

«Nada de nosotros/as sin nosotros/as»

Recomendaciones para promover y
respetar el derecho a la participación y
consulta de las personas con discapacidad
en la adopción de decisiones en la
esfera pública

Luisa Paola Flores Rodríguez,
Jessica Rodríguez García y
Andrea Casir Chelala



ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
**GOBIERNO DE
MÉXICO**

GOBERNACIÓN
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

 **CONAPRED**
CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR
LA DISCRIMINACIÓN

«Nada de nosotros/as sin nosotros/as»

**Recomendaciones para promover y
respetar el derecho a la participación y
consulta de las personas con discapacidad
en la adopción de decisiones en
la esfera pública**

Luisa Paola Flores Rodríguez, Jessica Rodríguez García
y Andrea Casir Chelala

COORDINACIÓN: Paula Leite.

AUTORAS: Luisa Paola Flores Rodríguez, Jessica Rodríguez García y Andrea Casir Chelala.

COORDINACIÓN EDITORIAL Y FORMACIÓN: Génesis Ruiz Cota.

CORRECCIÓN DE ESTILO: Armando Rodríguez Briseño.

Primera edición: octubre 2022

ISBN: 978-607-8864-02-7

© 2022. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

Londres 247, col. Juárez, Cuauhtémoc, 06600, Ciudad de México.

Se permite la reproducción total y parcial del material incluido en esta obra, previa autorización por escrito de la Institución.

Ejemplar gratuito. Prohibida su venta.

Contenido

Presentación.....	4
Introducción.....	6
1. ¿Qué es el derecho a la participación y consulta de las personas con discapacidad?	9
2. ¿Cuáles son las fuentes del derecho a la participación y consulta de las personas con discapacidad?	12
3. ¿Cómo se puede garantizar el ejercicio del derecho a la participación y consulta de las personas con discapacidad?	16
4. ¿Cuáles son los componentes de la participación y consulta?	19
4.1. ¿Qué se consulta?	20
4.2. ¿A quién se consulta?	22
4.3. ¿Qué tipos de participación existen?	23
4.4. ¿Qué mecanismos y modalidades de participación existen?	26
5. ¿Cómo debe ser el proceso de participación y consulta?	29
Consideraciones finales.....	34

Presentación

Durante siglos, la discapacidad ha sido objeto de múltiples mecanismos de control —asistenciales, médicos, comunicativos, en suma, políticos— que, más allá de las buenas intenciones que podrían guiarlos, han resultado en la construcción de relaciones sociales en que las personas con discapacidad han sido víctimas de la exclusión en múltiples espacios y de la negación de sus derechos fundamentales.

En el contexto de una discriminación histórica y sistemática, la sociedad ha reducido a las personas con discapacidad a las limitaciones que derivan de sus diversidades funcionales y ha levantado barreras que les impiden su desarrollo en igualdad de circunstancias con el resto de las personas. Las enormes brechas de desigualdad en materia de educación, trabajo, seguridad social, acceso a la justicia o la participación política, por nombrar algunos ámbitos sociales, son la más grave de las consecuencias de la discriminación.

Frente a esta situación, han sido las propias personas con discapacidad quienes han exigido justicia, igualdad de derechos y oportunidades, así como reformas a las leyes y las políticas públicas. Sin duda, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, adoptada por las Naciones Unidas en 2006, representa un hito en la lucha por sus derechos, al promover, por un lado, un nuevo paradigma en el que la discapacidad deja de ser un “defecto” o “impedimento” de las personas y se transforma en una relación entre ellas

y el entorno y al establecer, por el otro, obligaciones concretas para eliminar las barreras que ese entorno levanta para su inclusión. Además de que fue a partir de su proceso de adopción que se acuñó el lema “Nada sobre nosotras, sin nosotras”, convirtiéndose en un parteaguas del reconocimiento de la participación y consulta directa de las personas con discapacidad en todos los procesos que les conciernen, directa e indirectamente.

Sin embargo, los mecanismos de representación, procesos de toma de decisiones, formatos de comunicación y muchos otros dispositivos que permiten la participación de las personas en el espacio público no son accesibles y, por lo tanto, corresponde al Estado garantizar que las personas con discapacidad estén incluidas, a través de los ajustes y apoyos necesarios, de acuerdo con los más altos estándares de protección y promoción de derechos.

Con esta guía de estándares, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred) busca precisamente contribuir al desarrollo democrático del país, al apoyar a las instituciones públicas para la adopción de procesos de consulta y participación de las personas con discapacidad, no sólo en los temas directamente relacionados con la discapacidad, sino en todos los asuntos públicos.

Claudia Olivia Morales Reza

Presidenta del Consejo Nacional para
Prevenir la Discriminación

Introducción

El derecho de las personas con discapacidad a participar en la vida política y pública en condiciones de igualdad con las demás comprende el derecho a participar en la adopción de decisiones. Este factor es una condición fundamental para un desarrollo basado en un enfoque de derechos humanos y la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.¹

Catalina Devandas Aguilar

Relatora Especial sobre los derechos de las
personas con discapacidad (2014–2020)

Las personas con discapacidad tienen el derecho a vivir de forma independiente y a ser incluidas plena y efectivamente en la sociedad. Esto incluye los derechos en el ámbito político, no sólo en relación con los derechos electorales, sino también el derecho a participar en la toma de decisiones del sector público.

