la complejidad social, y facilitar la planificación y la ejecución de proyectos basados en acciones que respeten la diversidad. Asimismo, contribuye al diseño de estrategias colaborativas para contrarrestar las amenazas a la dignidad y asegurar procesos inclusivos y participativos.

En este capítulo, se ahonda en el concepto de *interseccionalidad* en relación con las diferentes condiciones a las que se enfrentan las personas con alguna condición de discapacidad. Además, se exploran sus contenidos fundamentales y se exponen aspectos clave para una mejor comprensión. Se reconoce su valor como enfoque consolidado, en tanto permite identificar la expansión de las condiciones de discriminación e injusticia las cuales obstaculizan el ejercicio pleno de los derechos humanos —particularmente, el derecho a la consulta— en el contexto de las personas con discapacidad.

DEFINICIÓN DE INTERSECCIONALIDAD

En un texto de 1989, la académica estadounidense Kimberlé Crenshaw introdujo el concepto de *interseccionalidad*. Su planteamiento sostuvo la existencia de múltiples sistemas de opresión que, al actuar simultáneamente, generan discriminación; sin embargo, fue su formulación teórica la que dio reconocimiento a esta idea, debido a que la presentó en una conferencia mundial contra el racismo celebrada en Sudáfrica, en 2001. En ese evento, Crenshaw destacó que diversas categorías se entrecruzan y afectan de manera distinta la vida de las personas. Enfatizó que no se trata simplemente de una acumulación de desigualdades, sino que cada factor de discriminación interactúa de forma específica en diversas situaciones personales o colecti-

vas y, al hacerlo, produce diferentes impactos en hombres y mujeres, independientemente de su raza o posición socioeconómica. Además, señaló la incidencia directa de otras categorías en las experiencias de exclusión de las personas (La Barbera, 2016).

Crenshaw establece que la interseccionalidad opera en tres niveles: estructural, político y cultural. En el primero, se refiere al entrelazamiento de sistemas de discriminación (por género, raza y clase social, por ejemplo) que afectan la vida de personas y grupos de manera específica. Indica que nadie está fijo en posiciones de opresión o privilegio; todas las personas tienen ubicaciones en relación con múltiples ejes de desigualdad. Esta posición no resulta de la suma de condiciones de exclusión, sino de las intersecciones entre éstas, generadoras de situaciones particulares. Resulta crucial reconocer la presencia de estigmas, victimización y estereotipos, en atención al contexto, a las relaciones de poder y a los niveles de privilegio. La intersección entre categorías de exclusión redistribuye el poder dentro de y entre los grupos, causando que algunos de sus integrantes enfrenten discriminación y rechazos de distintas formas. Así, las personas afectadas por diversas exclusiones pueden tener experiencias diferentes en ámbitos económicos, sociales y políticos, lo que les dificulta satisfacer sus necesidades. La homogeneización de estándares ignora estas diferencias, por lo que afecta el acceso a recursos y dificulta la satisfacción de necesidades (Coll-Planas & Solà-Morales, 2019).

En el nivel político, Crenshaw señala cómo las estrategias enfocadas en una sola dimensión de desigualdad excluyen a quienes enfrentan múltiples formas de opresión. En el ámbito político, el enfoque interseccional permite analizar cómo las personas y los grupos enfrentan múltiples formas de desigualdad derivadas de diversas categorías de exclusión (como raza, género, clase social, etnia o religión). Se identifica cómo estas desigualdades repercuten en diferentes aspectos de la vida y cómo interactúan entre sí, sin ser independientes unas de otras. La práctica jurídica y política divide la desigualdad en distintas dimensiones, pero, al no entender la complejidad de estos procesos, no logra resolverla. Como resultado, las estructuras estatales y el acceso a la justicia contribuyen a reproducir estas desigualdades

(Cruells López, 2015). El alcance del concepto de *interseccionalidad* en el ámbito político implica la referencia a la dimensión aplicada de la interseccionalidad estructural, pues proporciona un marco para desafiar el poder, y vincula la teoría con las luchas sociales y políticas emergentes. Se enfoca, especialmente, en explorar cómo y por qué las agendas políticas y la práctica legal integran la perspectiva interseccional.

Respecto al nivel cultural, se requiere recurrir a los estudios culturales para examinar cómo se construyen simbólicamente las personas que experimentan opresión o exclusión. Esto implica considerar aspectos como el discurso público replicador de escenarios desfavorables y de marginación para determinados grupos sociales. Involucra, asimismo, trascender la percepción fragmentada de las comunidades, basada en una única característica, condición o situación, hacia una comprensión de las conexiones entre esas características y los diversos grupos poblacionales —como las relaciones entre etnias y discapacidades, desplazamiento y género, entre otras—. Resulta primordial considerar que estas situaciones no son homogéneas ni tienen orígenes idénticos, y las desigualdades que encarnan tampoco son uniformes (García-Ruiz *et al.*, 2013).

Así, para que la teoría de la interseccionalidad pueda identificar manifestaciones claras de discriminación y disparidades relacionadas con la situación y la realidad de un individuo en particular, es necesario considerar los parámetros principales que la definen. En primer lugar, supone la presencia de un tipo específico de discriminación entrelazada con dos o más factores discriminatorios que afectan directamente a una persona. Aunque este trabajo se centre en la discriminación por discapacidad, otros estudios suelen enfocarse en el género u otras categorías como factores principales. Varios elementos pueden interactuar con esta realidad, lo que resulta en diferentes situaciones, influenciadas por prejuicios sociales. Otro parámetro a considerar es la diversidad de resultados experimentados por las personas debido a las políticas y programas destinados a resolver las desigualdades. Esto requiere un análisis minucioso de las diversas causas y efectos vivenciados por cada individuo o grupo a partir de la implementación de políticas sociales.

Un tercer parámetro se refiere a la combinación y la relación entre factores discriminatorios, lo que permite un análisis sociológico para comprender cómo se reproducen las desigualdades debido a la interacción de más de dos factores de exclusión. Esto implica examinar las posibles consecuencias de esa fusión e interacción. Por último, para aplicar la teoría de la interseccionalidad, los factores discriminatorios deben manifestarse de manera simultánea y convergente, de guisa tal que integren una forma específica de exclusión o trato desigual. Esto no se refiere simplemente a la imbricación de múltiples experiencias negativas producidas por las diversas formas de discriminación que afectan a una persona en diferentes situaciones; más bien, se trata de la intersección de estas categorías de forma tal que las modalidades de discriminación surjan de la interacción de uno o más factores segregadores en contra de una sola persona y en una experiencia única (Buenaño Carrillo, 2017).

LA INTERSECCIONALIDAD Y LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

En la actualidad, se considera imperante que cada persona disfrute de los mismos derechos y libertades que cualquier otra, sin exclusión ni discriminación. Sin embargo, resulta esencial reconocer que aún queda un largo camino por recorrer para alcanzar este objetivo. Existen muchas estructuras de desigualdad por derribar, numerosas discriminaciones históricas que revertir, y prácticas de opresión y dominación por eliminar. El hecho de que los derechos humanos hayan sido concebidos dentro de estas estructuras y prácticas trasciende la supuesta efectividad otorgada a estas prerrogativas.

Esta realidad nos lleva a considerar que los derechos fundamentales no pueden basarse únicamente en generalizaciones, es decir, no deben aplicarse de forma idéntica en contextos diversos. En este sentido, para la creación y aplicación de normas y políticas públicas, tienen que tomarse en cuenta tanto la perspectiva de dichos contextos, como los individuos a quienes es-

tán dirigidas, con el fin de brindarles el pleno acceso a y el ejercicio de sus derechos.

Para lograr lo anterior, se hace indispensable observar a los grupos y las personas sobre quienes se intenta aplicar estas normas de derechos humanos, para conocer el conjunto de sus características particulares. En otras palabras, se necesita partir de la realidad de quienes, a causa de su condición, se encuentran en riesgo, con el objetivo de reconocer su diversidad de orígenes, identidades y características personales, en lugar de encasillarlos en categorías estáticas debido a una situación particular que pueda parecer relevante. Además, debe procurarse el alejamiento de la visión exclusiva de quienes, desde una posición privilegiada, han creado o aplicado los derechos humanos.

En este sentido, la interseccionalidad se presenta como una herramienta valiosa, ya que, a través de ella, se busca llenar los vacíos históricos en términos de equidad y no discriminación, pues permite identificar todas las causas de la desigualdad experimentada por una persona a causa de sus características personales y contextuales, y cómo operan en conjunto sobre su vida. Esto se hace antes de encasillar a alguien en una categoría donde, aunque parezca encajar, seguirá enfrentando desigualdades y desventajas en comparación con otras personas de esa misma clasificación (Castilla Juárez, 2021).

Comprender la perspectiva interseccional en la aplicación de los derechos humanos no constituye una tarea fácil, y comúnmente existe la inclinación a priorizar, dependiendo de la perspectiva de quien analiza o del derecho que se busca proteger, una de las múltiples formas de desigualdad sufridas por una persona. Por lo anterior, en lugar de generalizar, deben entenderse las diversas formas de opresión y desventaja asociadas a cada característica personal en el contexto donde se buscan asegurar los derechos humanos. Sólo a través de este detallado enfoque puede obtenerse una perspectiva más completa para erradicar la discriminación y avanzar en la búsqueda de la ansiada igualdad en la práctica, así como del disfrute de los derechos fundamentales.

Así pues, la perspectiva interseccional revela cómo diferentes formas de desigualdad y discriminación afectan a una persona debido a sus características individuales. Esta metodología busca entender cómo estas causas se entrelazan y potencian en contextos sociales específicos, por lo que impactan en el disfrute real de los derechos en los niveles tanto nacional como internacional (Rodríguez Vignoli, 2001).

La universalidad de estas prerrogativas fundamentales debe considerar la diversidad, la diferencia y la discriminación presentes en múltiples ámbitos y regiones del mundo. Esto no implica un análisis general, sino la identificación precisa de estas circunstancias particulares para asegurar que los derechos humanos sean significativos y efectivos para todas las personas, independientemente de su ubicación geográfica y sus características individuales.

Crear más normas para proteger a grupos específicos, como los migrantes, las mujeres o las personas con discapacidad no es suficiente. Resulta necesario reconocer la existencia de personas pertenecientes a múltiples categorías. Estas complejidades deben tomarse en cuenta para evitar perpetuar modelos divisivos, es decir, para frenar la generación de una multiplicidad de normativas, categorizaciones excluyentes y nuevas formas de opresión y desigualdad, originadas a causa de soslayar a quienes no encajan de manera exacta en las descripciones establecidas.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2006) hizo mención de la interseccionalidad para explicar su funcionamiento en múltiples niveles en relación con la violencia dirigida hacia grupos sociales en situaciones de riesgo, como el formado por las personas con discapacidad. También la conceptualizó como una herramienta para reconocer la discriminación operativa en varias capas y formativa de distintos tipos de violencia. Además, enfatizó que, dentro de grupos socialmente oprimidos, ciertos individuos tienen una mayor probabilidad de experimentar formas específicas de vulnerabilidad debido a una posición social más desfavorecida, en comparación con el resto de los integrantes de esas comunidades.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha destacado que, al interactuar entre sí, diversos factores de vulnerabilidad y riesgo pueden generar una forma específica de discriminación vinculada con las condiciones exclusivas de cada persona (Corte IDH, 2015). En tanto esta forma de segregación resulta de dicha interacción, su naturaleza cambiaría si alguno de los factores no estuviera presente. Por lo anterior, el concepto de *interseccionalidad* permite ahondar en la comprensión del principio de no discriminación, ya que cada aspecto de exclusión coloca a las personas en una situación de mayor vulnerabilidad y agrava los perjuicios que pueden enfrentar.

Según las palabras de Ricardo César Pérez Manrique, Juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se ha propuesto la interseccionalidad como una herramienta útil para analizar los derechos humanos a partir de considerar su conexión, relación e indivisibilidad (Corte IDH, 2020). Esta aproximación facilita la exploración de diversos factores generadores de opresión y riesgosos para estos derechos.

En el caso de los trabajadores de la hacienda Brasil Verde contra Brasil, la Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció un método para reconocer los elementos propensos a constituir un patrón en situaciones de discriminación estructural. Esto implica la necesidad de considerar circunstancias puntuales cuando se trata de:

- (i) un grupo o grupos de personas que tienen características inmutables o inmodificables por la propia voluntad de la persona o bien que están relacionados a factores históricos de prácticas discriminatorias, pudiendo ser este grupo de personas minoría o mayoría;
- (ii) que estos grupos se han encontrado en una situación sistemática e histórica de exclusión, marginación o subordinación que les impiden acceder a condiciones básicas de desarrollo humano;

(iii) que la situación de exclusión, marginación o subordinación se centra en una zona geográfica determinada o bien puede ser generalizada en todo el territorio de un Estado que en algunos casos puede ser intergeneracional, y

(iv) que las personas pertenecientes a estos grupos, sin importar la intención de la norma, la neutralidad o la mención expresa de alguna distinción o restricción explícita basada en las enunciaciones e interpretaciones del artículo 1.1 de la Convención Americana, son víctimas de discriminación indirecta o bien de discriminación de facto, por las actuaciones o aplicación de medidas o acciones implementadas por el Estado. (Corte IDH, 2006)

Esto facilita la detección de la discriminación interseccional y de las categorías que la componen, lo cual permite identificar las múltiples violaciones de derechos emanadas de las condiciones de las personas. En la actualidad, esto es decisivo para proporcionar la atención necesaria y evitar la desprotección y la vulneración de los derechos de aquellos que ya se encuentran en situaciones de riesgo.

De esto se deriva una responsabilidad activa por parte del Estado, que implica establecer líneas de acción mediante el desarrollo de políticas sistemáticas dirigidas a tratar los orígenes y las causas de la exclusión experimentada por los grupos en condición de vulnerabilidad. Resulta esencial profundizar en medidas capaces de impedir la repetición de violaciones a los derechos humanos, vinculadas con la interseccionalidad de las vulneraciones identificadas en patrones estructurales.

Igualmente, cabe destacar que el concepto de *interseccionalidad* no puede limitarse a un simple diagnóstico basado en un ejercicio de suma y resta de dimensiones sociales, ya que esto podría llevar a la homogeneización de categorías y a la invisibilización de algunas de ellas; lo que, a su vez, generaría otras formas de exclusión. Además, podría obstaculizar el reconocimiento del impacto de los sistemas sociales y culturales creadores de condiciones propicias para ciertas formas de discriminación. Asimismo, limitaría la

comprensión de aspectos estructurales y sistémicos de la opresión como un fenómeno arraigado en un colectivo (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2022).

INTERSECCIONALIDAD, PERSONAS CON DISCAPACIDAD Y DERECHO A LA CONSULTA

Debido a las circunstancias específicas que las hacen más vulnerables, los Estados tienen la responsabilidad especial de proteger a las personas con discapacidad. Diversos instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos reflejan el tratamiento integral de la discapacidad, pero la teoría de la interseccionalidad va más allá por la complejidad de sus principios, ya que busca hacer intersecciones entre los factores de discriminación señalados en las normas para identificar actitudes discriminatorias. A diferencia de la realidad presentada por los cuerpos normativos aprobados y ratificados, así como por las guías básicas para desarrollar políticas de Estado, donde se atiende a la discapacidad de manera general, la interseccionalidad enfatiza las necesidades educativas, de salud, sociales y laborales requeridas por los individuos con discapacidad en forma separada, y en distintos y determinados momentos, circunstancias o etapas de su vida (Buenaño Carrillo, 2017).

Con el fin de introducir la perspectiva interseccional desde el proceso formativo de la política, se ha intentado identificar la manera en la que se entrecruzan distintas matrices de opresión —etaria, racial, étnica, socioeconómica, de género, de orientación sexual, geográfica, laboral, motora, mental o sensorial— para las personas con alguna condición de discapacidad, con el fin de buscar alternativas de solución y posicionamientos en relación con los problemas detectados. En algunos espacios se han tomado en cuenta tanto el consenso como los disensos, pues resulta importante escuchar las voces de quienes cuentan con experiencias divergentes y localizadas; de ahí la trascendencia de la participación a través de la consulta y otros mecanis-

mos de ejercicio de los derechos políticos y sociales.

Dirigidas con precisión técnica hacia las y los involucrados, estas formas de participación representan una estrategia que asegura el éxito en la formulación de políticas. Además, ven fortalecida su efectividad al considerar la aceptación social de quienes presentan múltiples diferencias, no sólo la condición de discapacidad. Esto abarca a individuos como infantes invidentes afrodescendientes; adultos con retraso mental; personas con discapacidad física, rasgos culturales indígenas o africanos y en condición de pobreza, entre otras categorías. Los distintos niveles de participación brindan la oportunidad a cualquier grupo, incluyendo el de discapacitados, de aprovechar al máximo esta dinámica. El Estado tiene la facultad de respaldar propuestas que incluyan las necesidades sociales en la planificación de programas que integren el desarrollo social de los grupos de personas con discapacidad. También puede fortalecer la coordinación entre los colectivos menos favorecidos por los avances de la modernización y las entidades gubernamentales encargadas de administrar los fondos públicos. Además, posee la potestad de promover la conexión entre el sistema político y las demandas provenientes de la población.

