

# CUADERNOS DE TRABAJO

Instituto de la Judicatura Federal - Escuela Judicial

El problema de la discapacidad  
en el Poder Judicial de la Federación

ENRIQUE SÁNCHEZ JIMÉNEZ Y  
ÓSCAR MACÍAS GUERRERO

SERIE BLANCA  
Grupos vulnerables  
1/2015



INSTITUTO DE LA JUDICATURA FEDERAL  
ESCUELA JUDICIAL

Grupos vulnerables

# CUADERNOS DE TRABAJO

Es una línea de publicaciones del Instituto de la Judicatura Federal que ofrece a la comunidad judicial y académica materiales para la reflexión y discusión sobre la justicia, así como herramientas de trabajo para los juzgadores, sus colaboradores y auxiliares, en diez grandes series:

**Serie Roja.** Estudios sobre la carrera judicial

**Serie Amarilla.** Notas pedagógicas

**Serie Verde.** Metodología del trabajo judicial

**Serie Azul.** Redacción judicial

**Serie Naranja.** Ética judicial

**Serie Olivo.** Información legislativa

**Serie Marrón.** Información general

**Serie Gris.** Sistema penal acusatorio

**Serie Blanca.** Grupos vulnerables

**Serie Morada.** Igualdad de género

Es las que se recogerán monografías, ensayos, cuadros estadísticos, antologías, materiales didácticos, procesos de creación o de reforma de leyes, compilación de acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o del Consejo de la Judicatura Federal, textos legales y jurisprudenciales.

Los **Cuadernos de trabajo** son de distribución gratuita. Los trabajos firmados son responsabilidad exclusiva de sus autores(as), por lo que no reflejan, necesariamente, el punto de vista institucional. Se autoriza la reproducción total o parcial citando la fuente.

Instituto de la Judicatura Federal – Escuela Judicial. Sidar y Roviroza No. 236, colonia Del Parque, delegación Venustiano Carranza, C.P. 15960, México, D.F., Tel. 51 33 89 00, Ext. 6669.

Coordinadores: Magdo. Julio César Vázquez-Mellado García, Director General.  
Salvador Cárdenas Gutiérrez, Secretario Técnico de Investigación.

Cualquier crítica o comentario sobre el contenido de los **Cuadernos** serán bienvenidos a la cuenta de correo electrónico: [investigacionijf@correo.cjf.gob.mx](mailto:investigacionijf@correo.cjf.gob.mx), o al teléfono (01) 51 33 89 00 extensión 6669, y serán hechos llegar a las y/o los autores.

## *Presentación*

En la medida que una sociedad se aproxima más al ideal democrático y al modelo del Estado de Derecho, sus instituciones deben transformarse para ampliar los márgenes de movilidad y participación de todas las personas, siempre, dentro de un marco normativo que garantice el orden y la seguridad.

Aun cuando en la mayor parte de las instituciones del país se han dado pasos en orden a crear las condiciones para que haya mayor participación, sabemos que todavía queda mucho por hacer.

A ello contribuye el presente trabajo en el que el Magistrado Enrique Sánchez Jiménez, con la colaboración de Oscar Macías Guerrero, expone la situación de las personas con discapacidad en el Poder Judicial de la Federación.

A partir del análisis de algunos instrumentos internacionales así como

de la experiencia al interior del Poder Judicial, el autor nos ofrece una interesante y oportuna reflexión acerca de algunos aspectos que podrían afinarse en orden a promover una mayor y más equitativa participación de las personas que laboran en el Poder Judicial de la Federación, atendiendo a sus condiciones especiales.

El presente ensayo contribuye sin duda al fomento de una mayor conciencia de todos acerca de algunas de las implicaciones prácticas del Estado de Derecho y del sistema democrático, incluyente y participativo.

*Los coordinadores*

México, DF, 9 de marzo de 2015



# *El problema de la discapacidad en el Poder Judicial de la Federación*

Enrique Sánchez Jiménez y Óscar Macías Guerrero

**SUMARIO** 1. Introducción. 2. Descripción breve del problema. 2.1. El “normalismo” de las personas con discapacidad en los órganos del Poder Judicial de la Federación. 2.2. La inadvertencia de las necesidades especiales de las personas con discapacidad para acceder y desempeñar algún puesto dentro del Poder Judicial de la Federación, o para ascender a las categorías de Juez de Distrito y Magistrado de Circuito. 2.3. La prescindencia de las personas con discapacidad en el esquema de seguridad social del Poder Judicial de la Federación. 2.4. La insensibilidad a la discapacidad en el Poder Judicial de la Federación. 3. Formulación genérica de alternativas de solución para el problema. 3.1. Marco jurídico sobre la discapacidad en materia laboral. 3.1.1. La igualdad y no discriminación 3.1.2. El derecho al trabajo. 3.1.3. Obligaciones del Estado mexicano 3.2. Programa de Igualdad para las Personas con Discapacidad del Poder Judicial de la Federación. 3.2.1. Investigación 3.2.2. Vinculación 3.2.3. Capacitación 3.2.4. Difusión 3.2.5. Evaluación 4. Conclusiones

## **1. Introducción**

En el presente ensayo se aborda el panorama laboral de las personas con discapacidad al interior del Poder Judicial de la Federación (PJF). Partimos de la consideración de tres tipos de barreras que pueden encontrar normalmente las personas con discapacidad: 1) cuando pretenden acceder a cualquiera de los cargos dentro del PJF; 2) cuando el personal con discapacidad que ya labora dentro del PJF (ya sea adquirida antes o después de su ingreso al PJF) busca eliminar los obstáculos para desempeñar cabalmente la función inherente a su cargo, y 3) cuando el

personal con discapacidad desea acceder a las categorías pertenecientes a la carrera judicial, o bien, a una categoría superior de ésta.

