



ACCESIBILIDAD

• COLECCIÓN •
LEGISLAR SIN
DISCRIMINACIÓN

SEGOB
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN



**CONSEJO NACIONAL PARA
PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN**



DIRECTORIO

Secretaría de Gobernación

Miguel Ángel Osorio Chong
SECRETARIO

Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación

Alexandra Haas Paciuc
PRESIDENTA

Junta de Gobierno

Representantes del
PODER EJECUTIVO FEDERAL

Roberto Rafael Campa Cifrián
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

Fernando Galindo Favela
SECRETARÍA DE HACIENDA
Y CRÉDITO PÚBLICO

Pablo Antonio Kuri Morales
SECRETARÍA DE SALUD

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA

José Adán Ignacio Rubí Salazar
SECRETARÍA DEL TRABAJO
Y PREVISIÓN SOCIAL

Antonio Francisco Aztiazarán Gutiérrez
SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL

María Marcela Eternod Aramburu
INSTITUTO NACIONAL DE LA MUJER

*Representantes designados
por la Asamblea Consultiva*

Mauricio Merino Huerta
Santiago Corcuera Cabezut
Clara Jusidman Rapoport
Luis Perelman Javnozov
Juan Martín Pérez García
Ricardo Raphael de la Madrid
Gabriela Warkentin de la Mora

Instituciones invitadas

Mercedes Juan López
CONSEJO NACIONAL PARA EL DESARROLLO
E INCLUSIÓN DE LAS PERSONAS CON
DISCAPACIDAD

José Manuel Romero Coello
INSTITUTO MEXICANO DE LA JUVENTUD

Aracely Escalante Jasso
INSTITUTO NACIONAL DE LAS PERSONAS
ADULTAS MAYORES

Patricia Uribe Zúñiga
CENTRO NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN
Y EL CONTROL DEL VIH/SIDA

Ardelio Vargas Fosado
INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN

Laura Vargas Carrillo
SISTEMA NACIONAL PARA EL DESARROLLO
INTEGRAL DE LA FAMILIA

Manuel Galán Jiménez
Sergio Federico Gudiño Valencia
SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Asamblea Consultiva

Mauricio Merino Huerta
Presidente

Elena Azaola Garrido
Santiago Corcuera Cabezut
Sarah Corona Berkin
Katia D'Artigues Beauregard
Rogelio Alberto Gómez-Hermosillo Marín
Clara Jusidman Rapoport
Marta Lamas Encabo
Esteban Moctezuma Barragán
Rebeca Montemayor López
José Antonio Peña Merino
Luis Perelman Javnozov
Juan Martín Pérez García
Jaqueline Peshard Mariscal
Alejandro Ramírez Magaña
Ricardo Raphael de la Madrid
Pedro Salazar Ugarte
Tiaré Scanda Flores Coto
Regina Tamés Noriega
Gabriela Warkentin de la Mora

ACCESIBILIDAD

TOMO VIII

• COLECCIÓN •
LEGISLAR SIN
DISCRIMINACIÓN

SEGOB
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN



CONSEJO NACIONAL PARA
PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN



Desarrollo de contenidos:

Irasema Yazmín Zavaleta Villalpando, Sonia Río Freije
Luisa Paola Flores Rodríguez, Fátima Mendoza Arroyo,
Mauricio Ernesto Ramírez Gracia, Omar Bernardo Ojeda López y
Ricardo J. Sepúlveda Iguíniz

Coordinación editorial:

Génesis Ruiz Cota

Cuidado de la edición:

Armando Rodríguez Briseño

Diseño:

Génesis Ruiz Cota

Formación:

Karla María Estrada Hernández

Fotografía:

Antonio Saavedra

Primera edición: julio de 2016.

© 2016. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación

Dante 14, col. Anzures,

del. Miguel Hidalgo,

11590, México, D. F.

www.conapred.org.mx

ISBN: 978-607-7514-78-7 (Colección Legislar sin Discriminación)

ISBN: 978-607-8418-20-6 (Accesibilidad)

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

Ejemplar gratuito. Prohibida su venta.

Impreso en México. *Printed in Mexico*

Presentación

El reconocimiento universal del goce de todos los derechos humanos a toda persona en México, respaldado por nuestra Constitución y por los tratados e instrumentos internacionales de derechos humanos de los cuales el Estado mexicano es parte, proporciona un instrumento y un campo de acción que detona procesos, retos y rutas para mejorar las condiciones de igualdad de oportunidades para todas las personas, como reconocimiento emanado de la reforma al artículo 1 constitucional (10 de junio de 2011).

Como se observa en los resultados de las encuestas nacionales sobre discriminación en México (Enadis) de 2005 y 2010, nuestra nación sigue enfrentando múltiples desafíos y problemáticas sociales. Hoy, sin embargo, la reforma en materia de derechos humanos nos alienta a dar un gran salto para afirmar y fortalecer efectivamente los marcos y medidas legales, políticas e institucionales existentes, a fin de lograr un país más igualitario, con un Estado que respete, promueva y garantice con efectividad el goce y ejercicio de los derechos humanos de la población mexicana, sin ningún tipo de discriminación.

El derecho a la no discriminación se desprende del principio de igualdad y está reconocido en el artículo 1, párrafo quinto, de la Constitución, y en diversas cláusulas antidiscriminatorias contenidas en los tratados e instrumentos internacionales en materia de derechos humanos. Está incorporado también en el artículo 1, párrafo segundo, fracción III de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED), así como en diversas legislaciones locales que combaten la discriminación y en otros ordenamientos legales.

Sin embargo, la incorporación del principio de igualdad y la prohibición de la discriminación en ciertos ordenamientos no es suficiente para prevenir y eliminar, de hecho y de derecho, la discriminación en México. Durante el desempeño de nuestro trabajo institucional, hemos identificado que es vital actualizar y armonizar la legislación vigente, con el fin de darle un sentido

más incluyente, contribuyendo así al desarrollo social del país, además de procurar y atender las obligaciones contraídas por el Estado mexicano en el tema de derechos humanos.

En atención a dichas obligaciones, en el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), cumpliendo con sus funciones de institución especializada en velar por el derecho a la no discriminación, nos dimos a la tarea de investigar diversos temas relacionados con este derecho, para identificar debilidades y áreas de oportunidad en materia legislativa, con el fin de coadyuvar a su mejoramiento y armonización en pro de la igualdad y no discriminación.

Con esto en mente, el Conapred creó la colección *Legislar sin Discriminación*, que presenta una investigación con un rol propositivo, dirigida sobre todo al público relacionado con el quehacer legislativo, con el fin de atender la necesidad de dicha armonización legislativa, encaminada, como consecuencia de la multicitada reforma constitucional, a alentar, desarrollar y lograr acuerdos que lleguen a traducirse en beneficios sociales.

Uno de los pasos a seguir para alcanzar la igualdad de trato, de oportunidades, de protección y de capacidad, es visibilizar a los grupos en situación de discriminación, identificando la problemática que enfrentan con respecto al acceso a los diferentes derechos humanos, mismos que han sido o pueden ser restringidos por tratos desiguales en condiciones iguales, o tratos iguales en condiciones desiguales.

A raíz de esta investigación fue posible llegar a conclusiones concretas sobre qué se necesita reformar o incorporar en la legislación nacional, con base en el conjunto de obligaciones de las autoridades, en el marco de sus atribuciones, para que efectivamente promuevan, respeten, protejan y garanticen los derechos humanos de todas las personas, en conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Esperamos que esta colección sea una herramienta eficaz para prevenir y eliminar la discriminación en el espíritu y sintonía de nuestra legislación nacional. Fue elaborada, con dedicación y

empeño, sobre la base de argumentos razonados y cuestionados, con la finalidad de hacer realidad los compromisos adquiridos en materia de derechos humanos, con miras a que nuestro país se transforme en una sociedad de derechos.

**Consejo Nacional para
Prevenir la Discriminación**

Introducción general

En virtud de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED) se creó el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), órgano federal del Estado mexicano que tiene por objeto llevar a cabo acciones para prevenir y eliminar la discriminación en nuestro país, así como formular y promover políticas públicas para la igualdad de oportunidades y de trato a favor de las personas que se encuentren en el territorio nacional.

En ese sentido, entre las atribuciones que tiene el Conapred está efectuar, fomentar, coordinar y difundir estudios e investigaciones relacionados con la materia, la realización de opiniones sobre propuestas de reforma a ordenamientos jurídicos y disposiciones normativas y administrativas vigentes, y sobre las consultas que, relacionadas con el derecho a la no discriminación, se le formulen, atendiendo a lo dispuesto en los artículos 17, fracción II, y 20, fracciones XLIX, L, LI, de la LFPED y en las disposiciones respectivas del Estatuto Orgánico del Conapred.