ELEMENTOS DE INTERSECCIONALIDAD Y DERECHOS FUNDAMENTALES QUE DEBEN SER CONSIDERADOS EN LA CONSULTA A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Así como ocurre con los diversos sectores de la comunidad, las personas con discapacidad poseen derechos reconocidos, logrados mediante luchas sociales originadas en situaciones negativas como la discriminación, el maltrato, la desigualdad y el abuso de poder. Estos contextos han estimulado la noción de justicia social y se han vuelto puntos cruciales para establecer la protección legal en un Estado, y para tratar las desigualdades de forma individual y colectiva, de manera que se satisfagan las necesidades a raíz de las demandas impulsadas por entidades gubernamentales y no gubernamentales centradas en apoyar a grupos afectados por claros factores discriminatorios.

En el ámbito legal internacional, la discapacidad se trata desde el enfoque del modelo social. Esto implica que la discapacidad no se define únicamente por la presencia de una deficiencia física, mental, intelectual o sensorial, sino que está relacionada con las barreras o limitaciones existentes en la sociedad y que impiden a las personas ejercer plenamente sus derechos. Desde la mirada de la interseccionalidad, implica contemplar las diversas categorías de exclusión que las personas enfrentan. Los obstáculos o barreras más comunes para las personas con diversidad funcional incluyen, entre otros, impedimentos físicos o arquitectónicos, dificultades de comunicación, actitudes discriminatorias y limitaciones socioeconómicas (Corte IDH, 2012).

Sobre el derecho a la vida en condiciones de dignidad

El compromiso de preservar la vida de las personas con discapacidad establece responsabilidades concretas para los Estados. Esta premisa ha sido respaldada por la jurisprudencia internacional, como lo demuestra el artículo 10 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD). Dicho inciso insta a los Estados a tomar todas las medidas necesarias para asegurar que las personas con discapacidad gocen plenamente de este derecho en igualdad de condiciones. Previamente, el Comité de Derechos Humanos había destacado, en su *Observación general* núm. 6, que la protección del derecho a la vida implica que los Estados implementen acciones activas en su defensa.

Así, resulta fundamental garantizar, por ejemplo, que todas las personas con trastornos mentales se encuentran en tratamiento por esa razón, o que quienes enfrentan alguna otra condición de discapacidad reciban un trato humano y respetuoso, donde se reconozca su dignidad inherente como seres humanos, y se indique que dicho reconocimiento, en términos de la dignidad humana, es fundamental. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (1999) ha señalado que estos principios representan el estándar más completo en cuanto a los derechos de quienes tienen discapacidades a

nivel internacional. En un documento redactado por la Organización de las Naciones Unidas (1991), destaca la afirmación de que todas las personas tienen derecho a recibir la mejor atención posible, la cual debería formar parte integral de los sistemas de atención social.

De igual forma, la reflexión en torno a la exclusión adquiere importancia, toda vez que la discriminación derivada de la discapacidad ha sido tan severa que, durante el proceso de exigir derechos, se han descuidado ciertos aspectos fundamentales para afrontar las desigualdades sociales. Por ejemplo, no se han considerado las diversas formas de opresión que pueden impactar a una sola persona y dar lugar a una discriminación específica, de manera que se atenta contra sus condiciones de vida digna.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (2006), a través de su jurisprudencia, ha señalado que los gobiernos deben considerar que los grupos de personas que experimentan situaciones difíciles y tienen menos recursos —como aquellos que viven en condiciones de extrema pobreza, los niños y adolescentes en riesgo, o las poblaciones indígenas— cuentan con un mayor riesgo de desarrollar discapacidades, sobre todo relacionadas con condiciones mentales. El vínculo existente entre la discapacidad, la pobreza y la exclusión social es directo y significativo; por lo tanto, entre las medidas positivas a cargo de los Estados, se encuentran aquellas necesarias para evitar todas las formas de discapacidad prevenibles, y otorgar a quienes padecen de discapacidades mentales el tratamiento preferencial apropiado a su condición.

Las personas con discapacidad suelen enfrentar discriminación debido a su condición, por lo que los Estados deben implementar medidas legislativas, sociales, educativas, laborales o de cualquier otra índole con el fin de eliminar toda forma de segregación relacionada con estas características. Además, se busca fomentar la completa integración de estas personas en la sociedad.

Debemos tener en cuenta que las personas con discapacidad residentes o pacientes en instalaciones psiquiátricas propenden especialmente a sufrir tortura u otras formas de trato cruel, inhumano o degradante. La condición

de riesgo, inherente a estas personas con discapacidad, se ve acentuada por el elevado nivel de intimidad definidor de este tipo de entornos. Esta categoría debe ser considerada cuando se tratan temas vinculados con el ejercicio y la garantía de los derechos fundamentales de quienes forman parte de grupos en condición de riesgo, como las personas con algún tipo de discapacidad.

Sobre la personalidad jurídica y la autonomía individual

Las personas con discapacidad tienen el derecho fundamental de que se reconozcan su identidad legal y, en consecuencia, su facultad para tener y ejercer capacidad jurídica. A pesar de la aparente claridad de estos mandatos, históricamente les han sido negados o restringidos debido a su discapacidad. Incluso en la actualidad, existen diversas barreras que dificultan su pleno disfrute (Despouy, 1993).

La mencionada CORTE IDH (2006) ha establecido la necesidad de respetar la autonomía individual de las personas con discapacidad, sin omitir el reconocimiento de que, debido a su condición, este derecho puede tener limitaciones. Sin embargo, la Corte considera que hay una presunción en favor de la autonomía, por lo que, en cada caso, se debe demostrar si las personas están capacitadas para expresar su voluntad.

De igual forma, este organismo ha indicado que el Estado tiene la responsabilidad de establecer legalmente la aplicación adecuada de recursos efectivos frente a las autoridades competentes, con el fin de proteger a todas las personas bajo su jurisdicción —incluidas, en particular, quienes tienen una discapacidad— contra acciones que violen sus derechos fundamentales o afecten la determinación de sus derechos y obligaciones —contemplado el derecho a la participación—, a partir de asegurar los medios necesarios para implementar las decisiones y sentencias definitivas emitidas por dichas autoridades competentes, con el fin de defender, de manera efectiva, los derechos declarados o reconocidos.

Sobre el derecho a la integridad personal

El artículo 17 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad establece, de manera concisa, el derecho de todas las personas con discapacidad a que se proteja su integridad física y mental en condiciones iguales a las de las demás. A pesar de su brevedad, este derecho tiene una gran importancia, tanto en el marco global de los derechos humanos como en el ámbito puntual de la discapacidad. El derecho a la integridad física y mental de un individuo puede interpretarse como la expresión positiva del derecho a estar protegido contra la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Es importante destacar cómo la Corte IDH ha interpretado el derecho a la integridad personal: una norma que forma parte del *ius cogens*, es decir, una ley imperativa que no puede ser modificada mediante acuerdos contrarios. Esta connotación se les otorga a ciertas normativas por considerarse “el mínimo esquema jurídico que la comunidad internacional considera indispensable para su existencia en un momento determinado” (Gómez Robledo, 2003). Al momento de evaluar la magnitud del sufrimiento experimentado por un individuo con discapacidad a causa de las afectaciones a su integridad personal, resulta fundamental tener en cuenta, especialmente, sus condiciones, pues ello permitirá determinar el tipo de maltrato del cual pudo haber sido víctima, así como establecer garantías de no repetición para prevenirlo.

Sobre el derecho a la justicia vinculado al derecho a la participación

La CDPD reconoce el derecho de acceso y de la protección de la justicia en condiciones de igualdad con el resto de la población. Este derecho específico, dentro del ámbito de la discapacidad, es una expresión particular del derecho general a la justicia y tiene un impacto significativo, sobre todo en lo referente a la oportunidad de la participación, y cuyos estándares resultan

de utilidad cuando se analiza el derecho a la participación efectiva a través de la consulta. Por esta razón, en esta sección no se trata el derecho a la justicia o a su administración de una forma restrictiva, sino como luz o guía en la toma de decisiones y en la reflexión relacionadas con aquellos principios que acercan, en condiciones de igualdad, a las personas con diversas condiciones de discapacidad al ejercicio pleno de sus derechos. El enfoque está en los aspectos relacionados con el acceso a la justicia social, relevantes para las personas con discapacidad.

De acuerdo con Biel Portero (2009), el acceso a la justicia va más allá del simple hecho de poder comparecer ante un tribunal: implica que la causa de una persona sea escuchada. En la CDPD, este derecho tiene un alcance más amplio, pues implica la participación tanto directa como indirecta en todos los procedimientos legales que impacten a la persona interesada, así como en la administración de justicia. En el contexto específico de las personas con discapacidad, el derecho de acceso a la justicia se refiere a la capacidad de este sector poblacional de participar plenamente en todas las funciones relacionadas con la administración de justicia. Este derecho tiene una importancia fundamental, ya que su violación puede suponer la vulneración de otros, sobre todo en consideración de las diversas categorías de exclusión que interseccionan en la vida de una persona. Si quien vive con discapacidad ha sufrido una disminución en alguno de sus derechos y no puede acceder de manera efectiva a los diversos espacios de acceso a la justicia para obtener la reparación del daño, no sólo se está vulnerando su derecho de acceso a la justicia, sino también el que ha sido afectado y por el cual buscaba, en principio, dicho acceso a la justicia, así como su derecho a la participación social.

También debe tomarse en consideración la diversidad de las dificultades que impiden el acceso de las personas con discapacidad a la justicia. Algunas son físicas, como la inaccesibilidad a los edificios y espacios donde pueden ejercer sus derechos. Además, los altos costos y la complejidad del sistema legal conducen a muchas personas con discapacidad, cuando sus derechos son vulnerados o están en riesgo, a optar por no recurrir a los lugares de

servicios públicos encargados de asegurar su asequibilidad a la justicia. La escasez de información adecuada y la ausencia de sistemas de apoyo legal también obstaculizan su alcance. Además, no abundan las adaptaciones necesarias para facilitar la comunicación con personas con discapacidades sensoriales, mentales o intelectuales. Finalmente, y en adición a estas barreras físicas, económicas y sociales, existen obstáculos legales en los sistemas jurídicos que limitan su participación en diversos procesos, pues impiden su intervención plena e, incluso, obstruyen su ingreso a los espacios de formación y ejercicio profesional vinculados con ello.

El artículo 13.1 de la CDPD establece la obligación de los Estados de garantizar que las personas con discapacidad puedan acceder a la justicia en condiciones de equidad con las demás. Esto incluye la implementación de ajustes procesales adecuados en función de la edad, para facilitar su participación directa o indirecta en procedimientos judiciales, incluso en etapas como la investigación, la consulta y otras fases iniciales.

Este derecho abarca no sólo la búsqueda de tutela judicial en asuntos dentro de materias puntuales, sino también cualquier otra forma de participación en el proceso legal. Por lo tanto, el acceso a la justicia no se limita únicamente a la búsqueda de protección por parte del órgano judicial, sino que se extiende a casos donde la persona con discapacidad participe indirectamente en los diversos roles requeridos por los procedimientos.

Además, este derecho se aplica a todas las etapas y fases de los procesos legales, incluyendo las preliminares. Para asegurar la igualdad de condiciones en la participación, los Estados deben implementar ajustes procedimentales en consideración a las necesidades específicas de cada persona con discapacidad. La negación de estos ajustes podría entenderse como discriminación según los artículos 2 y 5 de la antecitada Convención.

La efectividad del derecho de acceso a la justicia depende de la correcta adecuación de estos ajustes y de la atención a las necesidades individuales de cada persona con discapacidad. Las normas del derecho internacional de los derechos humanos han establecido que el Estado debe proporcionar asistencia legal cuando sea indispensable para garantizar un acceso efectivo a la

protección judicial y a la participación efectiva en diversos procesos legales, incluso en situaciones obligatorias o en casos de complejidad procesal.

Asimismo, se ha reconocido la necesidad de asistencia en casos donde la capacidad intelectual de una persona dificulta su participación efectiva en procesos legales. En este contexto, el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea —como un paradigma del desarrollo existente en el derecho internacional de los derechos humanos y, de igual forma, de muchos otros instrumentos internacionales y criterios de interpretación— establece la obligación de ofrecer asistencia legal gratuita a quienes carezcan de los recursos suficientes, pues dicha ayuda resulta determinante para asegurar un acceso efectivo a la justicia.

Cabe señalar que, para asegurar una asequibilidad verdadera y funcional a la justicia, se deben cumplir ciertos requisitos. Entre estos, se incluye la necesidad de que las personas con discapacidad puedan ejercer su facultad jurídica, ya sea de manera autónoma o mediante el apoyo indispensable cuando no puedan hacerlo por sí mismas, de forma independiente. Si alguien no cuenta con la capacidad legal suficiente para ejercer sus derechos y cumplir con sus obligaciones, tendrá dificultades para hacer valer esos derechos ante los tribunales u otras autoridades estatales.

Se puede sostener que el derecho de acceso a la justicia establecido en la CDPD, además de considerarse específicamente como un derecho procesal, se configura como uno más amplio de acceso y participación en el ámbito de la administración de la justicia. En esta calidad, requiere una mayor expansión, tanto en términos normativos como jurisprudenciales, ya que los documentos legales actuales apenas detallan su alcance puntual (Biel Portero, 2009).

Sobre el derecho a vivir de forma independiente y ser incluido en la comunidad

El derecho a vivir de manera independiente y a formar parte activa de la comunidad no sólo amplía el alcance del derecho a la libertad de movimiento,

circulación y residencia, al establecer una serie de responsabilidades positivas para los Estados, sino que también representa un requisito fundamental para el respeto de la dignidad de todas las personas con discapacidad y para el ejercicio efectivo de sus derechos humanos. Su base se encuentra en el principio de autonomía individual, explícitamente reconocido en el apartado *a)* del artículo 3 de la CDPD.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ONU, 2009) destacó la gravedad de los impactos derivados de la discriminación basada en la discapacidad en diferentes ámbitos, como la educación, el empleo, la vivienda, el transporte, la vida cultural y el acceso a lugares y servicios públicos. En vista de lo anterior, estimó esencial la implementación de una legislación amplia y antidiscriminatoria con respecto a la discapacidad. Esta legislación debería incluir programas de política social que permitan a las personas con discapacidad llevar una vida integrada, autónoma y con capacidad de decisión propia.

De acuerdo con Biel Portero (2009), el derecho a vivir de manera autónoma y a formar una parte activa de la comunidad se puede describir como la capacidad de las personas con discapacidad para tener el control sobre los servicios que necesitan, así como para involucrarse políticamente y contar con capacitación para alcanzar la igualdad de oportunidades. Para que el derecho a vivir de forma autónoma se haga realidad, se requiere del derecho a ser incluido en la comunidad; de lo contrario, esa independencia podría transformarse en aislamiento o, incluso, en segregación. La verdadera inclusión en la comunidad implica que una persona tenga la facultad genuina de decidir cómo vive dentro de ella. Asimismo, un individuo no puede ejercer un control real si su área de acción se limita al margen de su comunidad.

Sobre el derecho a la libertad de expresión y opinión

El derecho a expresar opiniones y pensamientos tiene una relación muy significativa con varios derechos humanos, especialmente para las personas con discapacidad. En primer lugar, esta libertad es esencial para garantizar

el pleno ejercicio de otros derechos. Por ejemplo, si alguien con discapacidad enfrenta dificultades para acceder a la información o para comunicarse efectivamente, su participación en las esferas política o pública se verá seriamente limitada. En segundo lugar, la libertad de expresión está vinculada, en diferentes grados, con la realización de otros derechos; por lo tanto, la violación de estos últimos afectaría el ejercicio de aquél por parte de las personas con discapacidad. Para ilustrar lo anterior, planteamos la siguiente situación: la falta de acceso a una educación especializada o a tratamientos de rehabilitación adecuados impediría a alguien expresarse por medio de lenguajes alternativos, como la lengua de señas o el braille.

Así, diversas barreras obstruyen que las personas con discapacidad ejerzan plenamente su derecho a expresar opiniones y pensamientos. En la vida cotidiana, rara vez se les facilita la oportunidad de comunicarse a partir de medios o métodos distintos a los convencionales. A pesar de los crecientes esfuerzos, la información difundida por las autoridades y los medios de comunicación apenas toma en cuenta a aquellas personas con dificultades visuales, auditivas o de comprensión (Biel Portero, 2009).

El derecho a expresar opiniones y pensamientos quedó establecido en el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y, de manera más detallada, en el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Además, la CDPD trata, específicamente, la libertad de expresión, opinión y acceso a la información en su artículo 21.

Según lo dispuesto en el inciso 19.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la libertad de expresión abarca la difusión de ideas e información de cualquier tipo, así como su búsqueda y recepción, sin importar las fronteras ni los medios —oral, escrito, impreso, artístico o de cualquier otro tipo—. A diferencia de la libertad de opinión, circunscrita al ámbito interno de la persona, el derecho a la libertad de expresión supone una manifestación que, en ciertas ocasiones, puede causar daño o perjuicio a otros individuos; por lo tanto, como advierte el Comité de Derechos Humanos, el ejercicio de este derecho “implica deberes y responsabilidades especiales”, lo que justifica ciertas restricciones en beneficio de intereses de

terceros o de la comunidad en su totalidad, sin que ello pueda traducirse en un trato discriminatorio o excluyente hacia una persona por su condición de discapacidad. Lo anterior resulta indispensable para dotar de efectividad al derecho a la participación ciudadana a través de la consulta.