Dicho abordaje se hace en dos grandes apartados. En el primero, se manifiesta el problema de las personas con discapacidad ante la falta de normativa interna específica y la existencia de situaciones fácticas que ameritan establecer medidas en favor de este colectivo. Para evidenciar este problema, se hace mención de algunas de las formas en que, dentro del Poder Judicial, se manifiesta cierta discriminación contra de las personas con discapacidad.

CUADERNOS DE TRABAJO. SERIE BLANCA. GRUPOS VULNERABLES. NO. 1/2015  
*El problema de la discapacidad en el Poder Judicial de la Federación*  
Enrique Sánchez Jiménez y Óscar Macías Guerrero

En el segundo apartado, se proponen las alternativas de solución para el problema de la discapacidad en el PJJ. Además, debido a que dichas alternativas deben estar formuladas ineludiblemente desde el enfoque de los derechos humanos, se hace una breve mención del marco jurídico aplicable en materia laboral de las personas con discapacidad, en particular, la igualdad y no discriminación, el derecho al trabajo y –lo más importante– las obligaciones del Estado mexicano. En razón de que la discapacidad debe tener un tratamiento integral, se propone concentrar todas las vertientes de solución mediante el Programa de Igualdad para las Personas con Discapacidad del Poder Judicial de la Federación.

## **2. Breve descripción del problema**

Actualmente las personas con discapacidad tienen reconocidos los mismos derechos que todas las demás personas. Incluso, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (“Convención Internacional”), la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (“Convención Interamericana”), la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (“Constitución”) y la Ley General para la Inclusión de las

Personas con Discapacidad, establecen la necesidad de implementar medidas de toda índole para lograr la igualdad y no discriminación, la inclusión y el desarrollo en el ámbito laboral de las personas con discapacidad.

No obstante, en el interior de los órganos pertenecientes al Poder Judicial de la Federación, es habitual que esa normativa sobre discapacidad no se proyecte, de forma total o parcial, en medidas que permitan el acceso de este colectivo a los distintos cargos del PJJ y que eliminen los obstáculos o las dificultades para el desempeño de las funciones del personal con discapacidad o ubiquen en igualdad de condiciones a los servidores públicos con discapacidad que se postulan a los concursos de oposición para las categorías de Juez de Distrito o Magistrado de Circuito.

Al respecto, es necesario señalar que no es dable construir un proceso de evidencia sobre el problema a partir de fuentes de información estadística o documentales, porque la falta de investigación al respecto impide conocer las características que presenta la cuestión de la discapacidad en los órganos que integran el PJJ. Inclusive, los intereses y peticiones del personal con discapacidad están difuminados, porque este colectivo carece de identidad y organización, en

la medida de que cada persona con discapacidad posee rasgos distintos.

Sin embargo, el problema se hace patente, desde mi experiencia, a partir de las percepciones siguientes:

### **2.1. El “normalismo” de las personas con discapacidad en los órganos del Poder Judicial de la Federación<sup>1</sup>**

Es evidente que existe una zona de penumbra en la implementación de las medidas concretas que requieren las personas con discapacidad para acceder a –o mantenerse en– los distintos cargos del Poder Judicial de la Federación, en particular las categorías de la carrera judicial. Se advierte que la regulación interna se enfoca sólo desde la perspectiva de las personas que no tienen discapacidad, pues la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que reglamenta la carrera judicial y las condiciones de los funcionarios judiciales, contemplan la panorámica exclusiva de las personas que no tienen discapacidad.

---

<sup>1</sup> Sobre las distintas formas en que se manifiesta la discriminación contra las personas con discapacidad, entre ellas normalismo, invisibilización de las necesidades especiales e insensibilidad a la discapacidad, véase: Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), *Derechos de las personas con discapacidad: Módulo 6* (IIDH: San José, Costa Rica, 2007), pp. 21-22.

Esto también se manifiesta en la falta de instrumentación de medidas dirigidas al personal con discapacidad que aspiran a los cargos de Juez de Distrito o Magistrado de Circuito, pues los Acuerdos Generales del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal 22/2014, que establece el procedimiento y lineamientos generales para acceder al cargo de Juez de Distrito en sus distintas especialidades, mediante concursos internos de oposición, y 30/2013, que establecen el procedimiento y lineamientos generales para acceder al cargo de Magistrado de Circuito, mediante concursos internos de oposición; regulan los procedimientos de selección con base en un estándar de “normalidad” de todos los aspirantes.

De tal modo, las personas con discapacidad deben cumplir con los mismos parámetros de exigencia que las personas sin discapacidad, a pesar de que las diversidades funcionales de aquellas personas tienen obstáculos, entre otros, para obtener información visual o auditiva, o para trasladarse, o bien, para expresar sus ideas y pensamientos, dependiendo de los rasgos de cada persona.