En el ejercicio de esas funciones, el Conapred ha identificado diversas iniciativas de ley o de reforma, así como legislaciones vigentes, que contienen directa o indirectamente aspectos discriminatorios que afectan a ciertas personas, individual o colectivamente. Asimismo, ha detectado problemas de técnica legislativa que inadvertidamente agravan la situación, como el uso de lenguaje sexista o la ausencia de una perspectiva de género, lo cual los convierte en elementos que generan discriminación o perpetúan la ya existente, vulnerando y violando derechos y libertades de la población en el territorio nacional. Esto ocurre debido a la incapacidad para reconocer la comisión de actos discriminatorios que, de manera consciente o inconsciente, se llevan a cabo cotidianamente, repitiendo patrones de exclusión y estigmatización. Muchos de esos actos son resultado de la falta de armonización con los estándares internacionales en materia de igualdad, no discriminación y derechos humanos, situación que produce retrocesos legislativos en México.

En razón de ello, el Conapred considera necesario el análisis de diversas temáticas vinculadas con el derecho a la igualdad y no discriminación, con la finalidad de desarrollar propuestas que promuevan la eliminación de contenidos discriminatorios en el ámbito legislativo y permitan atender las necesidades principales de los grupos en situación de discriminación, así como proteger sus derechos de que la igualdad y no discriminación se presente como un eje transversal en cada uno de los proyectos que sean sometidos a la consideración del Congreso de la Unión y los Congresos estatales, y su realización forme parte del proceso de armonización legislativa derivada de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de 2011.

A la par de dicho análisis, se han generado lineamientos o criterios que, sin pretender su obligatoriedad, pueden servir como guía o manual de uso en las actividades parlamentarias para incorporar la perspectiva de igualdad y no discriminación en toda la legislación nacional.

Este estudio se diseñó con el objetivo de aportar a las personas involucradas directa o indirectamente en el quehacer legislativo elementos que permitan:

- Aclarar cuestiones conceptuales de la perspectiva de igualdad y no discriminación, desde una visión general y su relación con la denominada legislación antidiscriminatoria, mediante la exposición de temas específicos de interés que abarcan varios derechos y grupos de población.
- Identificar las tareas pendientes en el ámbito legislativo para legislar desde esta perspectiva.
- Armonizar la legislación con las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, igualdad y no discriminación.
- Aportar un método de análisis que incorpore elementos del derecho internacional, los derechos humanos y el derecho comparado.

- › Fundamentar las exposiciones de motivos de iniciativas de ley o de reforma legislativa con base en los instrumentos internacionales aplicables.
- › Servir de base para la discusión con grupos interesados y/o afectados por las iniciativas.
- › Fundamentar la redacción concreta de las iniciativas.

Para facilitar la consulta de los resultados de este trabajo, se decidió publicarlos como una colección, cuyo primer tomo se centra en aspectos conceptuales y el actuar legislativo en materia de igualdad y no discriminación; los demás tomos tratan diversas temáticas de interés que, por su naturaleza estructural, se relacionan con conductas o actos de discriminación que violan diversos derechos y afectan a distintos grupos de población. Cada uno tiene diferentes niveles de profundidad y detalle; dependiendo de los contenidos, se desarrollan siguiendo una misma metodología y ampliando el análisis tanto como sea necesario. Los temas tratados en esta colección fueron seleccionados a partir de la experiencia en el combate a la discriminación que el Conapred ha realizado a través de los años. Gracias a ello se han identificado situaciones estructurales en el funcionamiento del Estado que generan actos discriminatorios que afectan a mujeres y grupos de población, y vulneran el disfrute de diversos derechos humanos en igualdad de condiciones.

En cada uno de los tomos se siguió una cuidadosa estructura de contenidos que fue conducida a través de un método de investigación homogéneo. Esto se aprecia progresivamente, primero, al observar que cada tomo inicia con una introducción temática, que contiene una explicación de las problemáticas específicas dentro de la diversidad de situaciones de discriminación. Posteriormente, se expone un marco de referencia básica con fundamentos teóricos y legales de la igualdad y no discriminación, que servirán de base, conforme al tema estudiado, para la transversalización de esta perspectiva en el quehacer legislativo. Una vez planteadas las bases teóricas, se lleva a cabo el desarrollo del diagnóstico de derechos siguiendo el método comparativo,

que consiste en identificar un modelo normativo óptimo, integrado, en esencia, por estándares internacionales ya establecidos, para después compararlo con el modelo normativo vigente, surgido del análisis de la legislación existente en el momento de realizar dicho análisis (este método se explica con mayor precisión en el primer tomo de esta colección). Finalmente, a modo de cierre y de toma de determinaciones, se exponen conclusiones y propuestas con trascendencia e impacto en la promoción, respeto, protección y garantía del derecho a la igualdad y no discriminación, con la finalidad de que sean consideradas efectivamente por las personas legisladoras en su actuar legislativo.



NOCIONES BÁSICAS Y RECOMENDACIONES

Nociones básicas sobre la igualdad y no discriminación¹

En este capítulo se hará un breve recuento de los conceptos y obligaciones relacionados con la temática de la igualdad y no discriminación, con énfasis especial en los instrumentos internacionales aplicables y su interpretación, para posteriormente plantear la naturaleza de ambos conceptos, la definición de discriminación, los motivos prohibidos y los tipos de discriminación existentes, las obligaciones del Estado mexicano en relación con el tema, las generalidades sobre la relación de los estereotipos, prejuicios y estigmas, la igualdad de trato y una explicación breve acerca de los principales elementos de las medidas positivas.

Este recuento tiene la finalidad de dar un panorama general de los criterios internacionales vigentes que puede orientar el actuar legislativo, desde el diseño de cada iniciativa, a fin de facilitar la incorporación de la perspectiva de igualdad y no discriminación en las leyes.

Naturaleza de la igualdad y no discriminación

La no discriminación y la igualdad son componentes fundamentales de las normas internacionales de derechos humanos y son esenciales a los efectos del goce y el ejercicio de todos los derechos.² La igualdad y no discriminación son los conceptos referidos con mayor frecuencia en el derecho internacional de los derechos humanos, ya que los actos discriminatorios atentan contra la dignidad de las personas y provocan una profunda afectación individual y social.

¹ Este apartado es un resumen del texto que aparece con el mismo título en *Fundamentos de la armonización legislativa con enfoque antidiscriminatorio*, tomo 1 de esta colección. La bibliografía de este apartado puede consultarse en dicho tomo.

² ONU, *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, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, E/C.12/GC/20, 2 de julio de 2009, párrafo 2.

Esto obedece a que, además de ser un derecho en específico, la no discriminación es un principio –por lo tanto, transversal– de aplicación de las normas de derechos humanos.

Cabe aclarar que a pesar de esta conceptualización, los derechos de igualdad y no discriminación no están considerados ni definidos de manera única y unificada en todas las fuentes del derecho internacional, lo cual implica que las autoridades de nuestro país deben ser conocedoras del amplio bagaje internacional que ahora conforma, en el mismo nivel que la Constitución. Además, ello posibilita a las autoridades para que se alleguen de los elementos del derecho internacional que le puedan otorgar una mayor protección a la persona.

El derecho a la igualdad y no discriminación protege la dignidad misma del ser humano y permite la integración y cohesión sociales, para favorecer el libre y pleno ejercicio de los demás derechos humanos. Este derecho se ha interpretado como autónomo y subordinado o vinculado.

- ▶ *Como derecho autónomo*, pues se considera que está garantizado en sí mismo y no meramente en el contexto de una amenaza hacia otro derecho o libertad.
- ▶ *Como derecho subordinado o vinculado*, ya que existen disposiciones de derecho internacional³ que prohíben la discriminación en el contexto de los derechos y libertades incluidos en otros artículos de los instrumentos que prevén la cláusula antidiscriminatoria.

Al ser definida la igualdad y no discriminación como principio, se comprueba su cualidad transversal y absoluta. Prueba de ello es que en el marco jurídico internacional de derechos humanos, está plasmado en los primeros artículos de todos los tra-

³ Como el artículo 2(1) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el artículo 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; el artículo 14 de la Convención Europea de Derechos Humanos, y el artículo 2(1) de la Convención sobre los Derechos del Niño.

tados y acuerdos internacionales de derechos humanos y en los preámbulos de todas las declaraciones y resoluciones relevantes en temas de derechos humanos, gobernabilidad y relaciones entre Estados, naciones y pueblos.