Sobre el derecho a la participación política y pública

En una sociedad regida por los principios democráticos y el respeto a los derechos humanos, las personas con discapacidad tienen la facultad de ejercer sus derechos políticos al igual que cualquier otro miembro de la comunidad. A pesar de los esfuerzos de varios Estados por garantizar un nivel de vida digno para las personas con discapacidad, se han descuidado o restringido algunos de sus derechos políticos fundamentales, como el derecho al voto y a la participación en la toma de decisiones frente a proyectos o situaciones que, directa o indirectamente, les conciernen (Despouy, 1993).

La exclusión de las personas con discapacidad de las esferas política y pública tiene diversas razones. En algunos casos, las leyes nacionales restringen de manera puntual el derecho al voto o a la participación en asuntos públicos, como la consulta, a las personas con ciertas discapacidades. En otras ocasiones, la falta de accesibilidad o de información limita efectivamente su participación. Además, en la sociedad persisten estereotipos que cuestionan la capacidad o el interés por participar en la vida política o pública de las personas con discapacidad. Al marginarlas de los procesos de toma de decisiones, se generan barreras significativas para su plena integración en la sociedad (Biel Portero, 2009). La situación para aquellos con discapacidades mentales o intelectuales preocupa de forma particular. Ha habido debates sobre las capacidades necesarias para ejercer el voto o para participar de la consulta sin exclusión, y se ha cuestionado la permisión al voto y a la participación para estas personas. Históricamente, se ha argumentado en favor de la restricción del derecho a la participación para los discapacitados mentales: se ha argüido que carecen de la habilidad necesaria para tomar decisiones de esa índole. Esto no sólo refleja una actitud arrogante por parte de quienes

sostienen tal punto de vista, al considerarse más capacitados para tomar decisiones, sino que, además, representa una grave limitación de los derechos políticos de estas personas (ONU, 1997).

El artículo 29 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad se inspira claramente en las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Según han indicado estos comités, del derecho a participar en la vida política y pública surgen tres derechos específicos: el derecho al voto y a ser elegido, el derecho a acceder a cargos públicos, y el derecho a participar en la toma de decisiones sobre asuntos públicos —incluida la consulta— (ONU, 1996).

Negar el derecho a la participación a través de distintas estrategias de toma de decisión a una persona debido únicamente a su discapacidad constituye una violación de sus derechos humanos. Esta acción contradice no sólo lo establecido en la CDPD, sino también las normativas presentes en otros acuerdos internacionales. Por ello, se insta a los Estados a asegurar que los procedimientos, las instalaciones y los materiales electorales sean apropiados, accesibles y comprensibles para todos. Asimismo, se contempla la posibilidad de facilitar, cuando sea necesario, el uso de nuevas tecnologías y de dispositivos de apoyo.

La participación en las esferas política y pública también implica el derecho a involucrarse en la gestión de los asuntos de interés común. Según lo estipulado en la sección *b)* del artículo 29 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, se insta a los Estados a “fomentar activamente un entorno que permita a las personas con discapacidad participar plena y efectivamente en la dirección de los asuntos públicos, sin discriminación y en igualdad de condiciones con los demás, y promover su participación en estos asuntos”. El Comité de Derechos Humanos ha aclarado que la dirección de los asuntos públicos es un concepto amplio y abarcador del ejercicio del poder político —que incluye los poderes legislativo, ejecutivo y administrativo— (Buenaño Carrillo, 2017). Esto abarca todos los aspectos de la administración pública, así como la formulación y

la aplicación de políticas a niveles local, regional, nacional e internacional. Cualquier persona, con o sin discapacidad, debe tener la posibilidad real de participar, directa o indirectamente, en la dirección de dichos asuntos.

CONCLUSIONES

En este capítulo se destaca que los gobiernos tienen la responsabilidad de salvaguardar y garantizar los derechos de las personas con discapacidad. Asegurar el respeto y la protección de estos derechos sin discriminación alguna constituye un deber estatal. Para evitar la exclusión, resulta crucial identificar los distintos factores que la generan y obstaculizan el pleno ejercicio de un conjunto de derechos fundamentales, así como comprender cómo estos factores interactúan entre sí.

La interseccionalidad, vista como un enfoque de derechos humanos y una herramienta metodológica, permite entender cómo diferentes categorías de exclusión se entrelazan y generan formas diversas de discriminación basadas en género, clase, etnia, situación económica, nivel educativo, ubicación geográfica, acceso a servicios, entre otros aspectos. La propuesta de Kimberlé Crenshaw abre la puerta a los análisis detallados, pues evita las generalizaciones sobre las personas en situación de riesgo o vulnerabilidad. Esto permite documentar condiciones particulares que afectan la asequibilidad a los derechos destinados para asegurar una vida digna.

Esta herramienta debería ayudar al Estado a reconocer las necesidades pendientes de satisfacer, y a proporcionar información sobre las acciones requeridas para cumplir con sus obligaciones de protección, respeto y garantía de derechos fundamentales —incluido el derecho a la consulta—, especialmente de quienes forman parte de grupos prioritarios, como el de las personas con discapacidad. En la formulación de proyectos legislativos y políticas públicas, los gobiernos influyen en la vida de estos grupos, por lo que la participación de sus miembros en la toma de decisiones mediante la consulta se vuelve esencial en una sociedad democrática y respetuosa de la

diversidad, pues ello asegura el ejercicio pleno de los derechos sin exclusión ni discriminación. Por lo tanto, implementar el derecho a la consulta con un enfoque interseccional se convierte en una forma efectiva de cumplir con las responsabilidades nacionales e internacionales desde el ejercicio del poder gubernamental.

REFERENCIAS

- Biel Portero, I. (2009). *Los Derechos de las Personas con Discapacidad en el Marco Jurídico Internacional Universal y Europeo* [tesis de doctorado, Universidad Jaime I]. Tesis Doctorales en Red (tdx). <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r38308.pdf>
- Buenaño Carrillo, S. L. (2017). *La discapacidad en situación de interseccionalidad entre factores de discriminación y política pública* [tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador]. Repositorio Institucional del Organismo de la Comunidad Andina, CAN. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/6034/1/T2526-MDC-Buena%C3%B1o-La%20discapacidad.pdf>
- Castilla Juárez, K. A. (coord.). (2021). *Derechos humanos desde una perspectiva interseccional*. Institut de Drets Humans de Catalunya. <https://www.idhc.org/arxius/recerca/1660212945-InterseccionalidadyDDHH.pdf>
- Coll-Planas, G. & Solà-Morales, R. (2019). *Guía para incorporar la interseccionalidad en las políticas locales* (trad. Laia Martínez López). Ayuntamiento de Tarrasa; Universidad de Vic-Universidad Central de Cataluña; CEPS Proyectos Sociales.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (1999). *Informe No. 63/99. Caso 11.427. Víctor Rosario Congo vs Ecuador. 13 de abril de 1999*. <https://www.cidh.org/annualrep/98span/Fondo/Ecuador%2011.427.htm>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2006). *Caso Ximenes Lopes vs. Brasil. Sentencia de 4 de julio de 2006*. Serie C No. 149, párr. 96-110 y 104-133. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_149_esp.pdf
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2012) *Furlan y Familiares vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 31 de agosto de 2012. Serie C No. 246, párr. 132-135

- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2015) *Caso Gonzales Lluy y otros vs. Ecuador. Sentencia de 1 de setiembre de 2015 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*. Serie C, No. 298, párr. 290. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_298_esp.pdf
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2020). *Casos empleados de la fábrica de fuegos en Santo Antônio de Jesus y sus familiares vs. Brasil. Sentencia de 15 de julio de 2020 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*. Serie C, No. 407, voto concurrente del Juez Ricardo César Pérez Manrique, párr. 31. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_407_esp.pdf
- Cruells López, M. (2015). *La interseccionalidad política: tipos y factores de entrada en la agenda política, jurídica y de los movimientos sociales* [tesis de doctorado, Universidad Autónoma de Barcelona]. Depósito Digital de Documentos de la UAB. <https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/288224/mcl1de1.pdf>
- Despouy, L. (1993). *Human Rights and Disabled Persons*. Centro de Derechos Humanos Geneva-Organización de las Naciones Unidas. <https://digitallibrary.un.org/record/175474>
- García-Ruiz, S., Díaz-Hernández, T., Rozo-Lesmes, P., Romero, P., Ruiz-Varón, E. & Santacruz, M. (2013). El enfoque poblacional: reflexiones para su implementación. *Revista de Investigaciones en Seguridad Social y Salud*, 15 (1), 39-48. <https://doi.org/10.56085/20277970.91>
- Gómez Robledo, A. (2003). *El ius congruens internacional. Estudio histórico-crítico*. Universidad Nacional Autónoma de México. <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/10035>
- La Barbera, M. C. (2016). Interseccionalidad, un “concepto viajero”: orígenes, desarrollo e implementación en la Unión Europea. *Interdisciplina*, 4(8), 105-122. <http://revistas.unam.mx/index.php/inter/article/view/54971/48820>
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (1991). *Principios para la protección de los enfermos mentales y el mejoramiento de la atención de la salud mental, adoptados por la Asamblea General en su resolución 46/119, de 17*

- de diciembre de 1991*, Principio No. 1.3. <http://www.ppn.gov.ar/sites/default/files/Principios%20para%20la%20protecci%C3%B3n%20de%20los%20enfermos%20mentales.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas. (1996), *Observación general núm. 25 del Comité de Derechos Humanos, artículo 25: participación en los asuntos públicos y derecho de voto*. PIDCP. 57, periodo de sesiones, U. N. DOC. HRI/GEN/1/REV.7, pp. 194 y ss. <https://www.civilisac.org/civilis/wp-content/uploads/Observaci%C3%B3n-general-N%C2%BA-25-Comit%C3%A9-de-Derechos-Humanos.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas. (1997). *Recomendación general núm. 23 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW): vida política y pública*. HRI/GEN/1/REV.7, pp. 298 y ss. https://catedraunescodh.unam.mx/catedra/mujeres3/html/cedaw/Cedaw/3_Recom_grales/23.pdf
- Organización de las Naciones Unidas. (2006). *Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer. Informe del Secretario General*. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10742.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas. (2009). *Observación general núm. 5 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: las personas con discapacidad*. <https://www2.ohchr.org/bodies/cescr/docs>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO]. (2022). *Guía práctica para la incorporación del enfoque de interseccionalidad en proyectos y programas de desarrollo rural sostenible*. <https://doi.org/10.4060/cc2823es>
- Rodríguez Vignoli, J. (2001), *Vulnerabilidad y grupos vulnerables: un marco de referencia conceptual mirando a los jóvenes*. Proyecto Regional de Población-Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía-Organización de las Naciones Unidas. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/b38161d3-0e00-4c27-b7d9-dcc0d4774a91/content>

Manual de consulta a personas con discapacidad

JUAN JORGE NIETO HERNÁNDEZ

Director de Procesos Legislativos y Desarrollo Parlamentario
Congreso del Estado de Guanajuato

MAYRA GORETTY VILLA RIVERA

Coordinadora de Procesos Jurídicos
Dirección de Procesos Legislativos y Desarrollo Parlamentario
Congreso del Estado de Guanajuato

SILVIA MÓNICA ÁLVAREZ IBARRA

Abogada adscrita a la Dirección
de Procesos Legislativos y Desarrollo Parlamentario
Congreso del Estado de Guanajuato

MANUAL DE CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD

OBJETIVOS

Objetivo general

El presente manual tiene la finalidad de servir como instrumento conductor del desarrollo de la consulta previa, es decir, como garantía indispensable para el efectivo ejercicio del derecho humano de ser consultado, reconocido en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2007).

Objetivos particulares

- Estructurar la ruta sistémica a seguir en la elaboración del diagnóstico, la convocatoria, el diseño, la planeación, el desarrollo y la ejecución de consultas estrechas para la inclusión efectiva de las personas con discapacidad en la elaboración y la aplicación de la legislación de políticas públicas.
- Guiar la celebración de consultas previas, de forma contundente y significativa, con la participación de las personas con discapacidad, mediante un ejercicio de inclusión basado en el diálogo, la discusión de los proyectos, la aprobación en pleno, y la difusión de las normas aprobadas.

- Representar un diseño práctico del procedimiento diferenciador exigible al proceso legislativo cuando éste deba atender la participación estrecha de las personas con discapacidad con independencia del sistema de estudio y análisis determinado por el ejercicio de la facultad discrecional de este, mediante la presentación y la descripción de parámetros mínimos que permitan “ajustes razonables”¹ en función de la diversidad de las personas con discapacidad.

NORMATIVA APLICABLE

Sistema Universal de Derechos Humanos

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (09 de noviembre de 2018) consagra el principio de participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad como una obligación general y una cuestión transversal. El artículo 4, párrafo tercero, de este documento establece la obligación de los Estados parte de celebrar consultas estrechas y colaborar activamente con las personas con discapacidad:

Artículo 4.3. 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.

El artículo 33, párrafo tercero, del mismo ordenamiento prevé la parti-

¹ Por *ajustes razonables* se entenderán las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que, cuando se les requiera en un caso particular, no impongan una carga desproporcionada o indebida para garantizar a las personas con discapacidad el goce o el ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de sus derechos humanos y sus libertades fundamentales. Así lo establece el artículo 2, párrafo quinto, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

cipación de las personas con discapacidad como parte de un concepto más amplio de intervención en la vida pública:

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.

Sistema Interamericano de Derechos Humanos

Ahora bien, la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad establece en su 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.

Normatividad nacional

Finalmente, pese a que el derecho a la consulta para las personas con discapacidad no se encuentra previsto en forma expresa en la Constitución General ni en ninguna ley secundaria, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha sostenido que dicho derecho forma parte del parámetro de regularidad constitucional, en virtud del contenido del artículo 1º de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), de donde se desprende el reconocimiento de un conjunto de derechos humanos de fuente tanto nacional como internacional; entre ellos, el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (SCJN, 21 abril 2020).

Dicha disposición impone al Estado las obligaciones de celebrar consultas estrechas a las personas con discapacidad y de colaborar activamente con ellas durante la elaboración y la aplicación de legislaciones y políticas, así como en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones que pudieran afectarles.

Criterios jurisprudenciales

La SCJN ha mantenido una línea argumentativa consistente respecto al derecho de las personas con discapacidad, incluidos las niñas, los niños y adolescentes con discapacidad, a ser consultadas de manera estrecha y a colaborar activamente con ellas, a través de las organizaciones que las representen, tanto en la elaboración de legislaciones como en la adopción de políticas que pudieran concernirles, mismas que se retomarán a lo largo del presente manual.

EL COMITÉ SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD Y EL CARÁCTER ORIENTADOR DE SUS OBSERVACIONES RESPECTO A LA CONVENCIÓN RELATIVA. Las observaciones realizadas por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad carecen de las características necesarias para considerarlas como un tratado internacional en materia de derechos humanos que resulte obligatorio para el gobierno 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, éste es el único órgano —conformado por expertos independientes— legitimado para supervisar lo relativo a la aplicación de la Convención —creada con el propósito de promover, proteger y garantizar el disfrute pleno

y equitativo del conjunto de derechos humanos por las personas con discapacidad—, por lo cual, una vez que ésta fue signada y ratificada por el Estado mexicano, se volvió conveniente acudir a su contenido, a efecto de alcanzar una plena y contundente aplicabilidad que se refleje dentro del orden jurídico interno. Por lo anterior, las observaciones aludidas resultan de carácter orientador (SCJN, diciembre 2016).

EL NÚCLEO ESENCIAL DEL DERECHO HUMANO A LA ACCESIBILIDAD, CONSAGRADO EN LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. Del artículo 9 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de mayo de 2008, deriva que el derecho humano a la accesibilidad, desde la perspectiva de la discapacidad, se centra en los aspectos externos a la persona con discapacidad, esto es, en su entorno físico, donde un sujeto con cualquier limitación puede funcionar de forma independiente, a efecto de que participe a plenitud en todos los aspectos de la vida social en igualdad de condiciones con los demás. Para ello, los Estados deberán identificar los obstáculos y las barreras de acceso y, en consecuencia, proceder a eliminarlos, además de ofrecer la formación requerida a todas las personas involucradas con los problemas de accesibilidad a los que se enfrentan las personas con discapacidad. Así, el entorno físico se refiere a los edificios, las vías públicas y otras instalaciones exteriores e interiores, incluidas las escuelas, las viviendas, los establecimientos médicos y los lugares de trabajo. Esto obliga a los gobiernos a asegurar que, aun cuando estén a cargo de entidades privadas, dichas instalaciones o servicios cuenten con los aditamentos necesarios para su accesibilidad (SCJN, 2015).