¹ Consejo de Derechos Humanos, *Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad a participar en la adopción de decisiones* (A/HRC/31/62), 31er periodo de sesiones, 12 de enero de 2016, párrafo 99. Véase <<https://undocs.org/es/A/HRC/31/62>>.

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Convención o CDPD), ratificada por México en 2008,² reconoce que las personas con discapacidad son los actores principales para manejar sus asuntos³ y establece la obligación de los Estados de garantizar la participación de todas las personas con discapacidad, incluidas las que podrían necesitar un apoyo importante para poder expresar su opinión, en todos los asuntos que les conciernen, así como dar siempre prioridad a sus opiniones en esos asuntos.⁴

De hecho, durante el proceso de redacción de la Convención, las personas con discapacidad acuñaron el lema “Nada sobre nosotros/as sin nosotros/as”, que constituye la máxima expresión de la materialización de la participación plena y efectiva, de la autonomía personal y de la libertad para tomar sus propias decisiones.

Sin embargo, las personas con discapacidad constituyen uno de los grupos que enfrenta mayores obstáculos para el ejercicio efectivo de sus derechos y libertades en todos los ámbitos sociales. La autonomía de las personas con discapacidad es frecuentemente vulnerada en todos los espacios, incluso en el hogar, donde 19% declara que cuenta con poca o nula capacidad para adoptar sus propias decisiones.⁵

² Organización de las Naciones Unidas (ONU), *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006 (véase <<https://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>>) y en vigor para México desde su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF), el 3 de mayo de 2008.

³ ONU, Comité CDPD, *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* (CRPD/C/GC/7), aprobada en su 20º periodo de sesiones, 9 de noviembre de 2018, párrafos 4 y 6. Véase <<https://undocs.org/es/CRPD/C/GC/7>>.

⁴ Consejo de Derechos Humanos, *Informe de la Relatora Especial...*, *op. cit.*, párrafo 34.

⁵ Conapred, *Encuesta Nacional sobre Discriminación (Enadis) 2017. Resultados sobre personas con discapacidad*. México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2020. <https://sindis.conapred.org.mx/wp-content/uploads/2020/12/ENADIS_Resultados_PcD_web.pdf>.

Asimismo, esas prácticas excluyentes en contra de las personas con discapacidad se reproducen en el ámbito de la toma de decisiones en la esfera pública debido a prejuicios y estigmas negativos que naturalizan una discriminación reiterada y generalizada. A pesar de que 76% de la población está de acuerdo en que debe considerarse mucho la opinión de las personas con discapacidad en la toma de decisiones del gobierno y 18% que debe considerarse algo, en la práctica es muy poco frecuente que se lleven a cabo procesos incluyentes de participación y consulta.⁶

Es por ello que el Conapred presenta esta herramienta de trabajo dirigida a todas aquellas entidades responsables de garantizar el derecho a la participación y consulta de las personas con discapacidad para promover procesos incluyentes de adopción de decisiones en la esfera pública, así como a las propias personas con discapacidad y a las organizaciones de y para personas con discapacidad, a fin de que puedan exigir y hacer efectivo su derecho a participar en esos procesos.

⁶ *Idem.*

1

¿Qué es el derecho a la participación y consulta de las personas con discapacidad?

La participación de la población en la dirección de los asuntos públicos es tanto un principio fundamental como un derecho reconocido ampliamente en el derecho internacional.⁷ Es la base de las sociedades democráticas “y permite a las personas desempeñar un papel central en su propio desarrollo y en el de su comunidad”.⁸

Además, “la participación activa y con conocimiento de causa de distintos grupos, como las mujeres, los niños y las niñas, los adultos mayores, las personas indígenas y las personas con discapacidad, no solo es compatible con un enfoque basado en los derechos humanos sino también una condición necesaria de ese enfoque”.⁹

En el caso de las personas con discapacidad, su participación está prevista dentro de la CDPD como un tema transversal. Esto se logró gracias a la participación de las personas con discapacidad y de las organizaciones que las representan durante los trabajos de preparación y redacción de la Convención, y que dio origen al lema “Nada de nosotros/as sin nosotros/as”.

Por lo tanto, la participación y consulta de las personas con discapacidad se considera:

- Un derecho (CDPD, artículo 29) y
- Un principio fundamental (CDPD, artículo 3).

Por otro lado, se vincula con otros derechos reconocidos en la propia Convención como:

- El derecho a la accesibilidad (artículo 9).
- El derecho a vivir de forma independiente (artículo 19).

⁷ Véase, Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 21); Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 25); Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 23), entre otros.

⁸ Consejo de Derechos Humanos, *Informe de la Relatora Especial...*, *op. cit.*, párrafo 13.

⁹ *Ibidem.*

- Las disposiciones sobre la aplicación y mecanismos de supervisión y seguimiento de ese tratado internacional (artículos 4 y 33).