La igualdad y la no discriminación son principios *ius cogens*, es decir, son normas aceptadas y reconocidas por la comunidad internacional como normas que no admiten acuerdo en contrario y que sólo pueden ser modificadas por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter.⁴

Nuestro derecho interno incluye una cláusula antidiscriminatoria en el párrafo quinto del artículo 1 constitucional –modificado en la reforma de derechos humanos de junio de 2011–, la cual dispone:

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

A partir de la reforma de junio de 2011, la descripción de este principio será más completa, puesto que se podrá atender a lo dispuesto en los tratados internacionales para satisfacer las lagunas o las imprecisiones del derecho interno, atendiendo a que actualmente, por la cantidad de instrumentos de derechos humanos, es posible hablar de un proceso de intensa codificación internacional de los derechos.⁵

En este sentido, “existe un vínculo indisoluble entre la obligación de respetar y garantizar los derechos humanos y el prin-

⁴ Corte IDH, *Opinión Consultiva No. 18. Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*. OC-18/03, del 17 de septiembre de 2003, párrafo 101.

⁵ Carlos Villán Durán. *Curso de derecho internacional de los derechos humanos*. Madrid, Trotta, 2002, pp. 209 y ss.

cipio de igualdad y no discriminación. Los Estados parte están obligados a respetar y garantizar el pleno y libre ejercicio de los derechos y libertades sin discriminación alguna”.⁶

Definición de discriminación y motivos prohibidos

El concepto de discriminación no ha sido definido de manera general en instrumentos internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos, ni en los pactos de la ONU o la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), no obstante, sí se han generado definiciones de la discriminación a partir de la interpretación de los tratados realizada por los organismos internacionales. Un ejemplo muy puntual de dicha interpretación es la que pronunció el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU (Comité DESC), que señala que por discriminación

se entiende toda distinción, exclusión, restricción o preferencia u otro trato diferente que directa o indirectamente se base en los motivos prohibidos de discriminación y que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos reconocidos en el Pacto.⁷ La discriminación también comprende la incitación a la discriminación y el acoso.⁸

⁶ Corte IDH, *Opinión Consultiva No. 18, op. cit.*, párrafo 85.

⁷ Definiciones similares figuran en el artículo 1 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, el artículo 1 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y el artículo 2 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. El Comité de Derechos Humanos hace una interpretación parecida en su *Observación General No. 18* [párrafos 6 y 7], y ha adoptado posiciones similares en observaciones generales anteriores.

⁸ ONU, *Observación General No. 20, op. cit.*, párrafo 7.

La LFPED la define de la manera siguiente:

Para los efectos de esta ley se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que, por acción u omisión, con intención o sin ella, no sea objetiva, racional ni proporcional y tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades, cuando se base en uno o más de los siguientes motivos: el origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, los antecedentes penales o cualquier otro motivo;

También se entenderá como discriminación la homofobia, misoginia, cualquier manifestación de xenofobia, segregación racial, antisemitismo, así como la discriminación racial y otras formas conexas de intolerancia;

Tipos de discriminación

El Comité DESC plantea diversos tipos de discriminación que deben combatirse a fin de que los Estados parte puedan garantizar el ejercicio sin discriminación de los derechos recogidos en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.⁹ Por lo

⁹ Aunque la interpretación del Comité DESC sólo se relaciona con este Pacto, se considera que estos tipos de discriminación son de aplicación generalizada, y por lo tanto se incluyen en este capítulo para aportar herramientas de identificación de discriminación en la legislación.

que es necesario considerar que hay discriminación que afecta tanto la forma como el fondo de la masa de derechos. A continuación se enuncian ambas, junto con acciones para eliminarlas:¹⁰

- a) *Discriminación formal*. Para erradicarla es preciso asegurar que la Constitución, las leyes y las políticas de un Estado no discriminen por ninguno de los motivos prohibidos.
- b) *Discriminación sustantiva*. Para eliminar la discriminación de grupos o personas que sufren injusticias históricas y/o persistentes, se deben adoptar de forma inmediata las medidas necesarias para prevenir, reducir y eliminar las condiciones y actitudes que generan o perpetúan la discriminación sustantiva o de facto.

También es importante señalar que hay formas directas e indirectas de trato diferenciado que constituyen discriminación, como se aprecia en los incisos siguientes:

- a) *Discriminación directa*. Es cuando un individuo recibe un trato menos favorable que otro en situación similar por alguna causa relacionada con uno de los motivos prohibidos de discriminación.
- b) *Discriminación indirecta*. Hace referencia a leyes, políticas o prácticas en apariencia neutras pero que influyen de manera desproporcionada en los derechos del Pacto afectados por los motivos prohibidos de discriminación.

El Comité DESC también distingue la *discriminación sistémica*, que es un tipo de discriminación contra algunos grupos y que subsiste, es omnipresente y está fuertemente arraigada en el comportamiento y la organización de la sociedad; la cual a menudo implica actos de discriminación indirecta.

¹⁰ Este apartado retoma casi literalmente lo planteado en la *Observación General No. 20, op. cit.*, párrafos 8 y 10.

Todos estos tipos de discriminación están presentes en el sistema legal vigente, mismos que han sido identificados por el Conapred a través del desempeño de sus atribuciones, lo cual será materia de análisis en los diferentes tomos temáticos de este estudio.

Estereotipos, prejuicios y estigmas

Para abonar al análisis del Comité DESC, cabe incluir una breve explicación sobre estereotipos, prejuicios y estigmas y su relación con la discriminación.

La discriminación, desde el punto de vista sociológico, ha sido considerada como una conducta de desprecio causada por prejuicios y estigmas, en relaciones de carácter inequitativo y asimétrico, que afecta derechos.

La discriminación es una conducta, culturalmente fundada y socialmente extendida, de desprecio contra una persona o grupo de personas sobre la base de prejuicios o estigmas relacionados con una desventaja inmerecida, y que tiene por efecto (intencional o no) dañar sus derechos y libertades fundamentales, así como su acceso a las oportunidades socialmente relevantes de su ambiente social.¹¹

La discriminación tiene que ver, entre otros aspectos, con un fenómeno de naturaleza cultural, que halla sus fuentes en los estereotipos. Éstos se definen como una visión generalizada o preconcebida de actitudes o características que poseen las personas integrantes de un grupo social particular o los roles que realizan o deben realizar. La imposición de roles y la visión preconcebida

¹¹ Jesús Rodríguez Zepeda, *Iguales y diferentes. La discriminación y los retos de la democracia incluyente*. México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011, p. 56.

dañan la idea de individualidad de las personas y las obstaculiza para poder manifestar otros caracteres o roles que tengan deseos de realizar. Para su análisis, se consideran dos clases de estereotipos:¹²

- a) *Estereotipos descriptivos*, que dibujan cómo es una persona de determinado grupo y le asignan diferencias para poder saber quién es el otro. Estos estereotipos no son necesariamente transgresores del derecho a la igualdad y no discriminación.
- b) *Estereotipos prescriptivos u hostiles*, que pretenden establecer cómo debe comportarse y qué rol debe cumplir la persona que pertenece a este grupo, ya sea a través de normas (jurídicas, morales y/o sociales) y a través del rechazo u hostilidad si no se cumplen.

Para finalizar lo enunciado en este apartado, cabe mencionar que los estereotipos pueden ser de sexo, género¹³ o compuestos (mezcla de dos o más categorías estereotípicas). En estos casos la asignación de roles suele depender de todas esas categorías.¹⁴

Obligaciones del Estado en relación con la igualdad y no discriminación

Se especifican tres tipos de obligaciones generales de los Estados:

- a) *Respetar* los derechos humanos.
- b) *Proteger* los derechos humanos.
- c) *Garantizar* los derechos humanos.

¹² Rebecca J. Cook y Simone Cusack, *Gender Stereotyping. Transnational Legal Perspectives*. Filadelfia, University of Pennsylvania Press, 2010, p. 12 [traducción propia].

¹³ Un estereotipo de género se refiere a la precomprensión del rol que una persona debe desempeñar atendiendo a su sexo.

¹⁴ Rebecca Cook y Simone Cusack, *op. cit.*, p. 12.

El Comité DESC, en su *Observación General No. 20*, menciona que para dar cumplimiento a la obligación de garantizar el disfrute de derechos en pie de igualdad, es indispensable la aprobación de leyes y, por lo tanto, los Estados partes deben adoptar una legislación que prohíba expresamente la discriminación. Dicha legislación debe tener por fin eliminar la discriminación formal y sustantiva, atribuir obligaciones a los actores públicos y privados y abarcar los motivos prohibidos de discriminación. También deben revisarse periódicamente, y modificarse en caso necesario, las demás leyes, para asegurarse de que no discriminen, ni formal ni sustantivamente, en relación con el ejercicio y el goce de los derechos.¹⁵

Igualdad de trato e igualdad de oportunidades

La *igualdad de trato* equivale a la eliminación de las distinciones o exclusiones moralmente arbitrarias que están prohibidas por el principio de igualdad y no discriminación. Obliga a dispensar a todas las personas un trato similar o equivalente con la finalidad de atajar las diferencias que genera la discriminación.¹⁶

Por lo que, en principio, no es admisible crear diferencias de tratamiento entre seres humanos; sin embargo, ciertas distinciones pueden estar justificadas para dar preferencia a determinados sectores desfavorecidos de la población. En ese sentido, el Comité de Derechos Humanos de la ONU: “observa que no toda diferenciación de trato constituirá una discriminación, si los criterios para tal diferenciación son razonables y objetivos y lo que se persigue es lograr un propósito legítimo en virtud del Pacto [Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales]”.¹⁷

¹⁵ ONU, *Observación General No. 20*, op. cit., párrafo 37.