EL MODELO SOCIAL DE ASISTENCIA EN LA TOMA DE DECISIONES ENTRAÑA EL PLENO RESPETO A LOS DERECHOS, LA VOLUNTAD Y LAS PREFERENCIAS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. De la interpretación sistemática y funcional de los artículos

1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1º y 12º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se deriva el reconocimiento igualitario de las personas con discapacidad ante la ley, así como la obligación del Estado de implementar las medidas pertinentes para que estos individuos puedan ejercer plenamente su capacidad jurídica. En ese contexto, en el sistema de apoyo en la toma de decisiones basado en un enfoque de derechos humanos, propio del modelo social, la toma de decisiones asistidas no implica privar a la persona con discapacidad de su facultad para decidir ni sustituirla por la de otra persona, sino que consiste en asistirle en el proceso de toma de decisiones en diversos ámbitos, como a cualquier otro individuo. En tanto este modelo contempla, en todo momento, la voluntad y las preferencias de las personas con discapacidad, aunque no promueve restringir su facultad de adoptar decisiones legales por sí mismas, acepta, en determinados casos, brindarles la asistencia, los apoyos y las salvaguardas necesarias para que, con ello, se respeten sus derechos, voluntad y preferencias (SCJN, 2015).

LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE MEJOR INTERPRETACIÓN POSIBLE DE LA VOLUNTAD Y LAS PREFERENCIAS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 1º Y 12º DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS. De la interpretación sistemática y funcional de los artículos citados, se colige que su objetivo principal consiste en garantizar el respeto de los derechos, la voluntad y las preferencias de las personas con discapacidad. En ese sentido, cuando, pese a realizarse un esfuerzo considerable, fuere imposible determinar la voluntad y las preferencias de la persona, el denominado “interés superior” debe sustituirse por “la mejor interpretación posible de la voluntad y las preferencias”, ya que, bajo este paradigma, se respetan su autonomía y libertad personal y, en general, todos sus derechos en igualdad de condiciones con los demás. Así, cuando la persona con discapacidad hubiese manifestado, de algún modo, su voluntad, de acuerdo con el paradigma de la mejor interpretación posible, habría que establecer y respetar los mecanis-

mos necesarios para que esa declaración no sufra detrimento ni sea sustituida (scjn, 2015).

LAS FUNCIONES O ACTIVIDADES ASIGNADAS A UN SISTEMA DE APOYOS PARA EL EJERCICIO DE LA CAPACIDAD JURÍDICA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD DEBEN FACILITAR LA EXPRESIÓN LIBRE Y GENUINA DE SU VOLUNTAD EN TORNO A TODOS LOS ACTOS DE SU VIDA CON TRASCENDENCIA JURÍDICA Y CONSENTIDOS POR ELLA. Criterio jurídico: la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el sistema de apoyos para el ejercicio de la capacidad jurídica de una persona con discapacidad debe reconocer, como eje total, el consentimiento de la persona en cuanto a su constitución y a sus términos, no puede imponerse; pues su finalidad consiste en facilitar a la persona la expresión libre y genuina de su voluntad en torno a todos los actos de su vida con trascendencia jurídica. Por lo anterior, las funciones o actividades asignadas a este tipo de apoyos han de corresponder a su propósito y a los caracteres que lo rigen.

JUSTIFICACIÓN: la figura del apoyo es un mecanismo previsto por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad con la finalidad fundamental de facilitar que la persona con discapacidad pueda hacer efectivos todos sus derechos en condiciones de igualdad con las demás personas y sin discriminación. El apoyo atiende a la persona en su individualidad, considerando su diversidad funcional y las concretas barreras de su entorno, es decir, responde a la condición específica de la persona y al contexto en el que desarrolla su vida. Esto permite advertir la necesidad de diversos tipos de apoyo que, para ser adecuados, habrán de diseñarse o establecerse conforme a sus propios requerimientos y necesidades, con la intensidad que le permita realizar el derecho para quien requiere el auxilio, y éste puede materializarse a través de personas (familiares, amigos, pares, personas de confianza, profesionales en determinadas materias, grupos especializados), objetos, instrumentos

o productos, así como arreglos de distinta índole requeridos para brindar el apoyo solicitado, que reconozcan la interdependencia y la indivisibilidad de los derechos, la presencia de más de una discapacidad u otras condiciones de vulnerabilidad que converjan en la misma persona: todo ello con el fin de ofrecerle la asistencia que, efectivamente, necesita.

Un sistema de apoyo para el ejercicio de la capacidad jurídica tiene como propósito fundamental facilitar a la persona con discapacidad la expresión libre y genuina de su voluntad en todos los actos de su vida que puedan tener una trascendencia para el derecho; es decir, en el ejercicio de los derechos y las obligaciones, en la constitución de situaciones o estados jurídicos y en la asunción de deberes de esa índole. Particularmente, se alude a las medidas necesarias para ayudar a la persona a que pueda tomar sus propias decisiones y, conforme a ellas, ejercer su capacidad jurídica al realizar sus derechos en su específica circunstancia de discapacidad: esto fortalece su autonomía y libre autodeterminación en ese ámbito jurídico. Este tipo de apoyo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12.4 de la Convención mencionada, debe respetar los derechos, la voluntad y las preferencias de la persona con discapacidad, a partir de evitar el conflicto de interés y la influencia indebida; asimismo, debe ser proporcional y adaptarse a su circunstancia, aplicarse en el plazo más corto posible y sujetarse a un examen periódico por una autoridad u órgano judicial competente, independiente e imparcial. Por lo tanto, entre sus principales características, se encuentran:

- 1) No puede ser sustitutivo o contrario a la voluntad: se requiere del consentimiento de la persona con discapacidad para contar con él, pues ésta es quien debe planificar, elegir y ejercer el control de su apoyo en forma directa, o rechazarlo.

2) Debe permitir a la persona con discapacidad:

- a) obtener y entender información,
- b) evaluar las posibles alternativas y consecuencias de una decisión,
- c) expresar y comunicar una decisión, y/o
- d) ejecutar una decisión, pero no mediante el ejercicio de una representación jurídica a cargo de las personas de apoyo que, en los hechos, permita sustituir materialmente la voluntad de aquella, sino –se reitera– mediante la asistencia solicitada y consentida por la persona con discapacidad para adoptar decisiones en el ejercicio pleno y directo de su capacidad jurídica.

Sobre esta base, las funciones o actividades asignadas a un sistema de apoyo de esta naturaleza deben concordar con su finalidad y los rasgos referidos. Por tanto, una encomienda para estar pendiente de que la persona con discapacidad continúe con sus tratamientos médicos y para ayudarla a recordar el consumo de sus medicamentos no guarda relación con el apoyo para el ejercicio de la capacidad jurídica; en todo caso, éste podría involucrar el auxilio a la persona con discapacidad en aspectos relacionados con actos vinculados a sus derechos en materia de salud, por ejemplo, asistirlo en la toma de decisiones para otorgar un consentimiento pleno, libre e informado para someterse a determinado tratamiento médico (aceptar el consumo de un medicamento o la realización de una cirugía), para celebrar algún contrato en materia de prestación de servicios médicos, o para realizar algún acto jurídico relacionado con la gestión para su acceso a servicios públicos de salud (SCJN, diciembre de 2022).

Otros instrumentos

Observación General núm. 7 (2018) sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los infantes, 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 Discapacidad

El Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en su observación general número 7, se pronunció respecto a la necesidad de consultar a grupos representativos de las personas con discapacidad sobre decisiones que les conciernen. Esta declaración ha sido retomada en diversas ocasiones, en su carácter orientador, por la scjn (mayo 2021):

C. Alcance del artículo 4, párrafo 3

15. [...] los Estados parte deberían incluir la obligación de celebrar consultas estrechas e integrar activamente a las personas con discapacidad, a través de sus propias organizaciones, en los marcos jurídicos y reglamentarios y los procedimientos en todos los niveles y sectores del Gobierno. Los Estados parte deberían considerar las consultas y la integración de las personas con discapacidad como medida obligatoria antes de aprobar leyes, reglamentos y políticas, ya sean de carácter general o relativos a la discapacidad. Por lo tanto, las consultas deberían comenzar en las fases iniciales y contribuir al resultado final en todos los procesos de adopción de decisiones. Las consultas deberían comprender a las organizaciones que representan a la amplia diversidad de personas con discapacidad a nivel local, nacional, regional e internacional. (Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 09 noviembre 2018, p. 5)

16. [...] El derecho a participar en las consultas, a través de las organizaciones que las representan, debería reconocerse a todas las personas con discapacidad en igualdad de condiciones, con independencia, por ejemplo, de su orienta-

ción sexual y su identidad de género. Los Estados parte deberían adoptar un marco general de lucha contra la discriminación para garantizar los derechos y las libertades fundamentales de todas las personas con discapacidad, y derogar la legislación que penalice a las personas y a las organizaciones de personas con discapacidad por motivos de sexo, género o condición social de sus miembros y les deniegue el derecho a participar en la vida política y pública. (Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 09 noviembre 2018, p. 5)

17. La obligación jurídica de los Estados parte de garantizar las consultas con organizaciones de personas con discapacidad engloba el acceso a los espacios de adopción de decisiones del sector público y también a otros ámbitos relativos a la investigación, el diseño universal, las alianzas, el poder delegado y el control ciudadano. Además, es una obligación que incluye a las organizaciones mundiales y/o regionales de personas con discapacidad. (Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 09 noviembre 2018, p. 5)

Aun cuando las observaciones generales emitidas por el Comité no son obligatorias (*soft law*), la scjn, ante la falta de una legislación doméstica capaz de regular y prever procedimientos formales de cuándo y cómo se deben desahogar las consultas, se ha decantado por acudir al contenido de la referida observación general, al considerarla una fuente de interpretación autorizada respecto del tratado internacional emitido por el único órgano creado específicamente para interpretar y monitorear la adecuada implementación de la Convención (scjn, 20 abril 2020).

Observación General núm. 5, sobre “las personas con discapacidad”, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de la Organización de las Naciones Unidas

Finalmente, la observación general núm. 5, citada textualmente a continuación, permite tener en cuenta otras consideraciones al respecto:

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)

ASPECTOS GENERALES

Personas con discapacidad en Guanajuato

De conformidad con lo dispuesto en las fracciones IX y XXVII del artículo 2 de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, por *discapacidad* y *personas con discapacidad* es preciso entender:

Discapacidad. Es la consecuencia de la presencia de una deficiencia o limitación en una persona, que al interactuar con las barreras que le impone el entorno social, pueda impedir su inclusión plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás.

[...]

Persona con Discapacidad. Toda persona que por razón congénita o adquirida presenta una o más deficiencias de carácter físico, mental, intelectual o sensorial, ya sea permanente o temporal y que al interactuar con las barreras que le impone el entorno social, pueda impedir su inclusión plena y efectiva, en igualdad de condiciones con los demás (Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, 2011).

De manera adicional, la fracción X del artículo 2 de la Ley de Inclusión para las Personas con Discapacidad en el Estado de Guanajuato contempla, dentro de la definición de *personas con discapacidad*, a aquellas que presenten alguna deficiencia de “trastorno de talla o peso” limitante de su capa-

cidad para ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, y que puede impedir su desarrollo.

La antecitada Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, además, define diferentes clases de discapacidad:

X. Discapacidad Física. Es la secuela o malformación que deriva de una afección en el sistema neuromuscular a nivel central o periférico, dando como resultado alteraciones en el control del movimiento y la postura, y que al interactuar con las barreras que le impone el entorno social, pueda impedir su inclusión plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás;

XI. Discapacidad Mental. A la alteración o deficiencia en el sistema neuronal de una persona, que aunado a una sucesión de hechos que no puede manejar, detona un cambio en su comportamiento que dificulta su pleno desarrollo y convivencia social, y que al interactuar con las barreras que le impone el entorno social, pueda impedir su inclusión plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás;

XII. Discapacidad Intelectual. Se caracteriza por limitaciones significativas tanto en la estructura del pensamiento razonado, como en la conducta adaptativa de la persona, y que al interactuar con las barreras que le impone el entorno social, pueda impedir su inclusión plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás;

XIII. Discapacidad Sensorial. Es la deficiencia estructural o funcional de los órganos de la visión, audición, tacto, olfato y gusto, así como de las estructuras y funciones asociadas a cada uno de ellos, y que al interactuar con las barreras que le impone el entorno social, pueda impedir su inclusión plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás. (Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, 2011)

De conformidad con lo dispuesto por el Censo de Población y Vivienda de 2020 (INEGI, 2020), en Guanajuato, el número de personas con discapacidad, con limitaciones para realizar actividades cotidianas, y con algún problema o condición mental, por entidad federativa y grupo quinquenal de edad según sexo, como se observa en la tabla 1.

**TABLA 1. POBLACIONES CON DISCAPACIDAD, CON LIMITACIÓN
EN LA ACTIVIDAD COTIDIANA, Y CON ALGÚN PROBLEMA O CONDICIÓN
MENTAL EN EL ESTADO DE GUANAJUATO**

Grupo quinquenal de edad	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
Total	935, 673	435, 317	500, 356	285, 615	134, 435	151, 180	613, 749	281, 614	332, 135	74, 494	40, 267	34, 227
0 a 4 años	25, 879	14 119	11, 760	11, 369	6, 178	5, 191	11, 612	6, 338	5, 224	4, 828	2, 644	2, 184
5 a 9 años	33, 591	18, 779	14, 812	9, 801	5, 639	4, 162	20, 146	11, 052	9, 094	7, 259	4, 306	2, 953
10 a 14 años	41, 066	21, 240	19, 826	10, 137	5, 680	4, 457	27, 147	13, 443	13, 704	7, 821	4, 583	3, 238
15 a 19 años	43, 634	20, 709	22, 775	10, 543	5, 421	5, 122	29, 322	13, 273	16, 049	7, 314	4, 252	3, 062
20 a 24 años	43, 634	20, 809	22, 825	10, 112	5, 211	4, 901	30, 048	13, 715	16, 333	6, 580	3, 666	2, 914
25 a 29 años	42, 173	20, 460	21, 713	9, 554	5, 000	4, 554	29, 497	13, 794	15, 703	5, 864	3, 237	2, 627
30 a 34 años	41, 374	20, 108	21, 266	9, 297	4, 861	4, 436	29, 164	13, 777	15, 387	5, 412	2, 911	2, 501
35 a 39 años	42, 125	20, 275	21, 850	9,486	4, 906	4, 580	29, 906	13, 992	15, 914	4, 885	2, 536	2, 349
40 a 44 años	51, 941	24, 066	27, 875	11, 492	5, 792	4, 700	37, 909	17, 021	20, 888	4, 737	2, 468	2, 269
45 a 49 años	67, 160	30, 450	36, 710	14, 293	6, 971	7, 322	50, 720	22, 349	28, 371	4, 159	2, 181	1, 978
50 a 54 años	78, 284	34, 530	43, 754	18, 128	8, 207	9, 921	58, 477	25, 452	33, 025	3, 575	1, 836	1, 739
55 a 59 años	75, 178	33, 303	41, 875	19, 504	8, 739	10, 765	54, 442	23, 960	30, 482	2, 817	1, 389	1, 428
60 a 64 años	79, 286	35, 259	44, 027	23, 223	10, 378	12,845	55, 054	24, 369	30, 685	2, 392	1, 184	1, 208
65 a 69 años	72, 950	32, 765	40, 185	24, 011	10, 724	13, 287	48, 302	21, 738	26, 564	1, 873	933	940
70 a 74 años	63, 888	29, 134	34, 754	23, 812	10, 667	13, 145	39, 657	18, 266	21, 391	1, 509	710	799
75 a 79 años	51, 301	23, 547	27, 754	22, 041	9, 789	12, 252	29, 001	13, 625	15, 376	1, 165	568	597
80 a 84 años	39, 778	17, 644	22, 134	20, 591	8, 777	11, 814	19, 070	8, 815	10, 225	973	394	579

Fuente: elaboración propia a partir del censo poblacional del INEGI (2020).

Dicha población, según su tipo de discapacidad o limitación, se encuentra distribuida de la siguiente manera (tabla 2).

TABLA 2. POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD Y/O LIMITACIÓN EN EL ESTADO DE GUANAJUATO

TIPO DE ACTIVIDAD QUE REALIZA	POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD			POBLACIÓN CON LIMITACIÓN		
	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
TOTAL	285,615	134,435	151,180	613,749	281,614	332,135
Ver aun usando lentes	118,833	52,490	66,343	387,973	169,490	218,483
Oír aun usando aparato auditivo	59,516	30,995	28,521	126,366	64,069	62,297
Caminar, subir o bajar	142,599	62,937	79,662	198,352	86,898	111,454
Recordar o concentrarse	52,829	25,187	27,642	118,522	51,021	67,501
Bañarse, vestirse o comer	56,469	26,351	30,118	32,844	14,766	18,078
Hablar o comunicarse	43,896	23,787	20,109	41,007	22,397	18,610

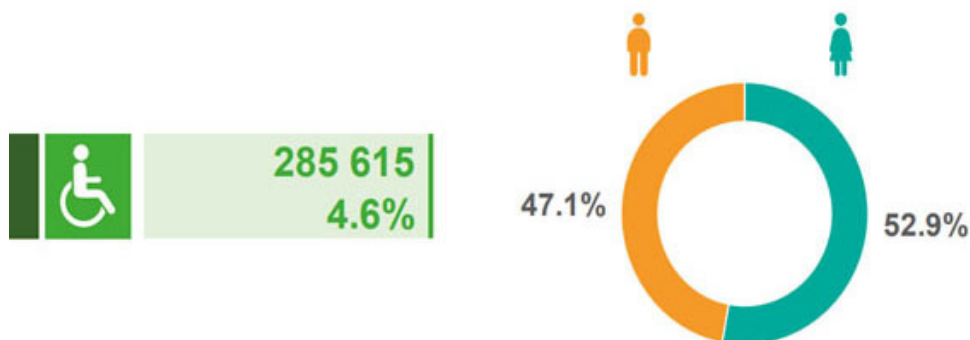
Fuente: elaboración propia a partir del censo poblacional del INEGI (2020).