De esta manera, la Convención no sólo reconoció la importancia de la participación de las personas con discapacidad en la adopción de decisiones en el ámbito político, sino que también la extendió a todos los procesos o los asuntos que les pudieran afectar.

En ese orden de ideas, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Comité CDPD) considera que el derecho a la participación de las personas con discapacidad en los procesos de toma de decisiones públicas implica, para los Estados que forman parte de ella, obligaciones de cumplimiento inmediato:¹⁰

- Celebrar consultas estrechas y colaborar activamente con las personas con discapacidad (artículo 4, párrafo 3) y
- Garantizar la participación de las personas con discapacidad en el proceso de seguimiento de ese instrumento internacional (artículo 33, párrafo 3).¹¹

Estas obligaciones encuentran correspondencia con lo previsto en el artículo 4, párrafo 1, inciso a, de la Convención, que determina que los Estados parte deben adoptar medidas legislativas, administrativas o de otra índole para hacer efectivos los derechos reconocidos.

¹⁰ Es decir, que no se puede argumentar restricciones de carácter presupuestal. ONU, Comité CDPD, *Observación general núm. 7 (2018)*, *op. cit.*, párrafo 28.

¹¹ *Ibid.*, párrafo 3.

2

¿Cuáles son las fuentes del derecho a la participación y consulta de las personas con discapacidad?

El derecho de las personas con discapacidad a ser tomadas en cuenta dentro de los procesos de participación y consulta pública está reconocido por:

a. La CDPD.

La Convención establece la obligación de los Estados de celebrar consultas estrechas y colaborar activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la Convención y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad (artículo 4, párrafo 3).

Además, reconoce el derecho a la participación en la vida política y pública de las personas con discapacidad y señala la obligación para los Estados parte de “asegurar que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la vida política y pública en igualdad de condiciones con las demás, directamente o a través de representantes libremente elegidos” y de “fomentar su participación en los asuntos públicos” (artículo 29).

b. El Comité.

La 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, emitida por el Comité.¹²

c. La SCJN.

Los criterios judiciales emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en materia del derecho a la consulta.

La SCJN ha resuelto diversas acciones de inconstitucionalidad interpuestas en contra de algunos ordenamientos jurídicos (o porciones normativas) y ha establecido la obligatoriedad de consultar a las personas

¹²*Idem.*

con discapacidad y a las organizaciones que las representan como parte del proceso legislativo.¹³

¹³ Entre otras, 1) acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, resuelta el 17 de agosto de 2017: <<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=212728>>, 2) Acción de inconstitucionalidad 68/2018, resuelta el 27 de agosto de 2019: <<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=242578>>, 3) Acción de inconstitucionalidad 1/2017, resuelta el 1 de octubre de 2019: <<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=210087>>, 4) Acción de inconstitucionalidad 41/2018 y 42/2018, resuelta el 21 de abril de 2020: <<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=234657>>, 5) Acción de inconstitucionalidad 178/2020, resuelta el 21 de octubre de 2021: <<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=272841>>, 6) Acción de inconstitucionalidad 212/2020, resuelta el 1 de marzo de 2021: <<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=272992>>, 7) Acción de inconstitucionalidad 239/2020, resuelta el 21 de octubre de 2021: <<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=273704>>, 8) Acción de inconstitucionalidad 129/2020 y sus acumuladas 170/2020 y 207/2020, resuelta el 28 de octubre de 2021: <<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=272370>>, 9) Acción de inconstitucionalidad 240/2020, resuelta el 21 de octubre de 2021: <<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=273707>>, 10) Acción de inconstitucionalidad 193/2020, resuelta el 17 de mayo de 2021: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=272900>, 11) Acción de inconstitucionalidad 179/2020, resuelta el 24 de mayo de 2021: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=272883>, 12) Acción de inconstitucionalidad 214/2020, resuelta el 24 de mayo de 2021: <<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=272994>>, 13) Acción de inconstitucionalidad 131/2020 y su acumulada, 18/2021, resuelta el 25 de mayo de 2021: <<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=272423>>, 14) Acción de inconstitucionalidad 121/2019, resuelta el 29 de junio de 2021: <<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=265214>>, 15) Acción de inconstitucionalidad 43/2021, resuelta el 06 de junio de 2022: <<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=279862>>, 16) Acción de Inconstitucionalidad 144/2020 y su acumulada 185/2020, resuelta el 30 de mayo de 2022: <<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=272564>>, 17) Acción de Inconstitucionalidad 109/2021, resuelta el 30 de mayo de 2022: <<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=285682>>.

d. Los estándares emitidos por la Ex Relatora

Los lineamientos señalados por la Relatora Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad, en su estudio temático sobre el derecho de las personas con discapacidad a participar en la adopción de decisiones.¹⁴

Acción de Inconstitucionalidad 168/2021, resuelta el 07 de junio de 2022: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=290080>

¹⁴ Consejo de Derechos Humanos, *Informe de la Relatora Especial...*, *op. cit.*

3

¿Cómo garantizar el ejercicio del derecho a la participación y consulta de las personas con discapacidad?