¹⁶ Jesús Rodríguez Zepeda, op. cit., p. 85.

¹⁷ ONU, *Observación General No. 20*, op. cit., párrafo 13.

El mismo organismo indica que debe aplicarse el principio de igualdad de oportunidades en el sentido de que “hay que tratar desigual a los desiguales, para convertirlos en iguales”.¹⁸

Por su parte, la Corte IDH diferencia los términos *distinción* y *discriminación*: emplea *distinción* para lo admisible, cuando es “razonable, proporcional y objetivo”, y utiliza *discriminación* para hacer referencia a una “distinción inadmisibles que vulnera los derechos humanos”.¹⁹

De tal manera que sólo es discriminatoria una distinción cuando carece de justificación proporcional, objetiva y razonable.²⁰

Medidas positivas o especiales

Los instrumentos internacionales establecen claramente que los Estados están obligados a adoptar medidas positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias o bien para corregir la discriminación de hecho.²¹

Para entender a qué hacen referencia estas medidas, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) ha explicado que pueden abarcar una amplia gama de instrumentos, políticas y prácticas de índole legislativa, ejecutiva, administrativa y reglamentaria,²² que su carácter “especial” recae en que son medidas destinadas a alcanzar un objetivo específico

¹⁸ Corte IDH, *Condición jurídica y derechos humanos del niño. Opinión Consultiva OC-17/02*, del 28 de agosto de 2002.

¹⁹ Corte IDH, *Opinión Consultiva OC-18/03*, *op. cit.*, párrafo 84.

²⁰ Corte IDH, *Opinión Consultiva OC-4/84. Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización*. 19 de enero de 1984, párrafo 56.

²¹ En este sentido ver: Corte IDH, *Opinión Consultiva OC-18/03*, *op. cit.*, párrafo 104; ONU, *Observación General No. 18, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, No discriminación*. Ginebra, 37 periodo de sesiones, U. N. Doc. HR/GEN/1/Rev. 7 at 168, 1989, párrafos 5 y 18.

²² “Como pueden ser los programas de divulgación o apoyo; la asignación o reasignación de recursos; el trato preferencial; la determinación de metas en materia de contratación y promoción; los objetivos cuantitativos relacionados con plazos

y son temporales porque deben estar creadas para la solución de un problema concreto y deben suspenderse cuando los resultados deseados se hayan logrado y, además, se hayan mantenido durante un tiempo. El término temporal no significa que el resultado final se fije a partir de un plazo determinado, sino de un fin específico.²³

Al analizar qué medidas son las más adecuadas para lograr la igualdad sustantiva, los Estados deben considerar y evaluar el ámbito específico del grupo al que van dirigidas (esto implica la situación real de la vida de la persona, así como el contexto nacional); las posibles repercusiones de dichas medidas respecto al objetivo concreto que busca lograrse considerando el contexto nacional, y su relación con medidas de carácter general que abonen a ese propósito. Para entender el contexto específico del grupo al que van dirigidas tales medidas, deben considerarse también las condiciones que influyen o conforman su vida y sus oportunidades o del grupo y las formas de discriminación múltiple a las que pueden ser objeto.²⁴

Finalmente, cabe resaltar que es obligación de las autoridades del Estado mexicano identificar las necesidades específicas de la sociedad para retomar aquellos aspectos considerados en las recomendaciones internacionales que sirvan para legislar y, posteriormente, poner en marcha las medidas positivas que respondan de la mejor manera a la realidad mexicana y a sus desigualdades.

determinados; y los sistemas de cuotas". ONU, *Recomendación General No. 25 sobre el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, referente a medidas especiales de carácter temporal*, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 20º periodo de sesiones, 1999, párrafo 22.

²³ *Ibid.*, párrafos 20, 21 y 22.

²⁴ *Ibid.*, párrafo 27.

Recomendaciones para legislar con perspectiva de no discriminación y derechos humanos²⁵

Entre las responsabilidades que tiene encomendadas el Conapred, se encuentra realizar opiniones sobre propuestas de reforma a ordenamientos jurídicos relacionadas con la igualdad y no discriminación, así como proponer las modificaciones que sean acordes con la garantía y respeto del derecho a ambos.²⁶

En ejercicio de sus atribuciones, este Consejo, además de identificar iniciativas de ley o de reformas que resultan discriminatorias, ha detectado una serie de inconsistencias en la técnica legislativa, mismas que aplican tanto a la forma como al contenido de las propuestas jurídicas, que de manera inadvertida y en la mayoría de las ocasiones se convierten en elementos que generan discriminación o perpetúan la ya existente, como lo es el uso de lenguaje sexista o la ausencia de una perspectiva de género.

En razón de ello, el Conapred, con más de diez años de experiencia en la materia, se ha dado a la tarea de identificar las fallas más frecuentes que se cometen en la redacción de los textos legislativos, en la legislación vigente, las iniciativas o los dictámenes de ley, analizando tanto la parte de exposición de motivos y considerando, como la sección propositiva de las modificaciones. Esto con el objetivo de aportar una serie de recomendaciones o lineamientos, que, sin el afán de pretender su obligatoriedad, puedan aportar una guía a las personas responsables de presentar iniciativas de ley o de reforma –aun cuando éstas no traten de forma explícita el derecho a la igualdad y no discriminación–, a fin de que elaboren sus proyectos desde una perspectiva antidiscriminatoria.

²⁵ Este apartado es un resumen del texto que aparece con el mismo título en *Fundamentos de la armonización legislativa con enfoque antidiscriminatorio*, tomo I de esta colección.

²⁶ De acuerdo con lo previsto en el artículo 20, fracciones L y LI, de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED), así como en el artículo 39, fracciones IV y IX, del Estatuto Orgánico del Conapred.

En los diversos tomos que conforman la colección Legislar sin Discriminación, se detalla cómo las recomendaciones señaladas en esta sección pueden aplicarse en casos concretos.

RECOMENDACIÓN 1: Legislar para transversalizar la perspectiva de no discriminación y de derechos humanos.

En virtud del artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todas las personas en el territorio nacional, sin discriminación alguna, son titulares de todos los derechos humanos reconocidos por ella y por los tratados internacionales en la materia ratificados por México.²⁷

En ese sentido, el Poder Legislativo debe desarrollar sus funciones desde una perspectiva transversal que permita proteger, garantizar y respetar la igualdad y no discriminación así como los derechos humanos que gozan todas las personas (ver el apartado “Nociones básicas sobre la igualdad y no discriminación” para más detalles sobre estos conceptos).

En relación con la transversalización de los derechos humanos, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) ha señalado que “los derechos humanos deben impregnar por completo la actividad parlamentaria. Dentro de su esfera de competencia, cada comité parlamentario debe tener sistemáticamente en consideración los derechos humanos y evaluar las repercusiones de proyectos de ley y otras propuestas de normas jurídicas para el disfrute de los derechos humanos de la población”.²⁸

Por consiguiente, la actividad legislativa debe buscar como fin la garantía, protección y respeto a los derechos humanos sin discriminación alguna, teniendo presente que las propuestas de

²⁷ De acuerdo con la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011.

²⁸ OACNUDH/UIP, *Derechos humanos. Manual para parlamentarios (No. 8)*. Carrouge [Suiza], Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos / Unión Interparlamentaria, 2005, p. 69.

ley o reforma, en el caso de las legislaciones que abordan la circunstancia de un grupo en situación de discriminación²⁹ en particular, deben elaborarse tomando en cuenta no sólo un enfoque integral de derechos,³⁰ sino también la situación particular que enfrentan o viven esas personas, con la finalidad de identificar los principales problemas y obstáculos que tienen para el ejercicio de sus derechos.

A partir del desarrollo de las atribuciones del Conapred, se ha detectado que en las iniciativas de ley o reforma en algunas ocasiones las y los legisladores utilizan un tipo de discurso que, en lugar de enfatizar el reconocimiento de derechos, parece propio de una política asistencialista, lo que conlleva a que ciertos grupos en situación de discriminación sean vistos más como sujetos de protección por parte del Estado mexicano que como titulares de derechos, legislando sin que se atiendan los problemas a los que efectivamente se enfrentan o los derechos que tradicionalmente les son violentados.