IMAGEN 1. POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD, CON LIMITACIÓN EN LA ACTIVIDAD COTIDIANA O CON ALGÚN PROBLEMA O CONDICIÓN MENTAL EN EL ESTADO DE GUANAJUATO



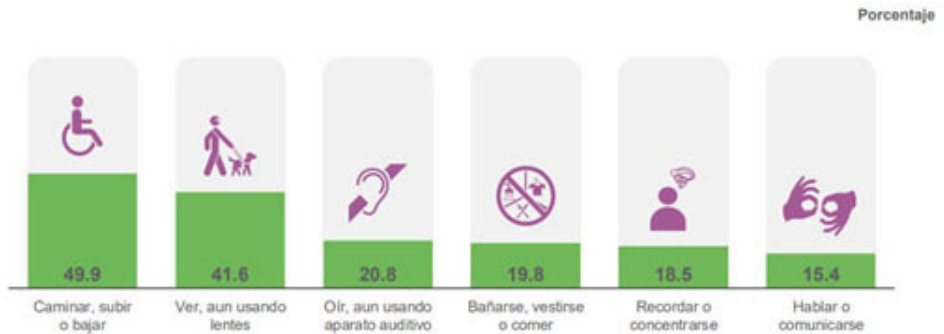
Fuente: INEGI (2020)

IMAGEN 2. POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD Y SU DISTRIBUCIÓN POR SEXO EN EL ESTADO DE GUANAJUATO



Fuente: INEGI (2020)

IMAGEN 3. DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD SEGÚN ACTIVIDAD COTIDIANA



Fuente: INEGI (2020)

IMAGEN 4. POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD Y SU DISTRIBUCIÓN POR GRUPOS DE EDAD EN EL ESTADO DE GUANAJUATO



Fuente: INEGI (2020)

Derecho a la consulta

El derecho a la consulta previa de las personas con discapacidad encuentra reconocimiento en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, y en el artículo V de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.

Este derecho se encuentra estrechamente relacionado con otros de los principios generales que rigen la convención: autonomía e independencia (artículo 3.a), igualdad ante la ley (artículo 12) y participación (artículos 3.c y 29). En ese sentido, la participación de las personas con discapacidad se proyecta como el principio rector de la convención considerado, además de un pilar de la Convención, un derecho reconocido que encuentra su garantía mediante el derecho a la consulta estrecha (SCJN, agosto de 2023).

La necesidad de consultar a las personas con discapacidad sobre decisiones que les conciernen encuentra su motivación en la urgencia de superar el modelo rehabilitador de la discapacidad, que concibe a estas personas como sujetos pasivos de ayuda, y favorecer el modelo social, donde la discapacidad se entiende como un producto del contexto de los individuos (SCJN, mayo de 2023).

En ese orden de ideas, la consulta es una medida de protección y garantía de los derechos de las personas con discapacidad, históricamente discriminadas e ignoradas, cuya finalidad consiste en que expresen sus opiniones y observaciones en torno a las medidas legislativas para que éstas les representen un beneficio real y efectivo. Entonces, la consulta funge como un requisito ineludible para asegurar la pertinencia y la calidad de las acciones implementadas que les pudieran afectar; en otras palabras, permite garantizar que éstas respondan a sus necesidades reales (SCJN, 20 de abril de 2020). La ausencia de una consulta implicaría no considerar a las personas con discapacidad en la definición de sus propias necesidades, es decir, el retorno a un modelo asistencialista (SCJN, mayo de 2023).

Consulta como requisito constitucional del procedimiento legislativo

Como se refirió con anterioridad, las personas con discapacidad constituyen un grupo históricamente discriminado e ignorado, por lo que el derecho de este grupo a ser consultado en la adopción o la implementación de legislación y políticas públicas nacionales ha sido reconocido como un requisito ineludible para asegurar la pertinencia y la calidad de todas estas acciones (SCJN, agosto de 2023). En otras palabras, se estima necesario para conocer si las medidas legislativas o las políticas públicas constituyen, real y efectivamente, medidas benéficas para ellas, y, sobre todo, para escuchar sus aportaciones y opiniones (SCJN, mayo de 2021).

En consecuencia, la consulta a personas con discapacidad constituye una exigencia procedimental de rango constitucional, cuya omisión implica un vicio formal con efecto invalidante del procedimiento y —en consecuencia— del producto legislativo. Por lo anterior, la consulta a personas con discapacidad debe suponer un ajuste en los procesos democráticos y representativos corrientes, y requiere que el órgano legislativo establezca, previamente, la manera en la que dará cauce a esa participación (SCJN, mayo de 2021).

¿Cuándo consultar?

En la vía legislativa, la consulta se activa cada vez que las propuestas normativas tienen por objeto hacer efectiva la propia Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, y cuando derivan de procesos de adopción de decisiones en “cuestiones relacionadas”² con las personas con

² Por *cuestiones relacionadas* debe entenderse “todos los casos en los que se regule una cuestión que atienda o refiera a las personas con discapacidad”, véase Acción de Inconstitucionalidad 142/2022 y sus acumuladas 145/2022, 146/2022, 148/2022, 150/2022 y 151/2022. Es un término que [...] abarca 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. La interpretación amplia de las cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad permite

discapacidad, incluidos los niños y las niñas, a través de las organizaciones que las representan (SCJN, enero de 2023).

La expresión “decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad” no deberá entenderse restrictivamente, en el sentido de que la consulta sólo será obligatoria en casos donde se afecten, dañen o limiten los derechos de las personas con discapacidad, sino que abarca toda la gama de medidas legislativas, administrativas y de otra índole que puedan afectar, de forma directa o indirecta, sus derechos (SCJN, enero de 2023; *Observación general* núm. 7, 2018).

Para efectos de la obligación a consultar, no resulta relevante el nivel benéfico o dañino de la medida que se pretende implementar —en última instancia, eso será motivo de participación autónoma de las personas con discapacidad y deberá tomarse en cuenta en el proceso de toma de decisiones—. El factor determinante es el grado o la intimidad de la relación de la medida legislativa con las vidas y el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad (SCJN, enero de 2023; *Observación general* núm. 7, 2018).

A partir de esta consideración, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ha señalado que, si existe controversia en torno a los efectos de algunas medidas sobre las personas con discapacidad, corresponde a las autoridades de los Estados demostrar que la cuestión examinada no atañe a este grupo de atención prioritaria y, en consecuencia, no se requiere la celebración de consultas (SCJN, enero de 2023).

La medida objeto de consulta podría encontrarse contenida en un ordenamiento más amplio, es decir, que no esté específicamente relacionado o no se refiera única y exclusivamente a las personas con discapacidad, o en un

a los Estados parte tener en cuenta la discapacidad mediante políticas inclusivas, garantizando que las personas con discapacidad sean consideradas en igualdad de condiciones con las demás. También asegura que el conocimiento y las experiencias vitales de las personas con discapacidad se tengan en consideración al decidir nuevas medidas legislativas [...], como lo establece [...]

(30) Acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017.

cuerpo normativo dirigido a ellas de manera puntual e integral. En el primer supuesto, sólo se consultarán las normas que puedan afectar, de forma directa o indirecta, a dicho grupo; en el segundo supuesto, la consulta debe hacerse respecto de la totalidad del ordenamiento (SCJN, octubre de 2021).

Cabe resaltar que, incluso en casos hipotéticos donde la legislación sea emitida en cumplimiento a un mandato de armonización ordenado por el legislador federal, persiste la obligación, para el legislador local, de consultar a las personas con discapacidad antes de emitir las normas dirigidas a regular diversos aspectos referentes a su esfera de derechos. Esto puede excentarse si se demuestra que la ley preexistente fue consultada y, además, que el legislador local replicó el contenido de la Ley General (SCJN, mayo de 2021; octubre de 2021).

La misma obligación persiste sin importar el contexto, pues éste no podría utilizarse como un argumento para evitar la consulta. Al respecto, la SCJN, en el contexto de la pandemia ocasionada por SARS-CoV-2 o COVID-19, señaló que las medidas de emergencia sanitaria no pueden emplearse como una excusa para tomar decisiones sin implementar un procedimiento de consulta previa. En otras palabras, no puede eludirse la obligación de realizar la consulta exigida por la Constitución Federal (SCJN, marzo de 2020; septiembre de 2020). A continuación, se enuncian algunos ejemplos de normas donde se requiere de la consulta de las personas con discapacidad:

- Normativa especializada en materia de inclusión y desarrollo de personas con discapacidad (SCJN, octubre 2020), o aquella cuya finalidad consista en la reducción de limitaciones, barreras o impedimentos que hagan nugatorio el ejercicio de derechos, así como la eliminación de prácticas de discriminación o exclusión motivadas por su condición (SCJN, mayo de 2021).
- Cuestiones relacionadas con el reconocimiento de los derechos, los intereses, las vivencias y las necesidades de las personas con discapacidad (SCJN,

marzo de 2020; enero de 2023); a saber: la adopción, 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 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 (*Observación general* núm. 7, 2018).

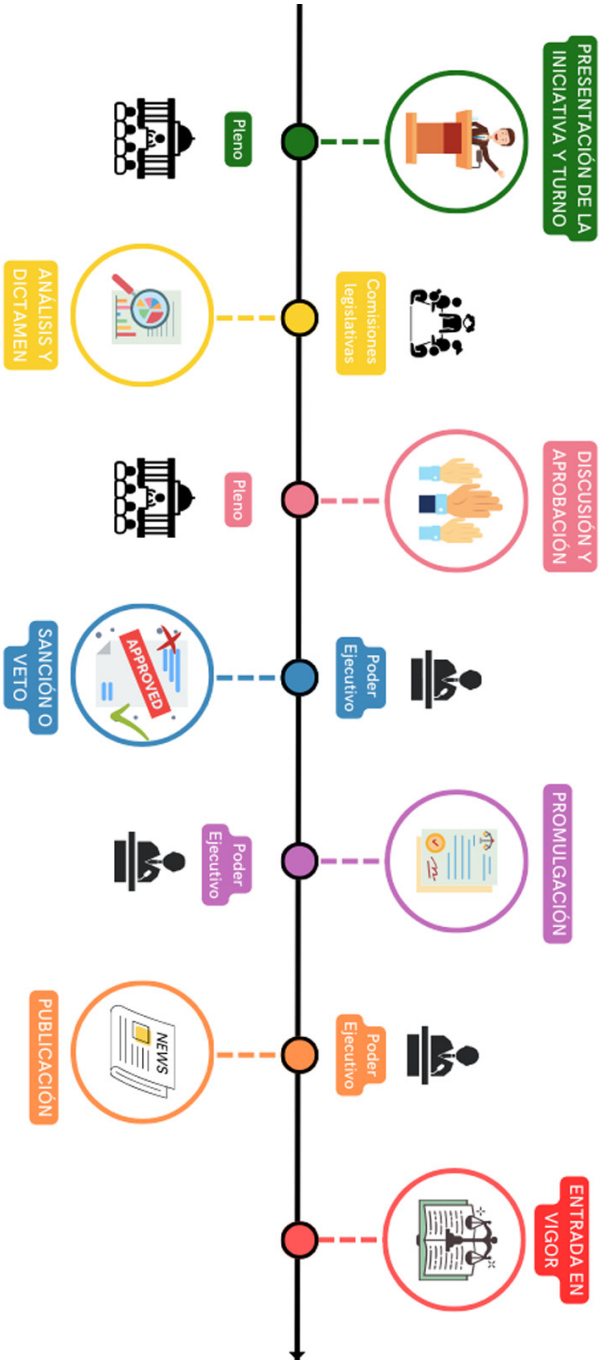
- La creación de espacios de representación para personas pertenecientes a grupos en condición de vulnerabilidad, así como todas las reglas y bases concernientes a su operatividad (SCJN, enero de 2023).

¿Cómo consultar?

El proceso ordinario de creación de normas en Guanajuato se encuentra regulado por la Ley Orgánica del Poder Legislativo del estado. De manera puntual, en los artículos 56, 58, 61 y 79, Título Séptimo intitulado «Proceso Legislativo», Capítulos I al VI, denominados respectivamente «Iniciativas», «Dictámenes», «Discusiones», «Votaciones», «Resoluciones» y «Expedición de Leyes», que abarca los artículos 167-208 quáter, en donde se establecen las cuestiones relativas a la presentación de la iniciativa, turno a comisión, estudio en comisión, dictamen, remisión a pleno, lectura del dictamen en pleno, discusión, votación, aprobación, sanción, publicación e inicio de vigencia, mismas que pueden graficarse de la siguiente manera:

La celebración de consultas estrechas y la colaboración activa de las personas con discapacidad debería entenderse como un proceso y no como un acontecimiento puntual aislado. En los procesos de adopción de decisiones, se deberá incluir a todas las personas con discapacidad a través de las organizaciones encargadas de representarlos; asimismo, tendrán que implementarse —de ser

IMAGEN 5. PROCESO LEGISLATIVO TRADICIONAL.



Fuente: elaboración propia.

necesario— regímenes de apoyo para la adopción de decisiones. Las autoridades que dirijan estos procesos tienen el deber de informar, por medio de una explicación clara, los resultados a las agrupaciones de personas con discapacidad. (*Observación general* núm. 7, 2018)

Parámetros generales de consulta a personas con discapacidad

Como fue referido previamente, la consulta a personas con discapacidad constituye un requisito procedimental de rango constitucional cuando las propuestas legislativas inciden en los intereses o derechos de las personas con discapacidad (SCJN, 20 de abril de 2020). Su omisión implica un vicio formal invalidante del procedimiento y, consecuentemente, del producto legislativo (SCJN, enero de 2023).

Dicha consulta debe suponer un ajuste en los procesos democráticos y representativos corrientes; asimismo, en su implementación, deben considerarse, como mínimo, los aspectos siguientes (SCJN, octubre de 2021; enero de 2023):

- La consulta debe ser previa, pública, abierta y regular: el órgano legislativo debe establecer reglas, plazos razonables y procedimientos en una convocatoria donde se informe, de manera amplia, accesible y por distintos medios, la manera en la que las personas con discapacidad y sus organizaciones podrán participar tanto en el proyecto de iniciativa, como en el proceso legislativo. En éste, debe garantizarse la participación de este grupo de atención prioritaria en el punto previo al dictamen y ante el pleno del órgano deliberativo, durante la discusión, por lo cual habrán de especificarse los momentos de participación en las convocatorias.
- La consulta debe ser estrecha y contar con participación de las personas con discapacidad: éstas deben colaborar en atención a su autonomía y sin sustitución de su voluntad. Su intervención puede darse tanto de forma

individual, como por conducto de las organizaciones de personas con discapacidad, en atención a su heterogeneidad y diversidad. Además, debe tomarse en cuenta a las niñas, los niños y los adolescentes con discapacidad.

- La participación debe ser efectiva: esto es, real y contundente, por lo que, en el proceso legislativo, la opinión vertida por las personas con discapacidad debe tomarse en cuenta y analizarse, con el propósito de evitar reducir su intervención al mero hecho de asir de forma pasiva a una exposición. Por el contrario, se pretende que enriquezcan y guíen, con su visión, la manera en la que el Estado puede eliminar las barreras sociales —pues son quienes las enfrentan y mejor pueden señalarlas—, con el fin de lograr su pleno desarrollo en las mejores condiciones. Este diálogo permitirá diseñar mejores políticas para garantizar el pleno ejercicio de los derechos fundamentales de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones, sin importar su estado físico, psicológico o intelectual, ni su género ni su minoría de edad, y desde una cosmovisión amplia de sus condiciones y dificultades sociales —relacionadas con pobreza, vivienda, salud, educación, campo laboral, etcétera.