Por ejemplo, un secretario de Juzgado o de Tribunal con disminución de la agudeza visual, requiere de un mayor tiempo para leer un documento, sobre

todo cuando la fuente de la letra utilizada es pequeña o de un color rojo o naranja. Sin embargo, las reglas de los concursos de oposición para acceder al cargo de Juez de Distrito, como ya se dijo, contemplan la “normalidad” de todos los aspirantes, pues durante el procedimiento del concurso, se les otorga sin distinción el mismo tiempo y los mismos documentos para contestar un examen escrito y para resolver un caso práctico. Es decir, se parte de que todos los aspirantes tienen exactamente el mismo funcionamiento visual; que todos leen de forma “normal”.

## **2.2. La inadvertencia de las necesidades especiales de las personas con discapacidad para acceder y desempeñar algún puesto dentro del Poder Judicial de la Federación, o para ascender a las categorías de Juez de Distrito y Magistrado de Circuito**

Este punto está íntimamente relacionado con el anterior. Los funcionamientos de las personas con discapacidad, alejados del modelo de “normalidad”, no son contemplados para continuar ocupando o acceder a las funciones inherentes a los cargos dentro del PJJF. En no pocas ocasiones, la condición de la discapacidad no es compatible con tales funciones, y por lo general, son

las propias personas con discapacidad quienes deben buscar la manera en que puedan cubrir sus necesidades reales y así poder hacer compatible su condición con las funciones del cargo al que se busca acceder o continuar desempeñando; además, en el proceso de selección para los cargos de Juez de Distrito y Magistrado de Circuito no se atiende los diversos funcionamientos que puede presentar una persona con discapacidad. Esto es, la carga de los ajustes razonables se traslada a las propias personas con discapacidad, quienes deben cumplir con el mismo esquema de obligaciones establecidas para el resto de las personas; incluso, a veces se soslaya por las autoridades estatales el diseño universal, lo que implica a las personas con discapacidad hacer un esfuerzo extraordinario para superar los obstáculos derivados de su propia discapacidad, a fin de ubicarse por sí mismas en igualdad con las demás personas.

En esta situación, las personas con discapacidad se enfrentan a diversas barreras. Las más evidentes se manifiestan cuando una persona se desplaza en una silla de ruedas, porque es bastante común la falta de aplicación de las normas de diseño, que respeten las distintas formas en que puede desplazarse una persona. Pero también existen barreras menos

manifiestas, expresadas en menor grado de manera verbal o material, pero en mayor escala conductualmente con acciones discriminatorias, muchas veces ignoradas. Obstáculos todos que impiden el acceso, el desempeño y el ascenso laboral y que, al ser predecibles, pueden prevenirse y corregirse si se visibiliza la cuestión de la discapacidad.

En el ejemplo citado en el punto anterior, es evidente que el funcionamiento diverso del secretario no se contempla en la regulación de los concursos de oposición para acceder al cargo de Juez de Distrito. Dicho funcionamiento amerita hacer cambios que impliquen, verbigracia, extender el tiempo de las actividades programadas, modificar la tipografía de los documentos sujetos a análisis, etcétera, para que la autoridad encargada sitúe al secretario con discapacidad en un plano de igualdad frente al resto de los concursantes.

Pero la falta de condiciones específicas para las personas con discapacidad es un problema más cotidiano. Otro ejemplo, es el caso de una secretaria de Tribunal Colegiado que adquirió una disminución en la movilidad que le dificultaba subir escaleras, la cual se enfrentaba diariamente a que su oficina estaba en el tercer piso de un edificio sin elevador. Las escaleras

constituían un verdadero obstáculo para poder entrar y salir de su lugar de trabajo, que incluso trascendía a la esfera anímica de la funcionaria. Esta falta de aplicación de las normas de diseño en el edificio del PJF no respetaba las distintas formas en que puede desplazarse una persona con necesidades específicas de movilidad. La forma inmediata para solucionar ese problema fue que la secretaria no subiera escaleras, por lo que hice la propuesta al Magistrado del Tribunal Colegiado y a la propia secretaria – que finalmente fue aceptada por ambos–, en el sentido de improvisar temporalmente su oficina en el Tribunal Unitario al que estoy adscrito, que se ubica en la planta baja, para que así pudiera desempeñar su trabajo como secretaria del Tribunal Colegiado, lo que mantuvo su excelente desempeño laboral.

### **2.3. La prescindencia de las personas con discapacidad en el esquema de seguridad social del Poder Judicial de la Federación<sup>2</sup>**

---

<sup>2</sup> Agustina Palacios distingue tres modelos de atención a las personas con discapacidad, los cuales todavía coexisten en mayor o menor medida en el presente: el modelo de prescindencia, el médico y el social. El modelo de prescindencia, en el cual la sociedad decide acabar con la vida de las personas discapacitadas (submodelo eugenésico) o, en el mejor de los casos, resuelve marginarlas (submodelo de marginación). Al respecto, véase Agustina Palacios, “¿Modelo rehabilitador o modelo social? La persona con discapacidad en el Derecho



El Poder Judicial de la Federación reconoce las distintas vertientes de la seguridad social a todos sus trabajadores. Ésta se encuentra basada principalmente en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del apartado b) del artículo 123 constitucional. Sin embargo, la discapacidad enfrenta confusión e indeterminación en dichas legislaciones, las cuales todavía emplean el término “incapacidad” para abarcar a la población con discapacidad. La “incapacidad” tiene un esquema regulatorio orientado a prescindir de las personas con discapacidad, al considerarlas no aptas para el trabajo; esto es así, debido a que el modelo médico-rehabilitador impregna dicha normativa.<sup>3</sup>

#### **2.4. La insensibilidad a la discapacidad en el Poder Judicial de la Federación**

La normativa interna del Poder Judicial de la Federación cuenta con

---

español”, *Igualdad, no discriminación y discapacidad. Una visión integradora de las realidades española y argentina*, eds. Ignacio Campoy Cervera y Agustina Palacios (Madrid: Dykinson, 2007), pp. 244, 247-249.