²⁹ Mujeres; niñas, niños y adolescentes; personas con discapacidad; personas migrantes; personas adultas mayores; pueblos y comunidades indígenas; trabajadoras del hogar; jornaleros agrícolas; población LGTBTTI (lésbico, gay, bisexual, travesti, transgénero, transexual e intersex), por citar algunos grupos.

³⁰ Es decir, que se consideren todos los derechos y no algunos específicos, ya que en ocasiones parece que por pertenecer a cierto grupo en situación de discriminación, únicamente se les reconocen los derechos más emblemáticos o significativos para ese colectivo, dejando de lado o sin reconocimiento al resto de derechos; por ejemplo: para las personas con discapacidad, los derechos más destacados son los de la accesibilidad y la salud, olvidándose de otros que fomentan su participación plena y efectiva en la sociedad como el derecho al trabajo, los derechos políticos, el derecho a la educación, por mencionar sólo algunos, y en el caso de las mujeres, tradicionalmente se enfocan a reconocerles el derecho a la igualdad y a una vida libre de violencia.

RECOMENDACIÓN 2: Conocer y contextualizar las obligaciones señaladas en los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos.

Como resultado de las obligaciones derivadas de la reforma al artículo 1° constitucional, es fundamental que las y los legisladores tengan conocimiento de las disposiciones contenidas en los tratados internacionales en materia de derechos humanos a los que el Estado mexicano se ha vinculado. Esto con el objetivo de que los mismos sean aplicados en el actuar legislativo como fundamento de la exposición de motivos de iniciativas y consideraciones de dictámenes, así como para incorporar su contenido directamente en la parte propositiva de las reformas.

Un siguiente paso consiste en contextualizar las obligaciones internacionales con la situación concreta de nuestro país, ya que un “principio básico del derecho internacional es que los Estados partes en un tratado internacional deben hacer que su propia legislación y sus prácticas nacionales sean coherentes con lo que dispone el tratado”.³¹

Para lograr esto, existe un amplio andamiaje de derecho internacional de derechos humanos que deriva de las distintas disposiciones internacionales³² en la materia, generadas por organismos del Sistema Universal (ONU) y del Sistema Regional (OEA), que es materia básica para la armonización legislativa.

Además de utilizar como base los contenidos de los tratados internacionales y regionales ratificados por México (referidos en el apartado “Nociones básicas sobre la igualdad y no discriminación”), se sugiere consultar los documentos, informes, estudios e investigaciones elaborados y emitidos por diversos mecanismos creados dentro de los organismos internacionales y regionales para el seguimiento y vigilancia del cumplimiento de los diversos ins-

³¹ OACNUDH et al., *De la exclusión a la igualdad. Hacia el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad. Manual para parlamentarios (No. 14)*. Ginebra, OACNUDH / Unión Interparlamentaria / ONU, 2007, p. 55.

³² De derecho vinculante (conocido en el ámbito académico como *hard law*) y no vinculante (conocido como *soft law*).

trumentos de derechos humanos que emanan tanto de los organismos de los tratados internacionales como de mecanismos especiales o temáticos, bajo figuras de: comités de derechos humanos, relatorías y representantes especiales, grupos de trabajo, observadores y expertos independientes, entre otros. En el Sistema Regional hay que considerar además las resoluciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y las opiniones consultivas y sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH).³³

Se hace particular énfasis en la consulta de las observaciones y recomendaciones finales emitidas por los comités creados en virtud de los convenios y pactos internacionales de Naciones Unidas³⁴ por la diversidad de temáticas que abordan y que están relacionadas con las disposiciones incluidas en dichos instrumentos. Tales observaciones y recomendaciones se basan en la amplia experiencia de los comités, derivada de su conformación por personas expertas y de la revisión de cientos de informes presentados por gran parte de los Estados partes, que implica el estudio y análisis de una amplísima gama de contextos nacionales en los ámbitos socioeconómico, histórico, cultural, político y jurídico.

Las observaciones y recomendaciones finales son relevantes porque en ellas los comités interpretan el contenido de los artículos y los derechos consagrados en los instrumentos internacionales de los que emanan, sobre disposiciones en cuestiones temáticas particulares y en relación con sus métodos de trabajo.

³³ En el tercer capítulo de *Fundamentos de la armonización legislativa con enfoque antidiscriminatorio*, tomo I de esta colección, se muestra un cuadro con los organismos internacionales que generan insumos en temas de igualdad y no discriminación.

³⁴ El Estado mexicano ha aceptado la competencia de dichos comités para someterse al escrutinio sobre el cumplimiento de las obligaciones del tratado respectivo. Los comités creados hasta ahora son: Comité de Derechos Humanos; Comité de los Derechos del Niño; Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer; Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial; Comité contra la Tortura; Comité de Derechos de los Trabajadores Migrantes; Subcomité en la Prevención de la Tortura; Comité sobre Desapariciones Forzadas, y Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad.

RECOMENDACIÓN 3: Utilizar datos confiables y actuales sobre el tema para guiar la actuación legislativa en el reconocimiento y garantía de los derechos humanos.

Las propuestas legislativas en materia de derechos humanos, así como aquellas que versen concretamente en materia antidiscriminatoria, que emanen tanto del Congreso de la Unión como de las legislaturas locales, deben considerar en la elaboración de sus propuestas fuentes estadísticas o datos fidedignos actualizados de organismos nacionales o internacionales, públicos o privados, que tengan reconocimiento o prestigio sobre el tema.

Comúnmente, el Conapred ha identificado que las exposiciones de motivos de las iniciativas analizadas se fundamentan en notas periodísticas que no indican las fuentes de donde toman sus datos, o bien en buscadores de internet que arrojan páginas de dudosa procedencia, además de que exhiben datos muy antiguos y desactualizados que no reflejan la situación concreta que pretende reformarse.

RECOMENDACIÓN 4: Consultar a los principales actores involucrados para guiar la actuación legislativa en el reconocimiento y garantía de los derechos humanos.

Tanto en las disposiciones contenidas en instrumentos internacionales como en las recomendaciones que los comités y diversos órganos de instancias universales y regionales han emitido al Estado mexicano, se desprende que en la elaboración de propuestas legislativas, desde su formulación inicial, es fundamental considerar la opinión del grupo objetivo o sobre quienes pueda tener un efecto particular la aplicación de dicha legislación. Ello implica la generación de mecanismos viables y eficaces que permitan hacer llegar a las legisladoras y los legisladores las inquietudes, problemas identificados, causas, circunstancias y consecuencias que deben ser considerados de manera especial en la elaboración de propuestas legislativas.

RECOMENDACIÓN 5: Las iniciativas, dictámenes y minutas deben elaborarse con un lenguaje incluyente, es decir, no sexista y no discriminatorio.

El lenguaje es un elemento que no se escapa de las conductas discriminatorias, y en algunas ocasiones su uso puede llegar a mantener o fomentar condiciones de subordinación de ciertos grupos de personas sobre otros. En ese sentido, el Conapred ha identificado que se presentan problemas de lenguaje sexista en la redacción legal (que afecta principalmente a las mujeres) y lenguaje que se relaciona con grupos de población minoritarios, que fomenta prejuicios y estigmas.

El lenguaje sexista³⁵ se vale del uso de estereotipos de género para excluir o tornar invisibles a las mujeres del escenario público y privado, desvalorando o minimizando su actuación, en tanto que exalta la presencia de los hombres dentro de la sociedad, fomentando con ello relaciones de dominación que se ocultan dentro de condiciones aparentemente normales.³⁶

Para salvar este tipo de redacciones y expresiones sexistas³⁷ se pueden emplear diferentes formas de lenguaje (para mayores detalles se recomienda consultar la publicación del Conapred *10 recomendaciones para el uso no sexista del lenguaje*).³⁸

Otro tipo de lenguaje que a lo largo del trabajo del Conapred también se ha identificado como reiterativo, es aquel que estig-

³⁵ Cabe aclarar que el sexismo es una forma de discriminación que consiste “en el trato desigual y en la segregación de las personas de un sexo por considerarlas inferiores a las de otro”. *10 recomendaciones para el uso no sexista del lenguaje*. 2ª ed. México, Conapred, 2009, p. 5. [Textos del Caracol, 1]. Se puede descargar en <http://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/C-01-2.pdf>. [Consulta: 19 de junio, 2013]. Las mujeres son quienes tradicionalmente enfrentan ese tipo de desigualdad. Por lo tanto, por lenguaje sexista se entiende aquel “que fomenta la discriminación de género contra las mujeres” [Héctor Islas Azañ, *Lenguaje y discriminación*. México, Conapred, 2005, p. 29. Cuadernos de la Igualdad, 4].