Para contar con una participación efectiva, resulta necesario cumplir con los principios de accesibilidad, información, transparencia y significatividad —desarrollados a continuación—, pues sólo de esta manera se logrará su pleno desarrollo y ejercicio de derechos:

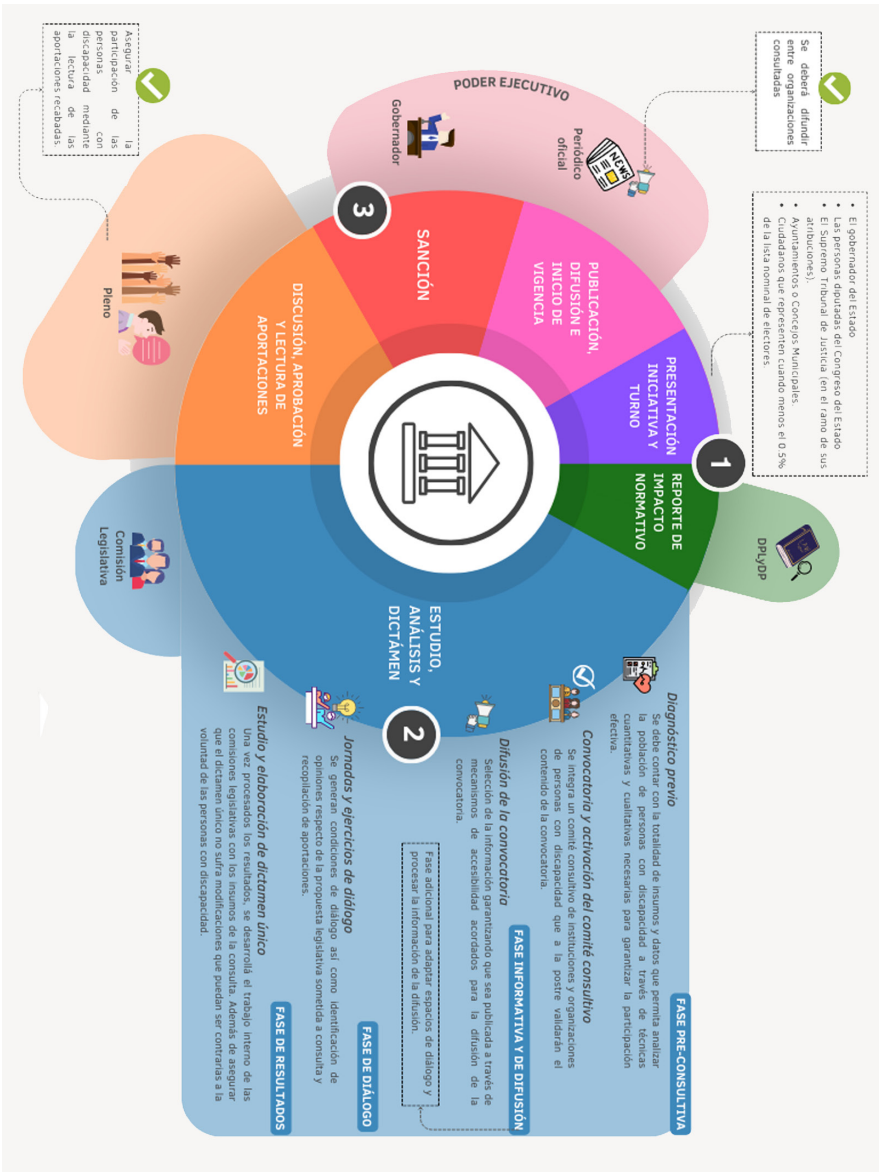
- La consulta debe ser accesible: las convocatorias deben redactarse con un lenguaje claro y comprensible, así como en un formato de lectura fácil. Deben adaptarse para hacerlas entendibles, de acuerdo con las necesidades solicitadas por los diferentes tipos de discapacidad. Deben publicarse en distintos medios —incluidos los sitios web de los órganos legislativos—, en formatos accesibles y con ajustes razonables cuando se requiera (los macrotipos, la interpretación en lengua de señas, el braille y la comu-

nicación táctil, por mencionar algunos). Además, las instalaciones de los órganos parlamentarios también deben ser accesibles a las personas con discapacidad.

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 para, así, posibilitar que las personas con discapacidad comprendan su contenido y, a partir de ello, propongan cambios durante el proceso legislativo, mismos que deberán tomarse en cuenta. También debe asegurarse la accesibilidad al producto del procedimiento legislativo, es decir, al decreto donde se publique el ordenamiento jurídico en el órgano de difusión estatal.

- La consulta debe ser informada: se les debe informar a las personas con discapacidad, de manera amplia y precisa, la naturaleza y la consecuencia de la decisión que se pretende tomar.
- La consulta debe ser significativa: en todos los momentos del proceso legislativo, deben referirse y analizarse las conclusiones obtenidas de la participación de las personas con discapacidad y de los organismos que las representan.
- La consulta debe ser transparente: para lograr una participación eficaz, resulta elemental garantizar la transparencia en el manejo de la información generada por los órganos estatales y por las personas con discapacidad, en lo individual y de forma colectiva, así como del análisis y del debate de sus aportaciones.

Durante el proceso de consulta, deberá incluirse a las niñas, los niños y los adolescentes con discapacidad a través de las organizaciones correspondientes, asegurando que se entienda y respete su voluntad y sus preferencias,



Fuente: elaboración propia.

y que, en todo momento, se tenga en cuenta su capacidad personal evolutiva (*Observación general* núm. 7, 2018).

MANUAL DE CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD

El presente apartado tiene como objetivo proponer las modificaciones al proceso legislativo cuando, a causa de la existencia de medidas susceptibles de incidir o afectar, de forma directa o indirecta, en los derechos de las personas con discapacidad, surja la obligación de consultarlas. El proceso legislativo sugerido en el presente manual prevé las características y las fases mínimas necesarias para ajustarlo a los estándares vigentes desarrollados en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, incorporando las recomendaciones de organismos internacionales especialistas en la materia.

Durante la celebración de consultas estrechas a y la colaboración activa de las personas con discapacidad y sus organizaciones, debe ocurrir un intercambio bidireccional. Es decir, no basta con comunicarles la medida a adoptar, ni considerar la consulta como un hecho puntual y aislado, sino que este proceso debe regirse por un interés por escucharlas, por examinar sus aportaciones y preocupaciones, y por la disposición a actuar en consecuencia (Naciones Unidas, mayo de 2021).

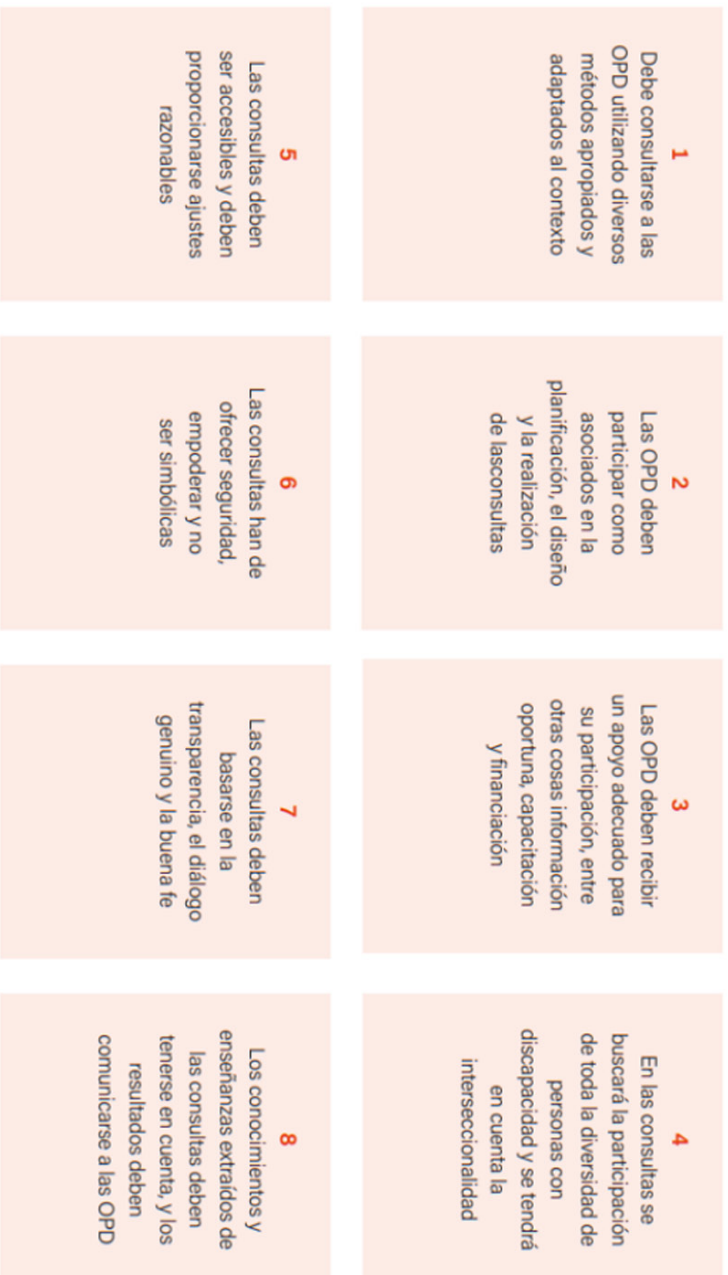
Fase preconsultiva

Durante la fase preconsultiva, las autoridades designadas para realizar la consulta —en este caso, las personas legisladoras— deben elaborar un diagnóstico previo que facilite los puntos siguientes.

Identificar la medida legislativa que debe ser objeto de consulta

Para garantizar que la consulta sea previa, las personas con discapacidad deben involucrarse lo antes posible en el proceso, es decir, no es viable realizar

IMAGEN 7. PRINCIPALES CONSIDERACIONES PARA UNA CONSULTA



Fuente: ONU (mayo de 2021).

* Organizaciones de Personas con Discapacidad (OPD).

una consulta cuando ya se tiene un decreto o un proceso avanzado, o cuando sólo se busca obtener su aprobación, pues ello, prácticamente, anularía la posibilidad de que estas individuos incidan en su contenido (SCJN, abril de 2020).

Derivado de lo anterior, el análisis de impacto normativo de una propuesta legislativa debe hacerse durante las primeras etapas del proceso legislativo tradicional. Dicho análisis tendrá como objetivo identificar la existencia de medidas susceptibles de incidir o afectar, de forma directa o indirecta, los derechos de las personas con discapacidad, a fin de que pueda modificarse el proceso legislativo tradicional, incorporando la fase adicional aquí propuesta.

En ese orden de ideas, el Reporte del Análisis de Impacto Normativo (también denominado RAIN) se añadirá como una actividad previa al establecimiento de la metodología de estudio de las propuestas legislativas, con la pretensión de garantizar una participación y un diálogo efectivos desde que se cuente con la iniciativa. Esta intervención se extendería hasta la fase final del procedimiento legislativo.

Identificar a las personas con discapacidad, las personas con experiencia de discapacidad vivida, las organizaciones que las representan, las organizaciones de la sociedad civil, y las autoridades involucradas en las consultas

Personas con discapacidad

La consulta debe ser estrecha y contar con la participación de las personas con discapacidad, ya sea de forma individual o por conducto de las organizaciones encargadas de representarlas atendiendo a su heterogeneidad y diversidad, los procesos de participación de las personas con discapacidad, incluidas niñas y niños con discapacidad, a través de sus propias organizaciones, deberían comprender a las organizaciones que representen la amplia diversidad de personas con discapacidad en el Estado (*Observación general* núm. 7, 2018). Es decir, debe garantizarse una integración representativa y

diversa de organizaciones de personas con discapacidad que incluya a todos los grupos de personas con discapacidad (SCJN, agosto de 2023).

Para la elaboración del diagnóstico de las personas con discapacidad y organizaciones que los representen, el órgano legislativo podrá acudir a las herramientas o estructuras institucionalizadas o positivizadas en su marco jurídico; por ejemplo, en Guanajuato, puede apoyarse en:

- Registro Nacional de Población con Discapacidad, previsto en la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad.
- Registro de personas con discapacidad en el Estado, a cargo del instituto Guanajuatense para las Personas con Discapacidad, previsto en la ley de Inclusión para las Personas con Discapacidad en el Estado de Guanajuato.
- Padrón de Organizaciones de Asistencia Social, a cargo del Consejo Estatal de Asistencia Social, previsto en la Ley de Organizaciones de Asistencia Social para el Estado de Guanajuato.
- Registro Estatal de las Organizaciones de la Sociedad Civil, a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano, previsto en la ley de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil en el Estado de Guanajuato.

Es importante destacar que la inexistencia de un Padrón o un registro oficial, o la incompletitud de los existentes, no limitan ni desconocen los derechos que el parámetro de regularidad le reconoce a este grupo en vulnerabilidad. Por lo tanto, en los casos donde las organizaciones de personas con discapacidad no representen a la diversidad de éstas, o las consultas deban dirigirse a ciertos grupos de personas con discapacidad, se deberán emplear los mecanismos que permitan su identificación, de tal manera que

se les otorgue la posibilidad de acceder a la información y de participar en el proceso de consulta (SCJN, enero de 2023).

Para averiguar quiénes son, resulta necesario colaborar con las organizaciones nacionales, regionales e internacionales que tengan miembros individuales o contactos a nivel local. Las organizaciones de la sociedad civil, las instituciones de la administración pública, las instituciones nacionales de derechos humanos y otras partes interesadas también pueden ayudar en esa tarea (ONU, mayo de 2021).

Por ejemplo, la onu (mayo de 2021) refiere una lista (no exhaustiva ni obligatoria) de redes y organizaciones internacionales y regionales de personas con discapacidad, a saber:

- Alianza Internacional de la Discapacidad (IDA)
- Disabled Peoples International (DPI)
- Red Mundial de Personas Indígenas con Discapacidad (IPWDGN)
- Dementia Alliance International (DAI)
- Down Syndrome International (DSI)
- Inclusion International (II)
- International Federation of Hard of Hearing People (IFHOH)
- Federación Internacional de Espina Bífida e Hidrocefalia
- Transforming Communities for Inclusion (TCI)
- Unión Mundial de Ciegos (UMC)

- Federación Mundial de Sordos
- Federación Mundial de Personas Sordociegas (WFDB)
- Red Mundial de Usuarios y Supervivientes de la Psiquiatría
- Red Latinoamericana de Organizaciones de Personas con Discapacidad y sus Familias (RIADIS)
- Redesfera Latinoamericana de la Diversidad Psicosocial
- Pacific Disability Fórum

Organizaciones que las representan

Las “organizaciones que representan a” o las “organizaciones de personas con discapacidad”, destinadas a servir como intermediarios entre este sector poblacional y las instancias normativas en el proceso de consulta, sólo pueden ser aquellas dirigidas, administradas, gobernadas y conformadas, en su mayoría, por personas con discapacidad (*Observación general* núm. 7, 2018; ONU, mayo de 2021). El Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (*Observación general* núm. 7, 2018, 3) refiere que estas organizaciones presentan las siguientes características:

- Se establecen, principalmente, con los objetivos de actuar, expresar, promover, reivindicar y/o defender colectivamente los derechos de las personas con discapacidad, por lo que, en general, deben ser reconocidas como tales.
- Emplean o nombran/designan, específicamente, a personas con discapacidad; les asignan mandatos o están representadas por éstas.

- En la mayoría de los casos, no están afiliadas a ningún partido político y son independientes de las autoridades públicas u otras organizaciones no gubernamentales de las que podrían formar parte.
- Pueden representar a uno o más grupos de personas sobre la base de deficiencias reales o percibidas, o pueden admitir como miembros a todas las personas con discapacidad.
- Representan a grupos de personas con discapacidad y con diversas situaciones particulares (en términos, por ejemplo, de sexo, género, raza, edad, o situación de migrante o refugiado). Pueden incluir a grupos basados en identidades transversales (por ejemplo, niños, mujeres o personas indígenas con discapacidad) y a individuos con diversas deficiencias.
- Pueden tener alcance regional, local, nacional o internacional.
- Pueden funcionar como organizaciones individuales, coaliciones u organizaciones coordinadoras englobantes de personas con distintos tipos de discapacidad, con el objetivo de hacer oír a las personas con discapacidad de forma colaborativa y coordinada en sus relaciones con las autoridades, las organizaciones internacionales y las entidades privadas, entre otros.

Entre los distintos tipos de organizaciones identificadas por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, figuran las siguientes (*Observación general* núm. 7, 2018, 3 y 4):

- Organizaciones coordinadoras de personas con discapacidad. Son coaliciones de organizaciones representantes de estas personas. Idealmente, sólo debería haber una o dos agrupaciones coordinadoras en cada nivel de adopción de decisiones.

- A fin de ser abiertas y democráticas, y de representar, de manera integral, la amplia diversidad de personas con discapacidad, deberían aceptar a todas las organizaciones de personas con discapacidad como miembros.
- Deberían, asimismo, estar organizadas, dirigidas y controladas por personas con discapacidad.
- Sólo tendrían que hablar en nombre de las organizaciones que las integran y acerca de asuntos de interés mutuo, decididos de forma colectiva.
- Sin embargo, no pueden representar a personas con discapacidad de forma individual porque suelen carecer de conocimientos detallados sobre su situación personal.
- Las organizaciones individuales de personas con discapacidad que representan a comunidades concretas son más aptas para desempeñar ese papel. No obstante, las personas con discapacidad deberían poder decidir por sí mismas qué organizaciones quieren que las representen.
- La existencia de organizaciones coordinadoras en los Estados parte no debería ser óbice, en ninguna circunstancia, para la participación de personas con discapacidad o de sus organizaciones en consultas u otras formas de promover los intereses de las personas con discapacidad.
- Organizaciones que representan a personas con distintos tipos de discapacidad, integradas por individuos que representan todas o algunas de las muy diversas deficiencias existentes. Normalmente, se organizan a nivel local y/o nacional, pero también pueden existir a nivel regional e internacional.