<sup>3</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas con discapacidad* (SCJN: Distrito Federal, México, 2014), p. 17.

un vacío importante en lo que se refiere a la discapacidad como una variable socialmente importante y válida. A ello debemos añadir que la ausencia de información sobre el número o porcentaje de personas con discapacidad, afectadas o potencialmente afectadas por la dificultad o falta de ejercicio de los derechos laborales formalmente reconocidos, revela que no se tiene en cuenta los distintos lugares que ocupan, o pueden ocupar, en la estructura del Poder Judicial de la Federación. Esta falta de sensibilidad redundante en que las personas con discapacidad continúen siendo invisibles.

#### **3. Formulación genérica de alternativas de solución para el problema**

Como el abordaje de la discapacidad se ha dado en fechas recientes como una cuestión de derechos humanos,<sup>4</sup> cualquier alternativa de solución al problema debe tener un enfoque de derechos, que se nutra por los estándares fijados por el Derecho interno, el Sistema Internacional de Derechos Humanos y el Sistema

---

<sup>4</sup> Rafael de Asís, “Derechos humanos y discapacidad. Algunas reflexiones derivadas del análisis de la discapacidad desde la teoría de los derechos”, *Igualdad, no discriminación y discapacidad. Una visión integradora de las realidades española y argentina*, eds. Ignacio Campoy Cervera y Agustina Palacios (Madrid: Dykinson, 2007), p. 33.

Interamericano de Protección de Derechos Humanos, con la incorporación transversal de la igualdad y no discriminación,<sup>5</sup> para así implementar medidas concretas para lograr la igualdad, la inclusión y el desarrollo laboral de las personas con discapacidad al interior del PJF.

### **3.1. Marco jurídico sobre la discapacidad en materia laboral**

La normativa y los estudios sobre la discapacidad en la materia laboral son numerosos y variados. En este apartado, se hace una mención breve de tres aspectos que se tornan imprescindibles para abordar las condiciones de la discapacidad en el Poder Judicial de la Federación: la igualdad y la no discriminación, el derecho al trabajo y las obligaciones del Estado al respecto.

#### **3.1.1. La igualdad y no discriminación**

Desde el Derecho Internacional de los Derechos Humanos pueden distinguirse dos concepciones de igualdad: la igualdad ante la ley (o igualdad como prohibición del trato arbitrario), y la igualdad como protección de grupos sistemáticamente excluidos (o

igualdad como no discriminación).<sup>6</sup> Ambas concepciones coexisten, complementándose en los aspectos en que una de ellas resulte insuficiente.<sup>7</sup>

La igualdad ante la ley implica que cuando la ley realiza clasificaciones entre personas, éstas deben evitar la arbitrariedad, es decir, deben ser objetivas y razonables<sup>8</sup>. Clásicamente se conoce a esta igualdad como formal.

La igualdad como no discriminación se sustenta en el fin de mejorar la posición de determinadas personas o grupos sistemáticamente situados en desventaja.<sup>9</sup> Se trata de una igualdad material.

Inclusive, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido estas dos concepciones de la igualdad, en los términos siguientes:

“El sistema interamericano no sólo recoge una noción formal de igualdad, limitada a exigir criterios de distinción objetivos y razonables y, por lo tanto, a prohibir diferencias de trato irrazonables, caprichosas o arbitrarias, sino que avanza

<sup>5</sup> Al respecto, véase Laura Cecilia Pautassi, *Guía de estudio de la Materia Políticas Públicas y Derechos Humanos* (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales: México, 2013), p. 15.

<sup>6</sup> Marianne González Le Saux y Óscar Parra Vera, “Concepciones y cláusulas de igualdad en la jurisprudencia de la Corte Interamericana. A propósito del Caso Apitz” *Revista IIDH*, 47 (2008): 129.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 138.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 130.

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 133.

hacia un concepto de igualdad material o estructural que parte del reconocimiento de que ciertos sectores de la población requieren la adopción de medidas especiales de equiparación. Ello implica la necesidad de trato diferenciado cuando, debido a las circunstancias que afectan a un grupo desaventajado, la igualdad de trato suponga coartar o empeorar el acceso a un servicio, bien o el ejercicio de un derecho”.<sup>10</sup>

Otra forma de entender a la igualdad es clasificarla en una vertiente autónoma y otra subordinada o vinculada. La igualdad autónoma no necesita que el contexto del acto o hecho atente o amenace otro derecho sustantivo (como sucede con el artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos <sup>11</sup> [Convención Americana]).<sup>12</sup>

Por el contrario, la igualdad subordinada sí necesita de la violación

de otro derecho sustantivo, como el artículo 1, párrafo cuarto, de la Constitución,<sup>13</sup> al igual que los artículos 2.1. del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos <sup>14</sup> (Pacto Internacional DCP), 2.2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales <sup>15</sup> (Pacto Internacional DESC), 1.1 de la Convención Americana, y 3 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>16</sup> (Protocolo de San Salvador).