³⁶ *Ibid.*, p. 21.

³⁷ Además del hecho de quitarse el velo que minimiza la inclusión y aportes de la mujer en la vida pública y privada.

³⁸ Conapred, *10 recomendaciones para el uso no sexista del lenguaje*, *op. cit.*, pp. 11-16.

matiza y replica prejuicios que afectan a ciertos sectores de la población. Esto implica en algunos casos que se minimice su presencia o resulte ofensiva la forma de referirse a dichas personas.

RECOMENDACIÓN 6: La armonización del derecho interno con los tratados internacionales no sólo se logra a través de la repetición de términos o cambios de mera forma en el lenguaje.

Armonizar un texto normativo con las obligaciones contraídas por México en el ámbito internacional, implica atender las recomendaciones que se plantean en este documento, como son: realizar un estudio y análisis del contexto histórico, político y social que caracterice la situación de que se trate, con la finalidad de que esas obligaciones se incorporen adaptándolas a las circunstancias propias del Estado mexicano, mas no debe consistir en hacer una transcripción literal del contenido de instrumentos internacionales de derechos humanos, sin tomar conciencia de que dicha obligación no se cumple de esa manera.

RECOMENDACIÓN 7: Legislar con perspectiva de género.

Toda iniciativa, dictamen o minuta debe elaborarse bajo una perspectiva de género, que sea transversal a todo el documento. La categoría del género se emplea para analizar y comprender tanto la condición de las mujeres (y lo femenino), como la de los hombres (y lo masculino);³⁹ en ese sentido, los “diferentes roles, responsabilidades, formas de acceso y control de los recursos, participación en la toma de decisiones y necesidades de hombres y mujeres”.⁴⁰

³⁹ Fragmento literal de “La perspectiva de género”, en Marcela Lagarde, *Género y feminismo. Desarrollo humano y democracia*. Madrid. Horas y Horas, 1996, p. 14.

⁴⁰ Andrea Estela Serret Bravo, *Estrategia de prevención y sanción a la discriminación de género. Análisis y propuestas a partir de la Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México de Sedesol-Conapred*. México, Conapred, 2007, p. 24.

En julio de 1997 el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (Ecosoc, por sus siglas en inglés) definió el concepto de la transversalización de la perspectiva de género en los términos siguientes: “Transversalizar la perspectiva de género es el proceso de valorar las implicaciones que tiene para los hombres y para las mujeres cualquier acción que se planifique, ya se trate de legislación, políticas o programas, en todas las áreas y en todos los niveles”.⁴¹

Por consiguiente, la perspectiva de género, además de analizar y comprender esas diferencias entre géneros y entre las personas integrantes de un mismo género,⁴² de manera simultánea tiene como finalidad lograr que los beneficios de cualquier acción, plan o programa instrumentado por el Estado mexicano en cualquier ámbito de la vida pública, llegue a ambos géneros por igual, tomando conciencia de la diferenciación de roles que tradicionalmente ha existido entre hombres y mujeres, con fundamento en estereotipos incuestionables, que deben ser superados.

RECOMENDACIÓN 8: Examen tripartito como guía para las legislaturas: legalidad de la medida, fin legítimo de la medida y proporcionalidad en sentido amplio de la medida [idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto].

Cuando el cumplimiento de una obligación derivada de un derecho atenta contra el ejercicio de otro derecho, se está en presencia de una colisión de derechos.⁴³ Ante ese supuesto, se sugiere acudir a la técnica de análisis empleada tanto por la Corte In-

⁴¹ Esta definición se cita en diversas páginas de las Naciones Unidas y de otros organismos internacionales, por ejemplo, ver <<http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/gender/newsite2002/about/defin.htm>>. [Consulta: 10 de junio 2013.]

⁴² Marcela Lagarde, “La perspectiva de género”, en *op. cit.*, p. 16.

⁴³ Rubén Sánchez Gil, *El principio de proporcionalidad*. México, IT, 2007, pp. 56-59.

teramericana de Derechos Humanos⁴⁴ y la Corte Europea de Derechos Humanos,⁴⁵ como por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).⁴⁶ Aunque éste es un recurso más utilizado en el ámbito judicial, en el campo legislativo también puede ser aplicado cuando se trate de evaluar si se está en una situación de colisión de derechos. Esto implica realizar un análisis tripartito de la forma siguiente:

- a) Legalidad de la medida.
- b) Fin legítimo de la medida.
- c) Proporcionalidad en sentido amplio de la medida, que incluye:
 - i. Idoneidad.
 - ii. Necesidad.
 - iii. Proporcionalidad en sentido estricto.

a) Legalidad de la medida

Una medida es considerada legal cuando no violenta el propio orden jurídico del Estado en que se emite o, más específicamente, cuando está acorde con la ley que es aplicable al acto.

b) Fin legítimo de la medida

Puede establecerse de dos formas. Por interpretación del sistema constitucional y convencional y por *limitación por delimitación*. En el primero de los supuestos se busca conocer si el fin perseguido por la autoridad que limita un derecho fundamental es razonable, en general, en un sistema democrático y constitucional. En el segundo, los posibles fines legítimos se encuentran predeterminados y

⁴⁴ Corte IDH, Caso *Usón Ramírez vs. Venezuela*. Sentencia del 20 de noviembre de 2009, párr. 49.

⁴⁵ Corte Europea de Derechos Humanos, *Thlimmenos vs. Greece*. Sentencia del 6 de abril de 2000, párrs. 44, 46 y 47.

⁴⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tesis Jurisprudencial No. 130/2007, p. 8, reg.170,740.

limitados por la propia norma que establece el derecho fundamental.

c) **Proporcionalidad en sentido amplio, se compone de tres elementos:**

- i. *Idoneidad* de la medida se refiere a la exigencia de que pueda efectivamente lograr el fin legítimo que se busca.
- ii. *Necesidad* de la medida quiere decir que sea el único medio o el menos lesivo para lograr el fin buscado.
- iii. *Proporcionalidad (en sentido estricto)* de la medida se refiere a la capacidad de la misma de respetar un equilibrio entre los beneficios que se obtienen con la medida restrictiva y los daños que puede causar al ejercicio de un derecho.⁴⁷

RECOMENDACIÓN 9: Presupuesto. Asignar y aprobar presupuestos específicos para situaciones particulares de desigualdad.

Existen diversas acciones que los Estados deben realizar para reconocer, proteger y garantizar, sin discriminación, el ejercicio de los derechos humanos reconocidos por México. Estas acciones son tanto de carácter formal como aquellas que generen igualdad sustantiva.

La garantía formal inicia a partir del reconocimiento en los distintos ordenamientos jurídicos que existen en el país. Sin embargo, esto por sí sólo no genera condiciones que permitan a todas las personas el ejercicio de sus derechos. Para lograrlo, en muchas ocasiones es necesario que se asignen presupuestos es-

⁴⁷ Luis Prieto Sanchís, "El juicio de ponderación constitucional", en Miguel Carbonell (coord.), *El principio de proporcionalidad y la protección de los derechos fundamentales*. México, CNDH / CEDH Aguascalientes, 2008, pp. 100-102.

pecíficos. La asignación y aprobación del presupuesto, tal como se explica en este apartado, es una atribución explícita que tiene el Poder Legislativo y es un elemento fundamental para la aplicación efectiva de los derechos humanos en todos los niveles, federal, estatal y municipal.

La asignación y aprobación del presupuesto se deberá realizar considerando las dificultades identificadas por las instancias correspondientes, la población afectada o involucrada y la información que permita generar un diagnóstico de la situación.

Es importante señalar que para poder garantizar un derecho resultan necesarias diversas medidas, por lo que el presupuesto debe incluir, por ejemplo, procesos de consulta y diagnóstico que permitan al Estado mexicano tener un panorama de qué derechos han sido o están siendo violados o vulnerados, a qué población y cuáles son sus afectaciones.

RECOMENDACIÓN 10: Supervisar el cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de derechos.

El Poder Legislativo tiene la facultad de supervisar y revisar la actuación del Poder Ejecutivo a niveles federal y estatal, a través, por ejemplo, de la revisión de su actuación con base en lo señalado en el informe anual presidencial o de gobierno, o de la actuación de las secretarías que conforman la administración pública.