- Organizaciones de autogestores que representan a las personas con discapacidad en distintas redes y plataformas, muchas veces poco estructuradas y/o constituidas a nivel local. Promueven los derechos de las personas con discapacidad, en especial de quienes poseen discapacidad intelectual. Su creación, con apoyo adecuado y, a veces, amplio, encaminada a que sus miembros puedan expresar sus opiniones, reviste una importancia fundamental para la participación política y los procesos de adopción de decisiones, seguimiento y aplicación. Esto adquiere especial relevancia en los casos de las personas a quienes se les impide ejercer su capacidad jurídica, se encuentran institucionalizadas o se les niega el derecho a votar. En muchos países, las organizaciones de autogestores sufren discriminación porque se les deniega un estatuto jurídico a causa de leyes y reglamentos que privan a sus miembros de capacidad jurídica.
- Organizaciones que comprenden a los familiares y/o los parientes de personas con discapacidad, que desempeñan un papel central en lo relativo a facilitar, promover y garantizar los intereses, y apoyar la autonomía y la participación activa de sus familiares con discapacidad intelectual o demencia, y/o a niños y niñas con discapacidad, cuando esos grupos de personas con discapacidad desean el apoyo de sus familias en forma de organizaciones o redes unidas. En estos casos, dichas organizaciones deberían ser incluidas en los procesos de consulta, adopción de decisiones y seguimiento. El papel de los padres, los familiares y los cuidadores en esas organizaciones debería consistir en empoderar y prestar asistencia a las personas con discapacidad para que éstas tengan voz y tomen el pleno control de sus vidas. Estas organizaciones deberían promover y utilizar activamente los procesos de apoyo para la adopción de decisiones, a fin de asegurar que se respete el derecho de las personas con discapacidad a ser consultadas y a expresar su propia opinión.

- Organizaciones de mujeres y niñas con discapacidad, que representan a estas personas como un grupo heterogéneo. La diversidad de mujeres y niñas con discapacidad debería comprender todos los tipos de deficiencias. Es imprescindible asegurar su participación en las consultas sobre cuestiones específicas que les afectan de forma exclusiva o desproporcionada, así como las cuestiones relativas a las mujeres y las niñas en general, como las políticas de igualdad de género.
- Organizaciones e iniciativas de niños y jóvenes con discapacidad, fundamentales en lo referente a la participación de los niños en la vida pública y comunitaria, su derecho a ser escuchados, y su libertad de expresión y asociación. Los adultos tienen un papel de apoyo esencial para fomentar un entorno que permita a los niños y jóvenes con discapacidad establecer sus propias organizaciones e iniciativas, y actuar a través de ellas, de manera oficial u oficiosa, entre otras cosas, mediante la cooperación con adultos y con otros niños y jóvenes.

En el proceso de selección de las organizaciones de personas con discapacidad a participar, no puede exigirse que éstas se encuentren registradas, tengan un estatuto jurídico o una acreditación nacional como condición previa para participar en los procesos amplios de consulta (*Observación general* núm. 7, 2018). La ONU (mayo de 2021) ha sostenido que, en los casos donde estas organizaciones no representen a la diversidad de personas con discapacidad o las poblaciones, las consultas deben dirigirse directamente a los individuos y a los grupos de personas con discapacidad.

Personas con experiencia de discapacidad vivida

En este grupo se ubican aquellas personas que han experimentado, por sí mismos o a través de interacciones regulares con personas con discapacidad en los ámbitos personal o profesional, lo que es vivir con discapacidad. Por ello su participación permite un conocimiento más completo del contexto

experimentado por las personas con discapacidad, incluso a través de quienes las acompañan de manera regular.

Para averiguar quiénes son, será necesario colaborar con las organizaciones regionales, nacionales e internacionales que tengan miembros individuales o contactos a nivel local; organizaciones de la sociedad civil; las instituciones de la administración pública y de derechos humanos a nivel nacional, u otras de las referidas en el apartado anterior.

Autoridades involucradas

Asimismo, es necesario que el diagnóstico presente la identificación plena de la estructura gubernamental —es decir, las direcciones o dependencias, su ubicación, los medios y datos de contacto— de las oficinas que, entre sus atribuciones, tengan la encomienda de promover, proteger y defender los derechos de las personas con discapacidad. También debe reconocer los sistemas o esquemas de protección o colaboración, como consejos ciudadanos o gubernamentales, con el mismo objetivo. Se sugiere garantizar la participación, al menos, de las siguientes autoridades:

- Autoridad responsable: corresponde a la autoridad sobre la cual recae la obligación de realizar la consulta; en este caso, se trata del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato.
- Dentro del personal administrativo designado por el Congreso, deberá comisionarse a una persona con capacidad legal para negociar. Además, la totalidad del personal involucrado debe estar debidamente capacitado o contar con la asistencia de los intérpretes respectivos.

Procuraduría de Derechos Humanos del Estado de Guanajuato: en la estructura gubernamental de esta entidad federativa, se contempla la Procuraduría de Derechos Humanos como un organismo autónomo de protección, defensa, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos. Además, le

competente propiciar una cultura de respeto a los mismos, por lo que se considera relevante su participación al interior del Consejo Consultivo para que funja como testigo de la correcta celebración de ésta.

- Instituto Guanajuatense para las Personas con Discapacidad: se trata de un organismo público descentralizado del Poder Ejecutivo estatal, y cuya función esencial consiste en la ejecución, la promoción y el impulso de las acciones en materia de atención, protección, rehabilitación e inclusión de las personas con discapacidad en Guanajuato; por ello, debe garantizarse su participación al interior del Comité.

Organizaciones de la sociedad civil

Si bien, en general, organizaciones de la sociedad civil no pueden representar a las agrupaciones de personas con discapacidad ni funcionar como un duplicado de éstas, su participación sí puede resultar valiosa en el proceso de consulta. A diferencia de las organizaciones *de* personas con discapacidad —es decir, aquellas presididas directamente por estos individuos—, previstas en el numeral 2 del presente apartado, las organizaciones *para* las personas con discapacidad aquí referidas son aquellas que prestan servicios y/o defienden los intereses de las personas con discapacidad. En la práctica, esto puede dar lugar a conflictos de intereses si éstas anteponen sus objetivos, como entidades de carácter privado, a los derechos de las personas con discapacidad (*Observación general* núm. 7, 2018).

En ese orden, se sugiere que, en el diagnóstico, se contenga un directorio actualizado de las organizaciones no gubernamentales, es decir, de la sociedad civil que, sin fines de lucro, tengan como propósitos la defensa, la protección y la promoción de los derechos de las personas con discapacidad.

Activación del Comité Técnico de Acompañamiento

Objeto del Comité

Se propone la creación de un Comité Técnico cuyo objeto sea el acompañamiento durante el proceso de consulta y validación del mismo, mediante el sometimiento a consideración de sus integrantes de una convocatoria inclusiva y accesible, que garantice que todas las personas con discapacidad tengan la oportunidad de participar en el proceso, establezca los momentos específicos para su participación y defina los ajustes razonables necesarios en el proceso de consulta.

Integración del Comité

La efectividad en la validación del proceso de consulta sometido al Comité depende mayormente de su integración y de que, en la misma, se refleje la pluralidad que compone el grupo vulnerable que se pretende consultar. Por ello, en su seno debe considerarse a las personas con discapacidad sujetas a consulta a través de representantes provenientes del mismo grupo vulnerable, las organizaciones que las representan, las entidades gubernamentales encargadas de su protección, así como de las autoridades legislativas: todos ellos previamente identificados, en la fase preconsultiva.

Es decir, deberán participar, al menos:

- Organizaciones de personas con discapacidad, o individuos con discapacidad en lo individual, de manera directa, incluyendo niñas, niños y adolescentes.
- Personas con experiencia vivida de discapacidad.
- Organizaciones no gubernamentales o para personas con discapacidad que tengan como propósito la defensa, la protección y la promoción de los derechos de las personas con discapacidad.

- Organizaciones gubernamentales dedicadas a la protección, la defensa, la promoción, el estudio y la divulgación de los derechos humanos, particularmente de las personas con discapacidad.

Actuación del Comité

- Convocatoria

La SCJN ha referido, en reiteradas ocasiones, la invalidez de que la convocatoria se defina o emita de forma unilateral por el Congreso, sin advertir la participación de los sujetos consultados en su definición (SCJN, abril de 2020). En ese orden de ideas, debe garantizarse que, desde la definición de las bases de la convocatoria, se incluya a las personas con discapacidad, pues el objeto mismo de consulta consiste en garantizar su participación. Por eso el propio grupo al que van dirigidas las reglas es el indicado para su establecimiento y para visibilizar la totalidad de requerimientos técnicos y materiales que requieren (SCJN, 21 de abril de 2020).

Las convocatorias deben redactarse con lenguaje comprensible, en formato de lectura fácil y lenguaje claro, así como adaptarse para resultar entendible, en consideración de las necesidades de las distintas discapacidades. Asimismo, deben difundirse en distintos espacios, incluidos los sitios web de los órganos legislativos, y mediante formatos digitales accesibles. Finalmente, deben contar con ajustes razonables cuando se requiera, como, por ejemplo, los macrotipos, la interpretación en lengua de señas, el braille y la comunicación táctil (SCJN, 21 de abril de 2020).

Entonces, una vez que se haya integrado debidamente el Comité consultivo, se deberán definir, de común acuerdo:

- El objeto de la consulta: la convocatoria debe explicar el objetivo de la consulta con las mayores sencillez y claridad posibles; además, éste debe exponer en qué consisten la propuesta normativa y los impactos que su institucionalización podría causar en la vida y el desarrollo de las personas con discapacidad.

- Definición de los sujetos de la consulta: con sustento en el resultado del diagnóstico, debe puntualizarse quiénes serán convocados a participar en la consulta, comenzando con el imprescindible llamado a las personas con discapacidad o a las organizaciones que las representen; asimismo, se enunciarán los demás participantes y el carácter con el que ejercerán su intervención.
- Reglas, plazos razonables y procedimientos: en la convocatoria, deberá referirse, de manera clara, las formas y condiciones para que las personas con discapacidad y las organizaciones participen en la consulta. (SCJN, enero de 2023).

En cuanto a las reglas, éstas deben tener la clarificación del desarrollo del ejercicio de la consulta como único objetivo, sin imponer cargas desproporcionadas a las personas con discapacidad o a los participantes de ésta.

Los plazos establecidos 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; segundo, para permitir la emisión de las participaciones de las personas.

- Los procedimientos de participación deberán ser tan sencillos y claros como sea posible, e implementar mecanismos accesibles de diálogo y acercamiento, evitando aquellos que inhiban la participación de las personas con discapacidad.
- Además, estos tres aspectos deberán ser flexibles y podrán recibir modificaciones en función de las condiciones o circunstancias existentes durante el proceso de consulta.
- Requerimientos en términos de accesibilidad y ajustes razonables: se deberán precisar los requerimientos necesarios, a petición de las personas con discapacidad, para hacer entendible el proceso de consulta para quienes tengan alguna discapacidad cognitiva o física que les dificulte com-

prender la información (SCJN, enero de 2023). Por ejemplo, el apoyo de un asistente personal; un facilitador; un intérprete de lengua de señas o de lengua de señas táctil; alguien que tome notas para ayudarles a participar en la consulta; el empleo de lenguaje adaptado, entre otros (Naciones Unidas, 2021).

En su definición, podrán emplearse herramientas de organismos especializados, por ejemplo, Directrices para una Comunicación Inclusiva de la Discapacidad (Naciones Unidas, 2019).

Lo anterior implica que, a efecto de garantizar el diálogo efectivo entre las personas con discapacidad y el órgano legislativo, el personal debe encontrarse debidamente capacitado para el uso del lenguaje correspondiente o, en su caso, tener el acompañamiento técnico necesario.

IMAGEN 8. FASE PRECONSULTIVA



Fuente: elaboración propia.

Fase informativa y de difusión de la consulta

Selección de información

El órgano legislativo deberá seleccionar toda la documentación necesaria para informar, de manera amplia y precisa, sobre la naturaleza y la consecuencia de las iniciativas sujetas a consulta, a efecto de que las personas con discapacidad puedan participar efectivamente (SCJN, mayo de 2021).

Se deberá garantizar la transparencia de los procesos de consulta, fomentar una participación continua desde las primeras etapas, y proporcionar toda la información pertinente, adecuada y accesible, adoptando, de ser necesario, regímenes de ayuda técnica y ajustes razonables, con el fin de garantizar la participación de los representantes de todas las personas con discapacidad en los procesos de consulta (*Observación general* núm. 7, 2018).

De conformidad con la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, por *accesibilidad, ajustes razonables y ayudas técnicas* entenderemos:

- **Accesibilidad:** las medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales.
- **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.
- **Ayudas técnicas:** dispositivos tecnológicos y materiales que permiten habilitar, rehabilitar o compensar una o más limitaciones funcionales, motoras, sensoriales o intelectuales de las personas con discapacidad.

Entrega de información

El acceso a la información es necesario para que las organizaciones de personas con discapacidad intervengan y participen plenamente, y expresen libremente su opinión, en el proceso de seguimiento. Toda la información pertinente, incluida la presupuestaria, estadística y de otra índole, necesaria para formarse una opinión con conocimiento de causa, debería proporcionarse con antelación suficiente a cualquier consulta (*Observación general* núm. 7, 2018).

La información deberá entregarse en formatos accesibles o adaptados para ser entendible, de acuerdo con las necesidades requeridas por los diferentes tipos de discapacidad. Puede emplearse, por ejemplo, lenguaje escrito u oral, la lengua de señas mexicana, la visualización de textos, el sistema braille, la comunicación táctil, los macrotipos, los dispositivos multimedia escritos o auditivos de fácil acceso, el lenguaje sencillo, los medios de voz digitalizada y otros modos, medios, sistemas y formatos aumentativos o alternativos de la comunicación, incluida la tecnología de la información y las comunicaciones de fácil acceso, y demás recursos, modos y formatos de comunicación asequible que elijan las personas con discapacidad.

Deberán precisarse los términos de la consulta, es decir, la manera en la que las personas con discapacidad y sus organizaciones podrán participar en ella (SCJN, agosto de 2023). Además, toda la información relativa debe ser publicada de manera previa, amplia, accesible y por distintas vías. Por ejemplo, en los medios de comunicación tradicionales —como periódicos, estaciones de radio y canales de televisión— pueden realizarse actividades como conferencias y comunicados de prensa, y entrevistas. También pueden emplearse los medios de comunicación digital, como sitios web, blogs y redes sociales, a través de la publicación de noticias, actualizaciones legislativas y campañas de divulgación.

Dicha información debe compartirse con la mayor antelación posible para que los interesados puedan organizar su asistencia y prepararse adecuadamente. El órgano legislativo debe garantizar que su entrega se realice en los formatos acordados en la convocatoria expedida por el comité, a efecto

de que se posibilite que las personas con discapacidad comprendan el contenido de la iniciativa y su opinión se tome en cuenta. De esta forma, tendrán la posibilidad de proponer cambios durante el proceso legislativo.

IMAGEN 9. FASE INFORMATIVA Y DE DIFUSIÓN



Fuente: elaboración propia.

En adición, toda la información necesaria para el proceso de consulta, así como la generada a partir de dicho ejercicio, deberá publicarse en el micrositio habilitado para las consultas, en el portal oficial del congreso del estado de Guanajuato, el cual deberá contar con los mecanismos de accesibilidad, ajustes razonables, y ayudas técnicas necesarias.

Fase de diálogo

El diálogo con las organizaciones de personas con discapacidad debe basarse en la transparencia, el respeto mutuo, el diálogo genuino y una voluntad sincera de alcanzar un acuerdo colectivo sobre procedimientos que respondan a la diversidad de personas con discapacidad (*Observación general* núm. 7, 2018).

Para que las organizaciones de personas con discapacidad, incluidas las autistas, puedan participar adecuadamente en los procesos de consulta, es esencial que gocen de una accesibilidad óptima a las instalaciones, el edificio del Congreso y otros lugares relacionados con las consultas y la adopción de decisiones, como el transporte, la información accesible —como el lenguaje claro, la lectura fácil, los sistemas de comunicación alternativos y aumentativos, los pictogramas, la interpretación en lengua de señas, los intérpretes guía para las personas sordociegas y/o subtítulos para personas sordas durante los debates públicos—, las tecnologías y las comunicaciones, además de los sitios web de los órganos públicos y de otros servicios e instalaciones abiertos o prestados al público, tanto en los entornos urbanos como en los rurales (SCJN, agosto de 2023; *Observación general* núm. 7, 2018). Así, de manera enunciativa, se sugieren los siguientes:

- Infraestructura con adaptaciones consistentes en modificaciones a los recintos oficiales de los órganos legislativos o, en su caso, a los lugares donde se llevarán a cabo los ejercicios de comunicación con las personas con discapacidad.
- Tecnológicas adaptadas como asistentes de voz, lectores de pantalla, subtítulos y otras tecnologías que vuelven la comunicación más efectiva (Goggin & Newell, 2003).
- Lenguaje claro y comprensible para presentar la información de manera diáfana y fácil, utilizando macrotipos o formatos de lectura sencillos de

entender. Estas medidas resultarían útiles para las personas con discapacidades cognitivas o de aprendizaje.