Para que los derechos a la participación y consulta de las personas con discapacidad puedan hacerse efectivos, se deben tomar en cuenta los siguientes principios fundamentales:¹⁵

- Considerar la participación como un principio transversal de un gobierno democrático.
- Reconocer los derechos a la libertad de expresión y asociación de las personas con discapacidad.
- Reconocer la capacidad jurídica de las personas con discapacidad sobre la base de su autonomía personal y libre determinación, lo que implica modificar o derogar leyes, reglamentos, costumbres o prácticas que la limitan. Establecer un sistema de apoyos en la toma de decisiones, el cual es un componente fundamental que caracteriza a las consultas como estrechas.
- Reconocer el derecho a participar en las consultas a todas las personas con discapacidad, sin discriminación por motivos de discapacidad o por cualquier otra causa prohibida.
- Adoptar un marco jurídico y reglamentario que favorezca la participación de las personas con discapacidad y de las organizaciones que las representan.
- Este marco jurídico y reglamentario debe contemplar expresamente la obligación de las autoridades de todos los niveles y sectores de celebrar consultas estrechas con las personas con discapacidad en la elaboración y aplicación de leyes y políticas que les conciernan de manera directa o indirecta, ya sean de carácter general o relativas a la discapacidad.
- Establecer y regular mecanismos o protocolos oficiales para celebrar consultas formales, con la finalidad de detallar el proceso que deberá

¹⁵ Consejo de Derechos Humanos, *Informe de la Relatora...*, *op. cit.*, párrafos 18, 62 a 82, y ONU, Comité CDPD, *Observación general núm. 7...*, *op. cit.*, párrafos 15 a 17, 21, 52, 53, 54, 65 y 90, incisos a, b, c, d y e.

¿Cómo se puede garantizar el ejercicio del derecho de las personas con discapacidad?

transitarse a fin de garantizar el derecho a la participación de las personas con discapacidad en la adopción de decisiones públicas.

- Reconocer el derecho de las organizaciones de personas con discapacidad a representarlas en el plano nacional y local.
- Tomar conciencia de la importancia de que las personas con discapacidad participen en las decisiones públicas.
- Establecer mecanismos de supervisión del cumplimiento de las consultas por parte de órganos independientes.
- Crear mecanismos y vías de recurso oficiales para impugnar las decisiones que se adopten sin el requisito previo de validez e imponer sanciones en caso de incumplimiento.

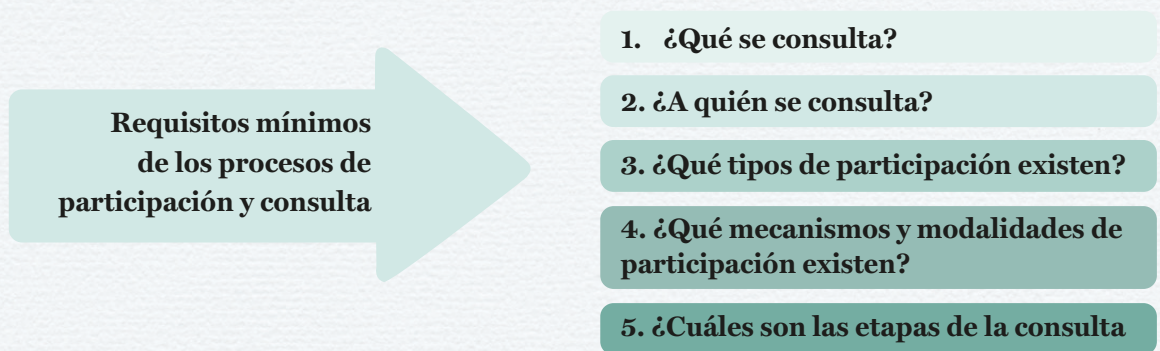
4

¿Cuáles son los componentes de la participación y consulta?

Si bien la Convención establece la obligación de que las personas con discapacidad sean consultadas en los procesos de adopción de decisiones, no indica cómo debería garantizarse esa participación.

El contenido del derecho a la participación y consulta se ha ido construyendo a través de diversos estándares emitidos tanto por la Relatora Especial como por el Comité, a escala internacional, y por la SCJN, en el ámbito nacional.

Las materias específicas que componen este derecho se refieren a cinco temas centrales: el objeto de la consulta, los sujetos de la consulta, los tipos de participación, las formas de participación y las etapas de la consulta. Estos estándares pueden ser leídos como los requisitos mínimos indispensables de cualquier proceso de participación y consulta.



4.1. ¿Qué se consulta?¹⁶

- Leyes

Las “leyes”, en el lenguaje de la CDPD, deben entenderse de la manera más amplia.

- » Todas las medidas legislativas, administrativas y de otro tipo y de todos los niveles de gobierno.
- » De acuerdo con la SCJN, todas las medidas legislativas deben interpretarse en un sentido sustantivo y como cualquier norma legis-

¹⁶ ONU Comité CDPD, *Observación general núm. 7...*, *op. cit.*, párrafos 18 a 20.

lativa que incida en los derechos y libertades de las personas con discapacidad.

- Cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad
 - » Todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que puedan afectar de forma directa o indirecta los derechos de las personas con discapacidad.
 - » Todo proceso de adopción de decisiones que pueda tener alguna repercusión en su vida, ya sea de carácter general o relacionado específicamente con la discapacidad.
 - » La elaboración de informes de los Estados sobre el cumplimiento de la CDPD.

Algunos ejemplos de medidas legislativas son:

- › Legislaciones que se expidan en el marco de la armonización con la Convención.
- › Procesos presupuestarios del sector público.

- Cuestiones que afectan directa o indirectamente a las personas con discapacidad
 - » De manera directa
 - › La desinstitucionalización.
 - › El reconocimiento de su capacidad jurídica.
 - › Los seguros sociales y las pensiones de incapacidad laboral.
 - › La asistencia o cuidado personal.
 - › Los requerimientos en materia de accesibilidad.
 - › Las políticas de ajustes razonables.
 - › La educación inclusiva.

- » De manera indirecta
 - > El derecho constitucional.
 - > Los derechos políticos y electorales.
 - > El acceso a la justicia.
 - > El derecho a la educación.
 - > El nombramiento de las autoridades administrativas a cargo de las políticas públicas en los ámbitos de la educación, la salud, el trabajo y el empleo.
 - > El diseño del presupuesto público, entre otros.

De acuerdo con el Comité, en el caso de que llegue a existir controversia respecto a los efectos directos o indirectos de las medidas de que se trate, es tarea de las autoridades de los Estados demostrar si la cuestión examinada tiene o no un efecto desproporcionado sobre las personas con discapacidad y, en consecuencia, si se requiere o no la celebración de consultas.

4.2. ¿A quién se consulta?¹⁷

- A todas las personas con discapacidad pertenecientes a todos los grupos de población, incluidos los grupos históricamente discriminados o en situaciones de mayor desventaja, como las personas con discapacidades múltiples, las personas con discapacidad intelectual o psicosocial, las personas autistas y las personas sordociegas, las personas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas, las personas de la diversidad sexual y de género o las personas en situación de pobreza.

¹⁷ Consejo de Derechos Humanos, *Informe de la Relatora...*, *op. cit.*, párrafos 60, 61, 69 y 100, inciso d, y ONU, Comité CDPD, *Observación general núm. 7...*, *op. cit.*, párrafos 16, 24, 27 y 50.

- A las niñas y mujeres con discapacidad, considerando las múltiples formas de discriminación a las que se enfrentan. Además, se debe garantizar que su participación y consulta se realice en un entorno seguro, especialmente en los procesos relacionados con la elaboración de medidas legislativas o de política en materia de violencia y abusos sexuales.
- A las niñas y niños con discapacidad, asegurando que se garantice su derecho a expresar su opinión libremente sobre todas las cuestiones que les afecten, y dar la debida consideración a esa opinión teniendo en cuenta su edad y madurez, en igualdad de condiciones que el resto de las niñas y niños sin discapacidad.
- A otros grupos de edad, como las y los jóvenes y las personas mayores.

La consulta debe considerar y reflejar todas las condiciones de vida que pueden experimentar las personas con discapacidad, desde una mirada interseccional y en condiciones de igualdad y no discriminación por motivos de discapacidad o por cualquier otro motivo prohibido de discriminación.

4.3. ¿Qué tipos de participación existen?¹⁸

Las personas con discapacidad pueden participar en las consultas de forma directa o indirecta, a través de las organizaciones que las representan.

- Participación directa

Se participa sin la intervención de representantes políticos para decidir sobre cuestiones públicas mediante los mecanismos de democracia directa y participativa.

¹⁸ Consejo de Derechos Humanos, *Informe de la Relatora...*, *op. cit.*, párrafos 22 a 24 y 34 a 38, y ONU, Comité CDPD, *Observación general núm. 7...*, *op. cit.*, párrafos 10 a 14.

- » Referéndum.¹⁹
- » Plebiscito.
- » Consulta popular.
- » Iniciativa ciudadana.
- » Asambleas populares.
- » Foros y otros espacios de consulta establecidos por el Estado para interactuar con la población con discapacidad.

Se debe incluir a aquellas personas que necesitan de un apoyo importante o intenso para poder expresar su opinión.

- Participación indirecta
 - » La votación libre para elegir a alguna persona que represente los intereses de las personas con discapacidad.
 - » La adhesión a organizaciones que representan a las personas con discapacidad.

Estas organizaciones pueden ser de diversos tipos:

- **Organizaciones *de* personas con discapacidad**
 - » Se constituyen de conformidad con los principios de la Convención.
 - » Están integradas, en su mayoría, por personas con discapacidad y son dirigidas, administradas y gobernadas por las propias personas con discapacidad.

¹⁹ Es el mecanismo de votación y consulta ciudadana, y que es objeto de la disciplina constitucional en torno a la aprobación o rechazo referente a la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes. Se considera el principal instrumento de democracia directa, ya que la ciudadanía participa en el proceso decisional en el ámbito legislativo. *Vid.* Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de política*, 13a. ed., México, Siglo XXI, 2002, pp. 1347-1350.