La OACNUDH ha señalado, en relación con esta facultad, que el Poder Legislativo debe “someter las políticas y la acción del poder ejecutivo a un escrutinio constante, los parlamentos y sus miembros pueden y deben velar por que las leyes sean efectivamente aplicadas por la administración y otros órganos competentes”.⁴⁸

⁴⁸ OACNUDH-México, *Palabras del Señor Alberto Brunori, Representante en México de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en la Inauguración del Seminario Retos Legislativos y Perspectiva de los Derechos Humanos*, 10 de noviembre de 2009, Monterrey, Nuevo León. Ver apartado sobre la supervisión del Ejecutivo, p. 2, <<http://www.hchr.org.mx/Documentos/Ponencias%202009/11/PAB101109.pdf>> [Consulta: 21 de mayo de 2013.]

Esto con fundamento tanto en las propias facultades que la Constitución nacional y las leyes de actuación del Congreso señalan, como en la obligación previa del Poder Legislativo de armonizar el derecho interno en los distintos niveles de gobierno con el marco jurídico internacional, tal como se menciona en la Recomendación 2.

RECOMENDACIÓN 11: Considerar la incorporación de medidas especiales para atajar las desigualdades como una herramienta para legislar.

Una herramienta eficaz para dar cumplimiento a las obligaciones de garantía de derechos, a partir del artículo primero constitucional, es el uso de las medidas especiales. Tal como se explicó en el apartado “Nociones básicas sobre la igualdad y no discriminación”, diversos instrumentos internacionales de derechos humanos, ratificados por México, incluyen disposiciones específicas que buscan garantizar la igualdad real en el ejercicio y goce de los derechos humanos que en ellos se consagran, y a las cuales se les ha dado el nombre de *medidas especiales* o *medidas positivas*.

Es importante señalar que estas medidas no son consideradas discriminatorias sino como parte de una estrategia necesaria de los Estados para lograr una igualdad sustantiva o *de facto* en el goce de los derechos humanos y libertades fundamentales,⁴⁹ ya que buscan acelerar la igualdad sustantiva y “de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato”.⁵⁰

Para el desarrollo de estas medidas deben considerarse factores económicos, sociales, jurídicos, culturales, étnicos, geográ-

⁴⁹ ONU, *Recomendación General No. 25, sobre el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, referente a medidas especiales de carácter temporal*, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 20º periodo de sesiones, 1999, párrafo 18.

⁵⁰ *Ibid.*, párrafo 14.

ficos, de género o de cualquier otro carácter, a fin de garantizar los derechos sin discriminación. Al redactar el texto legal, se deberán realizar procesos de consulta con las personas interesadas a fin de atender las necesidades específicas para facilitarles el disfrute de sus derechos sin discriminación.

RECOMENDACIÓN 12: Identificar aquello que no puede considerarse como una medida especial.

A través del trabajo del Conapred, se ha identificado que las medidas especiales de carácter temporal –referidas en la recomendación anterior y explicadas en el apartado “Nociones básicas sobre la igualdad y no discriminación”– que más se utilizan en las propuestas legislativas en el país son las redacciones generales, que se refieren a derechos ya reconocidos en leyes y tratados internacionales vigentes y no tanto a medidas que buscan atajar las desigualdades históricas enfrentadas por las mujeres y ciertos sectores de la población. Algunas propuestas en las que se incorporan este tipo de medidas, se han hecho basadas en una concepción errónea de lo que éstas son en realidad. Los comités del Sistema de Naciones Unidas y los organismos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos han señalado que los Estados deben distinguir con claridad entre aquellas medidas de carácter temporal que buscan acelerar un objetivo concreto relacionado con la igualdad sustantiva de un grupo en particular y la realización de cambios estructurales que permiten lograrlo, a fin de diferenciarlas de aquellas políticas sociales de carácter general que son adoptadas para mejorar la situación de un grupo en particular.

Es decir, los Estados deben tener en cuenta que: 1) no todas las medidas pueden ser o serán favorables para ciertos grupos, son medidas especiales de carácter temporal (como acciones afirmativas, medidas positivas) y 2) tampoco lo son el establecimiento de condiciones generales que garanticen los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de esos gru-

pos y que tengan por objeto asegurarles una vida digna y sin discriminación.⁵¹

RECOMENDACIÓN 13: Utilizar un método de análisis para la armonización legislativa.

Esta recomendación plantea una propuesta de método de análisis diseñada por el Conapred para aplicar la perspectiva de igualdad y no discriminación en el actuar legislativo. Está basado en el *método de comparación de modelos*, el cual comparará un *modelo normativo óptimo* con el *modelo normativo actual* existente en el país, identificando/confrontando las diferencias entre ambos y concluyendo en una propuesta de modificación legislativa. El método contendrá fuentes de derecho y obligaciones del aparato legislativo, así como líneas generales para la elaboración de una propuesta legislativa. Los apartados que integrarán el análisis de cada uno de los temas son los siguientes:

- a) Modelo normativo óptimo.
 - a.1) Fuentes de derecho: marco normativo y teórico o doctrinal.
- b) Modelo normativo vigente.
 - b.1) Legislación vigente.
 - b.2) Conductas de autoridades o particulares (realidad social / acciones u omisiones).
- c) Diagnóstico y comparación.
- d) Determinación / propuesta legislativa.

a) Modelo normativo óptimo

El primer paso para poder aplicar este método es generar el *modelo normativo óptimo*, considerando que es uno de los elementos

⁵¹ ONU, *Recomendación General No. 25, op. cit.*, párrafos 19 y 26.

a comparar y que constituye una situación normativa ideal para el tema de interés.

a.1) Fuentes de derecho

El modelo normativo óptimo se genera a partir de una investigación realizada sobre distintas fuentes de derecho de los ámbitos nacional e internacional y de derecho comparado, que hayan regulado de manera exitosa el tema de interés, identificando los máximos estándares de protección del derecho o derechos de que trate el tema analizado. Tales fuentes se enlistan a continuación:

- i. Orden jurídico nacional.
- ii. Derecho internacional.⁵²
- iii. Derecho comparado.

Este conjunto de fuentes dará como resultado un *marco normativo y otro teórico o doctrinal*, que servirán de sustento, previo *análisis y síntesis* de ambos, para fijar el estándar de normatividad deseada para la regulación del tema de interés, así como para establecer los argumentos sobre los que se fijará dicha postura, misma que, entre otros aspectos, considerará el contenido del núcleo esencial y no esencial del derecho, así como las obligaciones para el Estado mexicano derivadas del ejercicio de ese derecho. Estos elementos se detallan a continuación.

⁵² Las fuentes de derecho internacional reconocidas por la Corte Internacional de Justicia, en el artículo 38 de su Estatuto, son tres: “a. las convenciones internacionales, sean generales o particulares, que establecen reglas expresamente reconocidas por los Estados litigantes; b. la costumbre internacional como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho; c. los principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas; d. las decisiones judiciales y las doctrinas de los publicistas de mayor competencia de las distintas naciones, como medio auxiliar para la determinación de las reglas de derecho”.

b) Modelo normativo vigente

Una vez generado el modelo normativo óptimo se debe proceder a elaborar el *modelo normativo actual* o *vigente*, el cual se construye a partir de la investigación de la regulación del tema de interés en nuestro país, atendiendo no sólo a fuentes jurídicas del ámbito nacional —específicamente legislación de carácter secundaria (federal o estatal) y ordenamientos del Poder Ejecutivo como reglamentos, circulares, normas oficiales mexicanas, entre otras—,⁵³ sino también al análisis de las acciones u omisiones en que incurran tanto las autoridades como los particulares respecto del tema, con la finalidad de conocer la realidad actual de México.

Es pertinente señalar que un insumo o herramienta que puede emplearse para esa finalidad son los informes de la sociedad civil o situaciones concretas de preocupación del Conapred, que exponen información detallada de la problemática en estudio.

Una vez que se cuente con esa información, se procederá a realizar un análisis y síntesis de la misma para obtener una situación normativa vigente que englobe no sólo aspectos jurídicos sino también sociales del tema de interés.

El siguiente esquema sintetiza los elementos descritos para la conformación del modelo normativo actual:

- b.1) Legislación vigente.
- b.2) Conductas de autoridades o particulares (realidad social/ acciones u omisiones).
- b.3) Análisis y síntesis.

c) Diagnóstico y comparación

Una vez generados ambos modelos, es decir, el normativo óptimo y el normativo actual, se deberán *confrontar* entre sí para rea-

⁵³ Cabe aclarar que la investigación que se lleve a cabo sobre la regulación jurídica puede dar como resultado la ausencia de disposiciones normativas del tema de interés.

lizar un *diagnóstico* de ambas situaciones y determinar los puntos de *comparación y diferenciación* entre cada uno de ellos, principalmente con la finalidad de exponer las fortalezas y carencias regulatorias del sistema jurídico analizado (modelo normativo vigente) en comparación con el modelo normativo óptimo y, de esa manera, establecer líneas de acción legislativa tendientes a eliminar carencias y alcanzar una regulación óptima del tema de interés, aplicada al modelo normativo actual mexicano.

d) Determinación / propuesta legislativa

Una vez que se ha llevado a cabo la confrontación de modelos para realizar un *diagnóstico* de ambas situaciones y que se han señalado las diferencias o deficiencias esenciales del sistema jurídico analizado (modelo normativo actual), la última etapa del método de confrontación consiste en la elaboración de propuestas legislativas con la finalidad de optimizar la regulación normativa actual del tema de interés, tomando como fundamento las fuentes del modelo normativo óptimo.