En lo que se refiere a la igualdad como no discriminación, reconocida en los precitados artículos del Pacto Internacional DCP, del Pacto Internacional DESC y del Protocolo de San Salvador, se exige garantizar “*el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna*” basada en determinados motivos

<sup>10</sup> *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 68 (2007), párr. 99.

<sup>11</sup> Ratificada por México el 24 de marzo de 1981, con entrada en vigor ese mismo día y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 1981.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 163.

<sup>13</sup> Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Amparo directo en revisión 1387/2012. Sentencia de 22 de enero de 2014. Mayoría de cuatro votos. Ministra ponente Olga Sánchez Cordero de García Villegas, párrs. 91-93.

<sup>14</sup> Ratificado por México el 24 de marzo de 1981, con entrada en vigor el 23 de junio de 1981 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 1981.

<sup>15</sup> Ratificado por México el 23 de marzo de 1981, con entrada en vigor el 23 de junio de 1981 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 1981.

<sup>16</sup> Ratificado por México el 16 de abril de 1996 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de septiembre de 1998.

especificados “o cualquier otra condición social”, lo que se aplica claramente a la discriminación basada en motivos de discapacidad.

En específico, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad<sup>17</sup> y la Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad<sup>18</sup> contemplan la igualdad como no discriminación en términos muy similares. La esencia de cada artículo de esas Convenciones, radica en que la discriminación por motivos de discapacidad se entiende como cualquier distinción, exclusión o restricción por discapacidad, que tenga el efecto o propósito de impedir o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos de las personas con discapacidad.

Las diferencias entre ambos instrumentos sobre este tema, consisten en que la Convención Interamericana prevé expresamente una extensión sobre la discapacidad, al señalar que también constituye discriminación la distinción, exclusión o restricción basada en “*un antecedente*

<sup>17</sup> Ratificada por México el 27 de septiembre de 2007, con entrada en vigor el 3 de mayo de 2008 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de octubre del 2007.

<sup>18</sup> Ratificada por México el 25 de enero de 2001, con entrada en vigor el 14 de septiembre de 2001 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de marzo de 2001.

de discapacidad, consecuencia de discapacidad anterior o percepción de una discapacidad presente o pasada”. Por su parte, la Convención Internacional explicita la “*igualdad de condiciones*”, respecto del reconocimiento, goce y ejercicio de todos los derechos humanos de los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo.

La variación más importante radica en que la Convención Internacional expresamente señala como forma de discriminación la denegación de ajustes razonables, y en el mismo artículo 2, se explica lo siguiente:

“Por ‘ajustes razonables’ se entenderán las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales;”.

Además, la Convención Internacional incorpora la expresión “*diseño universal*”, lo que se entiende, de acuerdo con el propio artículo 2, como el diseño de productos, entornos, programas y servicios que puedan

utilizar todas las personas, en la mayor medida posible, sin necesidad de adaptación ni diseño especializado. Finalmente, es oportuno señalar que la discriminación puede tomar dos formas: una directa y otra indirecta. Existe discriminación directa cuando una persona recibe un trato menos favorable que otro en una situación similar por alguno de los motivos prohibidos de discriminación. Por otra parte, existe discriminación indirecta cuando se emplean criterios aparentemente neutrales, pero que en la práctica implican una desventaja injustificada para un grupo de personas en particular.<sup>19</sup>

### **3.1.2. El derecho al trabajo**

Este derecho está reconocido en el artículo 5º, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (“Constitución”) que señala que a ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos; lo que se relaciona con el artículo 123, párrafo primero, que reconoce el derecho de toda persona a tener un trabajo digno y socialmente útil.

---

<sup>19</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General No. 20, La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales, artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Ginebra, 2 de julio de 2009.

El Pacto Internacional DESC también reconoce el derecho al trabajo. En su artículo 6, párrafo primero, señala que toda persona tiene la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado. Además, desarrolla explícitamente la dimensión individual del derecho al trabajo mediante el reconocimiento, en el artículo 7, del derecho de toda persona a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, en especial la seguridad de las condiciones de trabajo y la igual oportunidad para todos de ser promovidos a la categoría superior que les corresponda, sin más consideraciones que los factores de tiempo de servicio y capacidad.

El Protocolo de San Salvador reconoce el derecho al trabajo de forma similar al Pacto Internacional, pues en su artículo 6, párrafo primero, señala que toda persona tiene derecho al trabajo, el cual incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada.

La Convención Internacional también reconoce en su artículo 27, párrafo primero, el derecho de las personas con discapacidad a trabajar, e incorpora la igualdad de condiciones con las demás personas, en un entorno laboral abierto, inclusivo y accesible,

así como la libertad de elegir el trabajo.

### 3.1.3. Obligaciones del Estado mexicano

En la doctrina jurídica se suele hacer la distinción entre obligaciones positivas (de hacer) y negativas (no hacer). Todos los derechos entrañan una parte obligacional positiva y otra negativa.