- » Su objetivo es actuar, expresar, promover, reivindicar y/o defender colectivamente los derechos de las personas con discapacidad.
 - » Tienen alcance local, nacional, regional o internacional.²⁰
- **Organizaciones para personas con discapacidad**
 - » Suelen ser organizaciones sin fines de lucro que prestan servicios a las personas con discapacidad y defienden sus derechos en su nombre, sin que sean gobernadas o administradas por personas con discapacidad.²¹

²⁰ Las organizaciones de personas con discapacidad pueden ser de distintos tipos. Entre otros:

- Organizaciones individuales: están organizadas con base en las diversidades funcionales (sensorial, intelectual, psicosocial, entre otras) o en el grupo social (niños, niñas y jóvenes con discapacidad o mujeres con discapacidad).
- Coaliciones u organizaciones coordinadoras: son coaliciones que engloban a diversas organizaciones individuales y representan de manera integral la amplia diversidad de personas con discapacidad. Su objetivo es hacer oír a las personas con discapacidad de forma colaborativa y coordinada ante las autoridades, las organizaciones internacionales y las entidades privadas.
- Organizaciones de autogestores: representan a las personas con discapacidad –generalmente con discapacidad intelectual– en distintas redes y plataformas.
- Organizaciones que comprenden a familiares y parientes de personas con discapacidad: que desempeñan un papel central para facilitar, promover y garantizar los intereses y apoyar la autonomía y participación de sus familiares con discapacidad intelectual, cuando esos grupos de personas con discapacidad desean el apoyo de sus familias en forma de organizaciones o redes. Al respecto de estas organizaciones, el Comité CDPD destaca que su función debería ser la de empoderar y prestar asistencia a las personas con discapacidad para que tengan voz y tomen el pleno control de sus vidas, así como promover y utilizar activamente los procesos de apoyo para la adopción de decisiones con la finalidad de que se respete el derecho de las personas con discapacidad a ser consultadas y a expresar su opinión.

Para ahondar sobre las características de las organizaciones de personas con discapacidad véase ONU, Comité CDPD, *Observación general núm. 7...*, *op. cit.*, párrafos 11 y 12.

²¹ Consejo de Derechos Humanos, *Informe de la Relatora...*, *op. cit.*, párrafo 38, y ONU, Comité

Por lo tanto, para garantizar una verdadera participación de las personas con discapacidad en todos los procesos de adopción de decisiones en cuestiones que les afecten se debe dar prioridad a sus propios deseos y preferencias, ya sea que participen de forma individual o a través de las organizaciones *de* personas con discapacidad.

Para que las personas con discapacidad puedan participar a través de estas organizaciones, los Estados parte de la CDPD deben garantizar una serie de componentes con la finalidad de hacer posible la creación y funcionamiento permanente de las organizaciones de personas con discapacidad.

En particular, no se debe condicionar la participación de las organizaciones en los procesos amplios de consulta al cumplimiento de una determinada naturaleza jurídica o la posesión de un registro.

4.4. ¿Qué mecanismos y modalidades de participación existen?²²

Con la finalidad de garantizar la participación plena y efectiva de las personas con discapacidad en los procesos de adopción de decisiones, es fundamental establecer mecanismos o protocolos oficiales para llevar a cabo consultas formales.

CDPD, *Observación general núm. 7...*, *op. cit.*, párrafos 13 y 14.

²² Consejo de Derechos Humanos, *Informe de la Relatora...*, *op. cit.*, párrafos 66 a 70, y ONU, Comité CDPD, *Observación general núm. 7...*, *op. cit.*, párrafos 53, 54 y 94, inciso f.

Tipos de mecanismos

Los mecanismos de consulta pueden clasificarse en dos tipos:

1. Medios permanentes de consulta con personas con discapacidad y con organizaciones de personas con discapacidad.
2. Mecanismos destinados a recabar su opinión respecto a aspectos puntuales.

Modalidades

Estos mecanismos se pueden presentar en diversas modalidades tales como:

- » Foros.
- » Mesas redondas.
- » Seminarios.
- » Grupos de trabajo.
- » Diálogos participativos.
- » Audiencias públicas.
- » Encuestas o consultas.
- » Proposición de iniciativas de leyes.
- » Parlamento abierto.
- » Peticiones individuales.
- » Consultas populares.
- » Asambleas generales.
- » Asesoramiento con los organismos rectores en materia de discapacidad a nivel nacional.

Los procesos de consulta o participación no deben tener una formalidad determinada o darse de una manera específica, y pueden incluir diversos mecanismos y modalidades de participación.

Formatos

- » Los mecanismos o modalidades de consulta pueden ser presenciales, en formato virtual, o en ambos.
- » En el caso de formato virtual, se debe diseñar y utilizar herramientas y medios accesibles con la finalidad de garantizar a las personas con discapacidad el acceso a las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, incluido el internet.
- » La participación virtual no debe constituir un impedimento para facilitar otras formas de participación y consulta.

5

¿Cómo debe ser el proceso de participación y consulta?