- Sistemas pictográficos, es decir, código de símbolos, como el Sistema de Comunicación por Intercambio de Imágenes (Frost & Andrew, 2002), regularmente utilizado en la comunicación con personas con discapacidades del habla o del lenguaje.
- El formato braille y la comunicación táctil representan herramientas vitales para la comunicación con personas con discapacidades visuales y auditivas; también pueden considerarse otras, como lupas ópticas, la modificación del entorno (por ejemplo, mejorar la iluminación), los lectores de pantalla y las aplicaciones de orientación espacial en los teléfonos inteligentes (OMS, 2020, p. 60).
- Lenguaje de señas y subtítulos y transcripciones de audio posibilitan la comunicación con personas con discapacidades auditivas (Padden & Humphries, 2005).
- Tecnología de asistencia auditiva como audífonos, aparatos detectores de sonidos, 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 (Patiño-Toro *et al.*, 2020, p. 4).

La ONU (mayo de 2021), en sus Directrices para la consulta a las personas con discapacidad, sugiere tomar en cuenta:

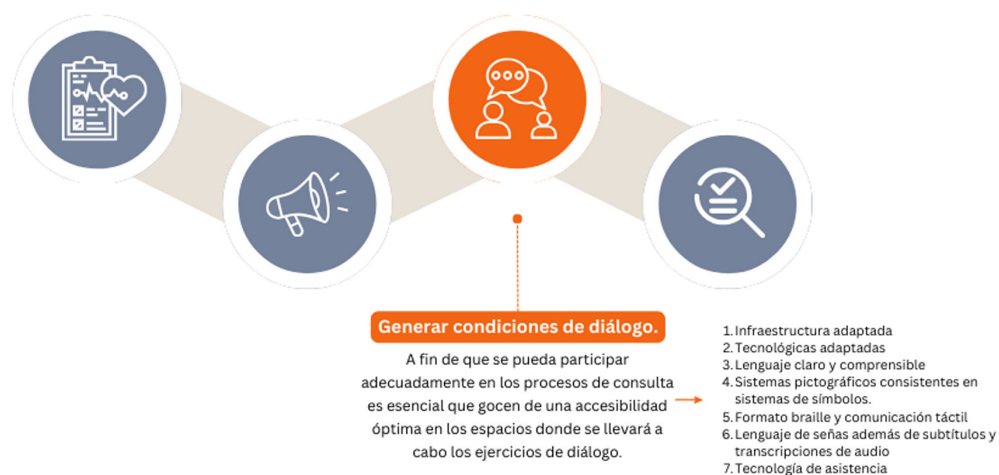
- Elija una ubicación y unos locales con accesibilidad física. Compruebe que la entrada sea accesible para los usuarios de sillas de ruedas y que la sala de reuniones sea accesible. Compruebe que los aseos, las salas de

descanso y las zonas y mesas para el café son accesibles. Si no encuentra un lugar totalmente accesible, realice las modificaciones y adaptaciones necesarias.

- Reserve plazas de aparcamiento para usuarios de sillas de ruedas cerca del lugar de la reunión.
- Asegúrese de que la sala de reuniones esté dispuesta de tal forma que sea totalmente accesible. Todas las personas han de poder usar el micrófono y acceder al estrado para tomar la palabra.
- Distribuya el material para la reunión, como las notas orientativas, los documentos de referencia, las presentaciones y los vídeos, con la mayor antelación posible.
- Garantice que la información y los materiales difundidos antes y durante la reunión estén disponibles en formatos accesibles, como versiones electrónicas accesibles, braille, macro tipos, lenguaje sencillo y lectura fácil.
- Organice servicios de interpretación en lengua de señas y subtitulado en directo. Las personas sordociegas pueden requerir la asistencia de intérpretes guía.
- Indique con antelación a los facilitadores, ponentes e intérpretes cómo hacer que el proceso sea accesible e inclusivo para las personas con discapacidad.
- Algunas personas pueden necesitar una sala tranquila para recuperarse o descansar.

Además, se deberá comunicar a los participantes qué es lo que se ha logrado, resuelto o decidido, por medio de una explicación clara, en un formato comprensible, de las conclusiones, las consideraciones y los razonamientos de las decisiones sobre el modo en el que se tuvieron en cuenta sus opiniones y por qué (*Observación general* núm. 7, 2018).

IMAGEN 10. FASE DE DIÁLOGO



Fuente: elaboración propia.

Estudio y dictamen

Transcurrido el plazo para recibir y procesar las participaciones de las personas con discapacidad que hubieren decidido participar, y agotada la metodología de estudio, la comisión legislativa encargará el proyecto de dictamen, donde deberá relatarse el proceso consultivo llevado a cabo, así como el resultado derivado del mismo, y se precisarán las propuestas incorporadas como parte del proyecto de decreto, al igual que las descartadas. Además, se expondrán y justificarán las razones por las que no se consideraron idóneas

las opiniones de los participantes. Todo lo anterior tiene como finalidad dejar constancia de la existencia de un verdadero diálogo constitutivo del núcleo de este tipo de ejercicios, cuya intención es escuchar a estos sectores de la población y tomar en cuenta sus puntos de vista o, en su caso, expresar las razones por las que no se consideran atendibles (SCJN, enero de 2023; agosto de 2023). Una vez aprobado el dictamen por la comisión legislativa, se pondrá a disposición de la Presidencia del Congreso para que integre el listado de la sesión del pleno correspondiente.

Modificación de resultado del diálogo o incorporación de medidas no consultadas

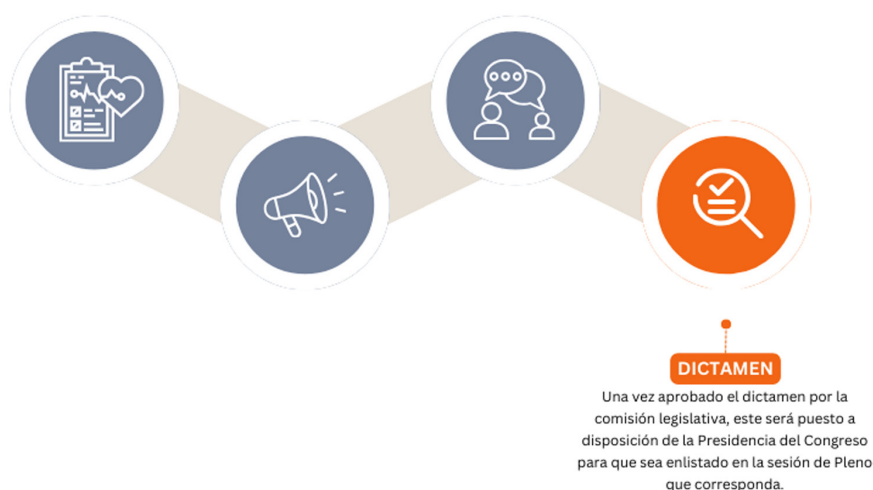
Si bien el órgano legislativo cuenta con total autonomía para la definición del dictamen que recaiga de las medidas legislativas propuestas, no puede perderse de vista que el proceso de consulta tiene como finalidad garantizar el derecho de las personas con discapacidad a ser consultadas, pues la SCJN lo entiende como un requisito constitucional del procedimiento legislativo (mayo de 2023).

Derivado de lo anterior, la modificación unilateral del órgano legislativo de los acuerdos previamente dialogados con las personas con discapacidad y sus organizaciones durante cualquier etapa del proceso de consulta equivaldría a la inobservancia de la consulta como requisito constitucional del procedimiento legislativo y, por ende, podría cuestionarse la constitucionalidad de la norma, en caso de aprobarse.

Similar consecuencia tendría la inclusión de medidas legislativas en procesos de consulta que se hayan iniciado con la finalidad de consultar normas distintas, aun cuando estén relacionadas con derechos de las personas con discapacidad (SCJN, enero de 2023), o la realización de la consulta cuando ya se tiene un decreto previo y listo para enviarse al ejecutivo para su publicación, pues ello, prácticamente, anula la posibilidad de incidir en su contenido (SCJN, abril de 2020).

Conforme a lo antes referido, en el supuesto de que el órgano legislativo pretendiera modificar alguno de los acuerdos previamente formalizados, incorporar nuevas medidas legislativas que pudieran tener impacto en las personas con discapacidad o modificar las medidas legislativas que ya hubieran sido objeto de la consulta, invariablemente, y a efecto de garantizar su participación efectiva, sería necesario reiniciar el proceso de consulta desde la fase preconsultiva.

IMAGEN 11. FASE DE ESTUDIO Y DICTAMEN



Fuente: elaboración propia.

Discusión y aprobación en el pleno

En la puesta a discusión del dictamen frente al pleno, deberá asegurarse la participación de las personas con discapacidad mediante la lectura de las aportaciones recabadas en el momento de participación, aunada a la precisión de cuáles de éstas fueron incorporadas en el proyecto de decreto y cuáles

no, así como a la exposición y justificación de las razones de la negativa. Por ende, no se considera viable dispensar la lectura del dictamen, pues deberá asegurarse el completo conocimiento del contenido de las consideraciones del dictamen respectivo por parte de quienes integren el pleno.

La discusión y aprobación de los dictámenes, y la posterior remisión del Decreto al Ejecutivo, se sujeta a lo dispuesto en los capítulos III, IV y VI, denominados respectivamente «Discusiones», «Votaciones» y «Expedición de Leyes» del título séptimo, intitulado «Proceso Legislativo», de la Ley Orgánica del Poder Legislativo Del Estado De Guanajuato.

Difusión de la norma aprobada

Seguidas las etapas correspondientes hasta la publicación de la norma en el medio de comunicación oficial, ésta deberá difundirse entre las personas con discapacidad y demás personas y organizaciones consultadas, por medio de los ajustes razonables considerados para la comprensión de la convocatoria, a fin de garantizar la accesibilidad respecto del producto del procedimiento legislativo, es decir, el decreto donde se publique el ordenamiento jurídico en el Periódico Oficial del Estado de Guanajuato.

REFERENCIAS

- Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. (09 noviembre 2018). *Observación general núm. 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*. Organización de las Naciones Unidas. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/336/57/PDF/G1833657.pdf?OpenElement>
- Observación general núm. 5: las personas con discapacidad*, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas. <https://www.escri-net.org/es/recursos/observacion-general-no-5-personas-con-discapacidad>
- Frost, L. A., & Andrew S. B. (2002). *The Picture Exchange Communication System: Training Manual*. 2ª ed. Pyramid Educational Products.
- Goggin, G., & Newell, C. (2003). *Digital Disability: The Social Construction of Disability in New Media*. Rowman & Littlefield Publishers.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI]. (2020). *Presentación de resultados, censo de población y vivienda, 2020, Guanajuato*. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ccpv/2020/doc/cpv2020_pres_res_gto.pdf
- Organización de las Naciones Unidas [ONU] (mayo de 2021). *Directrices para la consulta a las personas con discapacidad*. https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/spanish_-un_consultation_guidelines.pdf
- Organización de los Estados Americanos (1999) *Convención Interamericana para la Eliminación de todas Las formas de Discriminación Contra Las Personas Con Discapacidad* <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-65.html>

- Organización Mundial de la Salud [OMS]. (2020). *Informe mundial sobre la visión*. <https://www.who.int/es/publications/i/item/9789241516570>
- Padden, C. & Humphries, T. (2005). *Inside Deaf Culture*. Harvard University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctvjz83v3>
- Patiño-Toro, O. N., Patiño-Vanegas, J. C., Fernández Toro, A. & Jiménez Guzmán, A. (2020). Tendencias investigativas en el estudio de tecnologías inclusivas para población sorda. *Revista Virtual Universidad Católica del Norte*, (61), 283-303. <https://www.doi.org/10.35575/rvucn.n61a17>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (marzo de 2015). Registro digital: 2008713, Instancia: Primera Sala, Décima Época, Materia(s): Constitucional, Tesis: 1a. CXV/2015 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 16, Tomo II, página 1102, Tipo: Aislada.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (marzo de 2015). Registro digital: 2008714, Instancia: Primera Sala, Décima Época, Materia(s): Constitucional, Tesis: 1a. CXIV/2015 (10a.), Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 16, Tomo II, página 1102, Tipo: Aislada.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (mayo de 2015). Registro digital: 2009092, Instancia: Primera Sala, Décima Época, Materia(s): Constitucional, Tesis: 1a. CLV/2015 (10a.), Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 18, Tomo I, página 453, Tipo: Aislada.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (diciembre de 2016). Registro digital: 2013232, Instancia: Segunda Sala, Décima Época, Materia(s): Constitucional, Común, Tesis: 2a. CXXX/2016 (10a.), Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 37, Tomo I, página 908, Tipo: Aislada.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (1 de marzo de 2020). Sentencia recaída a la Acción de Inconstitucionalidad 212/2020. Ponente: José Fernando Franco Salas, 1 de marzo de 2021.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (20 de abril de 2020). Sentencia recaída a la Acción de Inconstitucionalidad 81/2018. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 20 de abril de 2020.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (20 de abril de 2020a). Sentencia recaída a la Acción de Inconstitucionalidad 33/2015. Ponente: Alberto Pérez Dayán, 18 de febrero 2016.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (20 de abril de 2020b). Sentencia recaída a la Acción de Inconstitucionalidad 80/2017. Ponente: Javier Laynez Potisek, 20 de abril 2020.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (21 de abril de 2020c). Sentencia recaída a la Acción de Inconstitucionalidad AI 41/2018 y su acumulada 42/2018. Ponente: Luis María Aguilar Morales, 21 de abril de 2020.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (septiembre de 2020). Sentencia recaída a la Acción de Inconstitucionalidad 136/2020. Ponente: Luis María Aguilar Morales, 8 de septiembre de 2020.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (octubre de 2020). Sentencia recaída a la Acción de Inconstitucionalidad 109/2016. Ponente: Luis María Aguilar Morales, 20 de octubre de 2020.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (mayo de 2021). Sentencia recaída a la Acción de Inconstitucionalidad 193/2020. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 17 de mayo 2023.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (octubre de 2021). Sentencia recaída a la Acción de Inconstitucionalidad 239/2020. Ponente: Luis María Aguilar Morales, 21 de octubre de 2021.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (diciembre de 2022). Registro digital: 2025605, Instancia: Primera Sala, Undécima Época, Materia(s): Civil, Constitucional, Tesis: 1a./J. 140/2022 (11a.), Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 20, Tomo I, página 998, Tipo: Jurisprudencia.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (enero de 2023). Sentencia recaída a la Acción de Inconstitucionalidad 142/2022 y sus acumuladas

145/2022, 146/2022, 148/2022, 150/2022 y 151/2022. Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá, 5 de enero 2023.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (mayo de 2023). Sentencia recaída a la Acción de Inconstitucionalidad 99/2022. Ponente: Ana Margarita Ríos Farjat, 30 de mayo de 2023.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (agosto de 2023). Sentencia recaída a la Acción de Inconstitucionalidad 121/2023 y su acumulada 123/2023, 3 de agosto de 2023.

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Poblaciones con discapacidad, con limitación en la actividad cotidiana, y con algún problema o condición mental en el estado de Guanajuato.

Tabla 2. Población con discapacidad y/o limitación en el estado de Guanajuato.

ÍNDICE DE IMÁGENES

Imagen 1. Población con discapacidad, con limitación en la actividad cotidiana, y con algún problema o condición mental en el estado de Guanajuato.

Imagen 2. Población con discapacidad y su distribución por sexo en el estado de Guanajuato.

Imagen 3. Distribución de la población con discapacidad según actividad cotidiana.

Imagen 4. Población con discapacidad y su distribución por grupos de edad en el estado de Guanajuato.

Imagen 5. Proceso legislativo tradicional.

Imagen 6. Propuesta de proceso legislativo integral.

Imagen 7. Principales consideraciones para una consulta.

Imagen 8. Fase preconsultiva.

Imagen 9. Fase informativa y de difusión.

Imagen 10. Fase de diálogo.

Imagen 11. Fase de estudio y dictamen.

ABREVIATURAS UTILIZADAS

ACNUDH	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CNDH	Comisión Nacional de Derechos Humanos
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CDPD	Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad
CONAPRED	Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México
Convenio 169	Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
IACIP	Instituto de Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INGUDIS	Instituto Guanajuatense para las Personas con Discapacidad
OPD	Organizaciones de Personas con Discapacidad
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PRODHEG	Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato
RAIN	Reporte del Análisis de Impacto Normativo
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación

Manual para garantizar los derechos de participación y consulta de las Personas con discapacidad en el proceso legislativo coordinado por Christian Javier Cruz Villegas y Juan Jorge Nieto Hernández, se terminó de editar el 21 de febrero de 2024. El tamaño del archivo es de 4.25 MB.