Las autoridades del Estado mexicano tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, en términos del artículo 1 de la Constitución. En términos generales, la obligación de promover consiste en que el Estado provea a las personas toda la información necesaria para que conozcan sus derechos y los mecanismos de defensa. La de respetar consiste en que el Estado no interfiera con o ponga en peligro los derechos; se cumple por medio de abstenciones y se violenta a través de acciones. La de proteger consiste en desplegar múltiples acciones a fin de proteger los derechos humanos de violaciones provenientes de particulares y de agentes estatales; se cumple mediante acciones que permitan mantener el disfrute del derecho.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Sandra Serrano y Daniel Vázquez, *Guía de Estudio de la Materia El Enfoque de los Derechos*

La obligación de garantizar consiste en que el Estado asegure la realización de los derechos humanos. Tiene no sólo el objetivo de mantener el disfrute del derecho, sino también mejorarlo y restituirlo en caso de violación. Esta obligación es la más compleja en términos de la conducta que se exige a los órganos estatales, porque se necesita planear, establecer metas, crear mecanismos de control, entre otras actividades.<sup>21</sup> En este sentido cabe señalar lo dispuesto por la Corte Interamericana:

“La obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos no se agota con la existencia de un orden normativo dirigido a hacer posible el cumplimiento de esta obligación, sino que comparte la necesidad de una conducta gubernamental que asegure la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos”.<sup>22</sup>

En ese contexto, tanto la Convención Internacional como la Convención Interamericana establecen

---

*Humanos*, (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales: México, 2012).

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 62.

<sup>22</sup> *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo*. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párr. 147-148.

obligaciones de promoción, respeto, protección y garantía del derecho al trabajo para las personas con discapacidad; en el entendido de que las obligaciones también se rigen por los principios de indivisibilidad e interdependencia.

Por lo que hace a la igualdad como no discriminación, la Convención Internacional impone, en su artículo 5, obligaciones de respeto, como no implementar políticas y medidas discriminatorias o que tengan efectos discriminatorios; obligaciones de protección a las personas con discapacidad frente a prácticas o conductas discriminatorias por parte de terceras personas, sean agentes públicos o actores no estatales; así como obligaciones de garantía para que se adopten todas las medidas pertinentes para asegurar la realización de ajustes razonables.

Respecto de las obligaciones de garantía, promoción, protección y respeto de los derechos de las personas con discapacidad, el artículo 4 de la Convención Internacional establece las acciones siguientes:

- Adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos tales derechos, así como para modificar o derogar leyes, reglamentos, costumbres y prácticas existentes

que constituyan discriminación contra las personas con discapacidad;

- Tener en cuenta, en todas las políticas y todos los programas, la protección y promoción de los derechos humanos de las personas con discapacidad;

- Abstenerse de actos o prácticas incompatibles con esa Convención y actuar conforme a ella; así como tomar todas las medidas pertinentes para que ninguna persona, organización o empresa privada discrimine por motivos de discapacidad;

- Investigar y desarrollar bienes, servicios, equipo e instalaciones de diseño universal, así como tecnologías y dispositivos técnicos para apoyar a las personas con discapacidad, dando prioridad a las de precio asequible.

- Proporcionar información accesible para las personas con discapacidad sobre ayudas a la movilidad, dispositivos técnicos y tecnologías de apoyo, así como otras formas de asistencia y servicios e instalaciones de apoyo; y,

- Promover la formación de los profesionales y el personal que trabajan con personas con

discapacidad respecto de los derechos reconocidos en la Convención Internacional.

En particular sobre la obligación de promover los derechos, el artículo 8 de la Convención Internacional exige a los Estados parte la realización de medidas inmediatas, efectivas y pertinentes para que la sociedad tome conciencia de la problemática de la discapacidad, a fin de:

- Sensibilizar a la sociedad en el tema, a través de campañas efectivas de sensibilización pública tratando de obtener actitudes receptivas, percepciones positivas, mayor conciencia social y el reconocimiento de capacidades y habilidades de las personas con discapacidad;

- Luchar contra los estereotipos, los prejuicios y las prácticas nocivas respecto de las personas con discapacidad, incluidos los que se basan en el género o la edad, en todos los ámbitos de la vida, alentando a los medios de comunicación; y,

- Promover la toma de conciencia respecto de las capacidades y aportaciones de las personas con discapacidad.

Además, el artículo 9 establece la obligación de los Estados parte de 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.

Tratándose del derecho al trabajo, las obligaciones del Estado son bastante amplias, pues se exige la promoción, el respeto, la protección y la garantía de este derecho, en los términos del artículo 27 de la Convención Internacional, que contempla las medidas siguientes:

- Promulgar legislación sobre el tema;

- Prohibir la discriminación respecto a todas las cuestiones relativas a cualquier forma de empleo, como selección, contratación y continuidad en el empleo, así como la promoción profesional;

- Asegurar y proteger el ejercicio de los derechos laborales y sindicales de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás;

- Permitir que las personas con discapacidad tengan acceso efectivo a programas generales de orientación técnica y vocacional,



servicios de colocación y formación profesional y continua;

- Alentar las oportunidades de empleo y la promoción profesional de las personas con discapacidad en el mercado laboral, y apoyarlas para la búsqueda, obtención, mantenimiento del empleo y retorno al mismo;

- Emplear a personas con discapacidad en el sector público;

- Velar por que se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad en el lugar de trabajo;

- Promover la adquisición por las personas con discapacidad de experiencia laboral en el mercado de trabajo abierto;

- Promover programas de rehabilitación vocacional y profesional, mantenimiento del empleo y reincorporación al trabajo dirigidos a personas con discapacidad.