Con el propósito de garantizar la participación plena y efectiva de las personas con discapacidad y de las organizaciones que las representan, los procesos de participación y consulta deben reunir las siguientes características:

- Pública, previa, oportuna y amplia.
 - Estrecha y con participación activa de las personas con discapacidad.
 - Informada y efectiva.
 - Sin discriminación.
 - Accesible y con ajustes razonables.
 - De buena fe.
 - Transparente.
- a. Convocatoria pública, previa, oportuna y amplia
- Se debe realizar una convocatoria pública de la consulta o del proceso de toma de decisiones de que se trate.
 - La difusión debe realizarse por medios de comunicación oficiales y que garanticen la máxima publicidad hacia las personas a las que va dirigida la convocatoria, así como la accesibilidad de la información y las comunicaciones.
 - La publicidad de la convocatoria debe llevarse a cabo en una fecha que permita a las personas a las que va dirigida prepararse para que su participación sea plena y efectiva.
 - Se debe tomar en cuenta las particularidades y contextos de vida de los sujetos de la consulta.
 - La convocatoria que se publique debe contener todos los componentes i) objeto de la consulta, ii) personas a las que se consulta, iii) tipo de participación, iv) modalidades o mecanismos de consulta y v) etapas de la consulta.

b. Estrecha y con participación activa de las personas con discapacidad

- La participación estrecha y activa de las personas con discapacidad implica que la consulta debe llevarse a cabo directamente con ellas, ya sea de forma individual o a través de las organizaciones *de* personas con discapacidad sin que exista una representación de por medio.
- En cualquier supuesto, se debe garantizar que las personas con discapacidad cuenten con la asesoría necesaria para participar en los procesos de consulta sin que se sustituya su voluntad.
- Se debe realizar un proceso que reconozca su capacidad jurídica y que adopte un sistema de apoyos para la toma de decisiones, al igual que formas de comunicación e información accesibles.

c. Informada y efectiva

- Se debe informar a las personas con discapacidad de manera amplia y precisa sobre la naturaleza y consecuencias de la decisión que se pretende tomar.
- Se debe informar a las personas con discapacidad y a las organizaciones *de* personas con discapacidad sobre los resultados de los procesos de consulta, en particular, respecto a las conclusiones, las consideraciones y los razonamientos de las decisiones sobre el modo en que se tuvieron en cuenta sus opiniones y por qué motivos.
- Las explicaciones se deben proporcionar de manera clara y en un formato comprensible.

En otras palabras, se debe realmente tomar en cuenta la opinión de las personas con discapacidad y analizarla, por lo que es necesario cuidar que las intervenciones de las personas con discapacidad no se reduzcan a hacerlas partícipes de una mera exposición.

d. Sin discriminación

- Debe garantizarse una consulta sin discriminación, ya sea por motivos de discapacidad o por cualquier otro que esté prohibido por el orden jurídico nacional.

e. Accesible y con ajustes razonables

- Accesibilidad

La accesibilidad es una condición necesaria para que las personas con discapacidad estén en posibilidades de participar y colaborar de manera activa y efectiva en las consultas. Por lo tanto, todo el proceso de adopción de decisiones debe ser accesible y debe considerar, entre otros aspectos:

- Las instalaciones y entornos: libres de barreras de acceso.
- La información: divulgación previa y pertinente (tanto la información impresa como la que está disponible en internet o en otros soportes).
- Las comunicaciones: amplias, comprensibles y oportunas.
- Las tecnologías de la información y comunicación, en particular, los sitios de internet: accesibles y comprensibles.
- El material (versiones en lectura fácil, con lenguaje claro y sencillo; uso de pictogramas; formatos en escritura braille): disponible, asequible y accesible.

Los procesos deben contar con intérpretes en lengua de señas mexicana, guías intérpretes para personas sordociegas y subtítulos durante los debates públicos.

Para el caso de las personas con discapacidades sensoriales, intelectuales y psicosociales se debe garantizar su participación con asistentes y personas de apoyo para las reuniones.

- Ajustes razonables

También se debe proporcionar ajustes razonables a las personas que lo soliciten, puesto que no garantizarlo constituye un acto de discriminación, en términos del artículo 2 de la Convención.

f. De buena fe

- Las partes involucradas en la consulta deben actuar de forma honrada y abstenerse de tomar algún tipo de ventaja indebida.
- Las consultas deben celebrarse a través de procedimientos pertinentes para todos los tipos de discapacidad.
- El funcionamiento de los mecanismos de consulta debe revisarse periódicamente, en colaboración con las personas con discapacidad y con las organizaciones *de* personas con discapacidad.

g. Transparente

- Todo proceso de participación debe ser consultado, previo a su difusión y adopción, con las propias personas con discapacidad y con las organizaciones que las representan, para asegurar su validez.
- Se debe garantizar que los sujetos de la consulta tengan acceso a los resultados del proceso.
- Las conclusiones obtenidas del proceso de consulta deben tomarse en cuenta y debatirse en el proceso de creación de la medida legislativa o política pública correspondiente.