Finalmente, la Convención Internacional impone la obligación a los Estados parte de recopilar información adecuada, incluidos datos estadísticos y de investigación, para formular y aplicar políticas que den efecto a la propia Convención.

Por lo que hace al instrumento regional en materia de discapacidad,

debe decirse que la Convención Interamericana tiene un breve articulado, con un inventario de las obligaciones de respeto, promoción, protección y garantía de los derechos de las personas con discapacidad; principalmente desde la perspectiva de la igualdad como no discriminación.

El artículo III de la Convención Interamericana establece la obligación de los Estados parte de adoptar medidas legislativas, sociales, educativas o de cualquier otra índole, para eliminar progresivamente la discriminación y promover la integración en el empleo, entre otros; para que las instalaciones de todo tipo faciliten el transporte, la comunicación y el acceso para las personas con discapacidad; y para asegurar la capacitación de las personas encargadas de aplicar las normas sobre esta materia.

Además, se consigna la sensibilización de la población, a través de campañas de educación encaminadas a eliminar prejuicios, estereotipos y otras actitudes que atentan contra el derecho de las personas a ser iguales, propiciando de esta forma el respeto y la convivencia con las personas con discapacidad.

Por su parte, el artículo IV de la Convención Interamericana determina la obligación del Estado de colaborar de manera efectiva en la

investigación científica y tecnológica relacionada con la integración a la sociedad de las personas con discapacidad.

El artículo V dispone la obligación de promover, en la medida en que sea compatible con sus respectivas legislaciones nacionales, la participación de representantes de organizaciones de personas con discapacidad o, si no existieren dichas organizaciones, personas con discapacidad, en la elaboración, ejecución y evaluación de medidas y políticas. Asimismo, la obligación de crear 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.

### **3.2. Programa de igualdad para las personas con discapacidad del Poder Judicial de la Federación**

Es importante la adición normativa de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de los acuerdos generales correspondientes, para incluir y regular la cuestión de la discapacidad. La adición consistiría en la implementación de medidas concretas para lograr la igualdad, la inclusión y el desarrollo laboral de las personas

con discapacidad, en armonía con los estándares de derechos humanos aplicables.

Esta adición normativa resulta vital en un país con una tradición positivista formal, donde las autoridades no reconocen una obligación a menos que exista un fundamento expreso y concreto que desarrolle tal deber.

Sin embargo, la cuestión de la discapacidad tiene una carga fuertemente emotiva; por lo mismo, la implementación de las medidas específicas que necesitan las personas con discapacidad, requiere de cambios sociales, y más aún, cambios en la mentalidad de todas las personas, para erradicar los pensamientos que establecen diferencias negativas entre las personas con discapacidad frente a las que no pertenecen a este grupo; pensamientos que a su vez se traducen en obstáculos para la implementación efectiva y eficaz, a nivel operacional, de las medidas destinadas a la igualdad e inclusión de todas las personas.

Entonces, no basta con ese reconocimiento normativo interno, pues las personas con discapacidad se enfrentan a barreras creadas por un entorno social no pensado para ellas, que les imposibilita en muchos casos el efectivo ejercicio de sus derechos.

En esa medida, además de la adición normativa, lo ideal sería llevar a cabo una intervención de mayor calado, que se traduzca en el establecimiento de planes y estrategias en el PJJF, para que una vez que se diseñen y apliquen las políticas públicas bien direccionadas, el propósito de mejora se traduzcan en un verdadero beneficio para este colectivo. De ahí la necesidad de crear un “Programa de igualdad de las personas con discapacidad”.

Este Programa debe dirigirse a la consecución de dos objetivos generales, aunque relacionados entre sí:

- Mejorar el acceso, la permanencia y el ascenso de las personas con discapacidad en los cargos del Poder Judicial de la Federación, en condiciones de igualdad, y
- Fomentar ambientes laborales de no discriminación para las personas con discapacidad al interior de los órganos del Poder Judicial de la Federación.

Ahora bien, debido al alto nivel de complejidad que encierra la cuestión de la discapacidad es necesario que su manejo sea integral. Por eso, se estima que el Programa debe diversificarse en cinco ramas:

### 3.2.1. Investigación

Como quedó precisado con anterioridad, es necesario proveerse de información para conocer las características específicas del problema.

Primero, se debe conocer el *statu quo*, es decir, la situación del problema y el trato que, de hecho, se está dando a las personas con discapacidad al interior de los órganos del Poder Judicial de la Federación. Además, debe obtenerse la estadística sobre el problema, esto es, a cuántos y quiénes afecta, y cómo impacta sobre la población afectada. También, debe recabarse la opinión de los actores involucrados para conocer el sentir de los grupos afectados. Finalmente, es importante atender a las experiencias exitosas ya existentes, a efecto de analizar la viabilidad y factibilidad de “replicar” en forma total o parcial las mejores prácticas.<sup>23</sup>

Es palpable que la investigación constituye un momento sumamente importante en el Programa, en virtud de que una vez obtenida, sistematizada y analizada la información pertinente, a través de métodos cuantitativos o cualitativos,

---

<sup>23</sup> José del Tronco, “Metodologías de Análisis de Política Pública”, en *Guía del Estudio de la Materia Metodología II*, (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales: México, 2012) p. 35.

el proceso de toma de decisiones adquiere mayor racionalidad.