Consideraciones finales

En sus observaciones finales a los informes de México respecto del cumplimiento de la CDPD, el Comité ha recomendado:

- Establecer mecanismos regulares para convocar consultas con las organizaciones *de* personas con discapacidad, asegurando que sus opiniones reciban la consideración adecuada.
- Adoptar salvaguardias con la finalidad de proteger el derecho de los niños y niñas con discapacidad a ser consultados en todas las cuestiones que les afecten.
- Que las personas con discapacidad, a través de las organizaciones *de* personas con discapacidad –incluidas las mujeres y las niñas con discapacidad–, sean consultadas y participen en los procesos de toma de decisiones en todos los niveles del gobierno y en todos los ámbitos de política pública que les afecten.²³

Las recomendaciones planteadas en este documento contribuyen a atender las observaciones finales que el Comité ha emitido a México con motivo de la supervisión del cumplimiento de las obligaciones de la Convención.

Con base en el marco jurídico de obligaciones que rige al Estado mexicano en materia de participación y consulta de las personas con discapacidad y de las organizaciones que las representan, es fundamental atender a los más

²³ ONU, Comité CDPD, *Observaciones finales sobre el informe inicial de México*, CRPD/C/MEX/CO/I, Distribución general 27 de octubre de 2014, aprobadas durante su 167ª sesión el 30 de septiembre de 2014, párrafos 7, 8, 15 y 16, <https://hchr.org.mx/wp/wp-content/themes/hchr/images/doc_pub/G1419180.pdf>, y ONU, Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observaciones finales sobre los informes combinados segundo y tercero de México*, CRPD/C/MEX/CO/2-3, adoptadas en su 26º periodo de sesiones, el 25 de marzo de 2022, párrafos 13 y 14, <https://tbineternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2FCO%2F2-3&Lang=en>.

altos estándares planteados en este documento con la finalidad de asegurar su participación plena, informada y efectiva en los procesos de adopción de decisiones en condiciones de igualdad y sin discriminación.

«Nada de nosotros/as sin nosotros/as»

Recomendaciones para promover y respetar el derecho a la participación y consulta de las personas con discapacidad en la adopción de decisiones en la esfera pública

se terminó de formar en el mes de octubre de 2022 en la Ciudad de México.

Para su composición se utilizó la tipografía

Miller Text de Matthew Carter.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN
Adán Augusto López Hernández
Secretario

**CONSEJO NACIONAL PARA
PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN**
Claudia Olivia Morales Reza
Presidenta

JUNTA DE GOBIERNO
Representantes del Poder Ejecutivo Federal

Alejandro de Jesús Encinas Rodríguez
Secretaría de Gobernación

Juan Pablo De Botton Falcón
Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Hugo López-Gatell Ramírez
Secretaría de Salud

Martha Velda Hernández Moreno
Secretaría de Educación Pública

Marath Baruch Bolaños López
Secretaría del Trabajo y Previsión Social

Mayra Guadalupe Chávez Jiménez
Secretaría de Bienestar

Patricia Estela Uribe Zúñiga
Instituto Nacional de las Mujeres

**REPRESENTANTES DESIGNADOS POR
LA ASAMBLEA CONSULTIVA**
Sandra Silvina Lorenzano Schiffrin
Lilián Paola Ovalle Marroquín
Carlos Heredia Zubieta
Isabel Margarita Nemecio Nemesio.
Diego Petersen Farah
Irma Pineda Santiago
Mauricio Meschoulam Uziel

INSTITUCIONES INVITADAS
Centro Nacional para la Prevención y el
Control del VIH y el Sida
Consejo Nacional para el Desarrollo y la
Inclusión de las Personas con Discapacidad

Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas
Instituto Mexicano de la Juventud
Instituto Nacional de Migración
Instituto Nacional de las Personas Adultas
Mayores
Sistema Nacional para el Desarrollo Integral
de la Familia

Órgano de vigilancia

Manuel Peralta García
Saúl Bolaños Bolaños
Secretaría de la Función Pública

ASAMBLEA CONSULTIVA
Sandra Silvina Lorenzano Schiffrin
Presidenta

INTEGRANTES
Estefanía Vela Barba
Mauricio Meschoulam Uziel
Patricio Solís Gutiérrez
Miguel Concha Malo
Carlos Heredia Zubieta
Daniela Rea Gómez
Jesús Rodríguez Zepeda
Javier Garza Ramos
Lilian Paola Ovalle Marroquín
Isabel Margarita Nemecio Nemesio
Marcelina Bautista Bautista
Diego Petersen Farah
Rosa María Castro Salinas
Bertha Pech Polanco
Irma Pineda Santiago
Marion Renate Reimers Tusche
Ricardo Baruch Domínguez
Ramón Martínez Coria

PERSONAS INVITADAS HONORARIAS
Ricardo Miguel Raphael de la Madrid
Ricardo Miguel Raphael de la Madrid
Miguel Álvarez Gándara
Celia del Palacio Montiel
Daniel Giménez-Cacho García
Camerina Haidé Robles Cuellar
Elena Azaola Garrido

«Nada de nosotros/as sin nosotros/as»

Recomendaciones para promover y
respetar el derecho a la participación y
consulta de las personas con discapacidad
en la adopción de decisiones en
la esfera pública



ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
**GOBIERNO DE
MÉXICO**

GOBERNACIÓN
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

 **CONAPRED**
CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR
LA DISCRIMINACIÓN