### **3.2.2. Vinculación**

La discapacidad no es una realidad exclusiva de este colectivo, sino que pertenece a toda la sociedad, por lo que conviene establecer alianzas con todos los sectores de la población, incluyendo otras instituciones públicas.

Es de vital importancia el papel que desempeñan las organizaciones no gubernamentales que representan a las personas con discapacidad, porque cuentan con bastante experiencia en la materia para colaborar, vigilar y sensibilizar sobre las necesidades específicas de las personas con discapacidad. Su función clave es favorecer los procesos de toma de decisión y mejorar el desempeño de los funcionarios públicos encargados del Programa.

También pueden establecerse mecanismos de coordinación para garantizar que todas las áreas del Poder Judicial de la Federación reconozcan las obligaciones que se derivan de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Inclusive,

dichos mecanismos pueden extenderse hacia los Poderes Judiciales de los Estados y a aquellos órganos que desempeñan funciones jurisdiccionales.

### **3.2.3. Capacitación**

La capacitación también constituye otro de los ejes más importantes del Programa. Dicha actividad se desempeña a través de dos vertientes:

- La capacitación de todo el personal en materia de discapacidad. Esto es necesario para erradicar los obstáculos en el disfrute de los derechos de las personas con discapacidad. Las barreras socio-culturales están sustentadas en prejuicios, que se manifiestan en conductas como descalificación o sobreprotección a la población con discapacidad, los cuales pueden erradicarse a través de la formación en la materia.

- La capacitación de las personas con discapacidad en el desempeño de algún puesto específico dentro del Poder Judicial de la Federación. Esto es de suma importancia; la capacitación de las personas con discapacidad en el ámbito laboral aporta las herramientas teóricas y prácticas que permiten fomentar el desarrollo de los

funcionamientos que permitan cumplir con el perfil del puesto.

#### **3.2.4. Difusión**

Es también necesario concientizar al personal sobre la cuestión de la discapacidad, así como a las personas pertenecientes a este colectivo sobre sus derechos y la exigibilidad de los mismos.

#### **3.2.5. Evaluación**

Desde la perspectiva de derechos, la práctica evaluativa debe integrarse a todo el proceso. Esta forma de evaluación implica: evaluar la gestión en función de resultados, mejorar la gestión pública y la capacidad institucional, promover la participación en la evaluación de los actores sociales involucrados en los programas, mejorar la calidad de las intervenciones sociales y generar información relevante para la toma de decisiones.<sup>24</sup>

Esta evaluación también debe permitir la medición del cumplimiento de las obligaciones estatales de garantizar y proteger los derechos humanos de las personas con discapacidad.

#### **4. Conclusiones**

*Primera:* Los derechos de las personas con discapacidad no han permeado hacia la regulación interna del Poder Judicial de la Federación, pues se

advierte que dicha regulación no cumple con los estándares internacionales. Esto se traduce en permitir que exista desigualdad y, en ocasiones, discriminación en perjuicio del personal con discapacidad.

*Segunda:* Las condiciones de la discapacidad en el Poder Judicial de la Federación no han sido debidamente estudiadas. Se desconoce cuántas personas pertenecen a este colectivo, y cuáles son sus necesidades específicas. Esto constituye un obstáculo para implementar de forma objetiva y racional una política pública.

*Tercera:* La adición normativa interna de los estándares internos e internacionales sobre la discapacidad en el ámbito laboral es sumamente pertinente para lograr la igualdad, la inclusión y el desarrollo laboral de las personas con discapacidad.

*Cuarta:* El Programa de Igualdad para las Personas con Discapacidad, además de la adición normativa, es la alternativa idónea para manejar la discapacidad en el Poder Judicial de la Federación, a través de cinco estrategias: investigación, vinculación, capacitación, difusión y evaluación.



<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 36.

## Índice

### ***El problema de la discapacidad en el Poder Judicial de la Federación***

Presentación .....	1
1. Introducción.....	2
2. Breve descripción del problema .....	3
2.1. El “normalismo” de las personas con discapacidad en los órganos del Poder Judicial de la Federación. ....	4
2.2. La inadvertencia de las necesidades especiales de las personas con discapacidad para acceder y desempeñar algún puesto dentro del Poder Judicial de la Federación, o para ascender a las categorías de Juez de Distrito y Magistrado de Circuito. ....	5
2.3. La prescindencia de las personas con discapacidad en el esquema de seguridad social del Poder Judicial de la Federación. ....	6
2.4. La insensibilidad a la discapacidad en el Poder Judicial de la Federación. ....	7
3. Formulación genérica de alternativas de solución para el problema. ....	7
3.1. Marco jurídico sobre la discapacidad en materia laboral. ....	8
3.1.1. La igualdad y no discriminación. ....	8
3.1.2. El derecho al trabajo. ....	11
3.1.3. Obligaciones del Estado mexicano ....	12
3.2. Programa de Igualdad para las Personas con Discapacidad del Poder Judicial de la Federación. ....	16
3.2.1. Investigación .....	17
3.2.2. Vinculación .....	18
3.2.3. Capacitación .....	18
3.2.4. Difusión .....	19
3.2.5. Evaluación .....	19
4. Conclusiones .....	19