Para ello es necesario identificar las normas o legislaciones que deben modificarse, así como precisar el tipo de reformas que se sugieren, las cuales pueden ser generales, indicando las características universales que una legislación óptima debe contener, o bien específicas, señalando concretamente las sugerencias de modificación a los textos normativos.

En todo caso, la propuesta legislativa debe expresar qué legislación debe reformarse; en qué sentido debe operar dicho cambio; quién o quiénes son responsables y corresponsables del cambio, y el nivel de prioridad de la reforma (atendiendo a si se trata o no de una obligación inmediata).⁵⁴

⁵⁴ En el tercer capítulo de *Fundamentos de la armonización legislativa con enfoque antidiscriminatorio*, tomo I de Legislar sin Discriminación, se incluye una tabla con los elementos de los temas de interés que debe considerar una propuesta legislativa.



ACCESIBILIDAD

Introducción temática¹

La accesibilidad y el derecho a la misma, dadas sus implicaciones, van dirigidos a grupos de población como las personas con discapacidad, las mujeres, las personas indígenas, las personas adultas mayores, las y los niños, sólo por destacar algunos. Todas ellas, atendiendo a sus condiciones particulares, requieren de ciertos estándares para el acceso a determinados bienes y servicios, así como para el ejercicio de sus derechos en condiciones óptimas de accesibilidad.

En razón de ello este estudio se refiere al análisis del derecho a la accesibilidad por lo que respecta a su vinculación con las personas con discapacidad, sin que ello signifique desconocer la amplitud del tema o las condiciones concretas de accesibilidad que otras personas requieren en su vida cotidiana.

Por el contrario, se pretende que sirva como punto de partida para reflexionar acerca de las implicaciones que conlleva el ejercicio del derecho a la accesibilidad para todas las personas y grupos, sobre todo cuando una de las estrategias para el logro de la accesibilidad universal es el diseño para todos (como se explicará más adelante), que considera la diversidad humana y, por lo tanto, la diversidad de necesidades de cada persona para el diseño, fabricación, producción, prestación y uso de los bienes y servicios, así como para el ejercicio de los derechos.

Señalado lo anterior, se procede al análisis de los aspectos teóricos y conceptuales de la accesibilidad y las personas con discapacidad, con la finalidad de contar con un marco de referencia acerca de definiciones, conceptos y términos que se emplearán a lo largo de este estudio, que coadyuven a una mejor comprensión y entendimiento de la temática de la accesibilidad universal.

De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2010, 5.1% de la población total de México, es decir, 5 739 270 perso-

¹ A lo largo de este apartado se encontrará una serie de palabras resaltadas en cursivas, pues son de relevancia en la sección donde se ubican.

nas, tenía una discapacidad en ese año.² Para 2012, según datos aportados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) a partir de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos en los Hogares (ENIGH 2012), fue de 6.6%.³

De acuerdo con la cifras publicadas de la ENIGH 2012 por parte del INEGI, del total de personas con discapacidad, 51.4% correspondía a personas adultas mayores (es decir, mayores de 60 años), 33.7% a personas entre 30 y 59 años de edad, 7.6% a personas entre 15 y 29 años y 7.3% a personas entre 0 y 14 años, lo que equivalía a que ocho de cada diez personas con discapacidad eran mayores de 29 años de edad.⁴

Por lo que se refiere a los tipos de discapacidad, el INEGI reveló que la misma ENIGH 2012 determinó que el principal tipo de discapacidad era la dificultad para caminar, con un porcentaje de 57.5%, “seguido de las dificultades para ver (32.5%), oír (16.5%), hablar o comunicarse (8.6%), mental (8.1%), atender el cuidado personal (7.9%) y, finalmente, poner atención (6.5 %)”.⁵

Otro dato importante que el INEGI destacó de la ENIGH 2012 fue acerca de la prevalencia de tipos de discapacidad y la edad de las personas. En el caso de las personas adultas y las personas adultas mayores, la presencia de discapacidades relacionadas con dificultades para caminar, ver y oír fue hasta dos veces más alta en comparación con la población juvenil y la integrada por niñas y niños. En contraste, en estas últimas poblaciones, la discapacidad mental, así como la relacionada con hablar y poner atención, se presentaron con mayor frecuencia que en las personas adultas,⁶ lo que no significa que las personas dejen de contraer una discapacidad que no es la prevalente de acuerdo con su edad.

² INEGI, “Discapacidad en México” [en línea]. <<http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/discapacidad.aspx?tema=P>>. [Consulta: 20 de noviembre, 2014.]

³ INEGI, “Estadísticas a propósito del día internacional de las personas con discapacidad. Datos nacionales” [en línea]. México, INEGI, 2012, p. 1. <http://www.conadis.gob.mx/doc/contenidos/inegi_2012.pdf>. [Consulta: 20 de noviembre, 2014.]

⁴ *Ibid.*, p. 3.

⁵ *Ibid.*, p. 5.

⁶ *Ibid.*, p. 6.

Por último, otro elemento que se estima pertinente evidenciar es la ubicación de las personas con discapacidad en el territorio nacional. Como era de esperarse, las entidades federativas con altos niveles de densidad poblacional fueron aquellas que presentaron un número mayor de personas con discapacidad entre sus habitantes, como Jalisco, Nuevo León, Estado de México y Distrito Federal. En tanto que, en el resto de los estados, el porcentaje varió atendiendo a los diversos factores que se relacionan con la discapacidad, como son edad o condiciones y niveles de desarrollo social y económico del lugar, destacando los casos de Nayarit, Yucatán, Tabasco y Oaxaca, por ser las entidades federativas con un número de personas con discapacidad entre sus habitantes cercano a 10% o superior.⁷

Resulta conveniente —para abordar la temática de la accesibilidad y establecer la relación de ésta con el derecho a la no discriminación, y de forma particular su relación con las personas con discapacidad— partir del entendimiento y reflexión de dos elementos de suma trascendencia: 1) la situación social que enfrentan las personas con discapacidad y 2) los conceptos de *discapacidad* y *persona con discapacidad*. Lo anterior con la finalidad de tomar conciencia acerca de las barreras existentes que de forma continua y reiterada se siguen estableciendo en torno a las personas con discapacidad, inhibiendo su participación social. Asimismo, para establecer un lenguaje en común que permita comprender la importancia que tiene la accesibilidad para el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones a las del resto de la población, en especial, para el respeto y garantía de su derecho a una vida independiente y a ser incluidas en la comunidad.

Al respecto, la *Observación general No. 2 (2014). Artículo 9: Accesibilidad*, emitida por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (en adelante, Comité CDPD), reiteró esta última aseveración, disponiendo desde su párrafo 1 que *la accesibilidad es una condición previa para que las personas con dis-*

⁷ *Ibid.*, p. 4.

*capacidad puedan vivir de forma independiente y participar plenamente en la sociedad en igualdad de condiciones, así como para que disfruten de manera efectiva y en condiciones de igualdad, de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.*⁸

Explicación del contexto social de las personas con discapacidad

La mayoría de las ocasiones en que una persona es distinta del resto, es objeto de miradas, críticas y exclusión. Es la realidad a la que se enfrentan diariamente las personas con discapacidad, lo que trae aparejado la exclusión social de la que son objeto, que resulta en la negación de la titularidad de sus derechos así como del disfrute de los mismos.

Esta situación se debe a que, para el resto de la comunidad, las personas con discapacidad son diferentes, atendiendo a las *deficiencias* o *diversidades funcionales* con las que viven, ya sean físicas, sensoriales, mentales o intelectuales. Tales características provocan que no formen parte del estándar socialmente aceptado y, por lo tanto, que se construyan, consciente o inconscientemente, una serie de barreras⁹ a su alrededor, basadas en prejuicios, estereotipos y estigmas,¹⁰ que van desde entornos físicamente inaccesibles (barreras físicas) hasta actitudes, normas o prácticas que dan como resultado su exclusión y marginación social (barreras culturales y actitudinales), derivando a su vez en la comisión de actos discriminatorios en su contra.

⁸ ONU, Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación general No. 2* (2014). Artículo 9: Accesibilidad [en línea], Doc. CRPD/C/GC/2, 11º período de sesiones, párrafos 1 y 4. <http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/GC/2>. [Consulta: 20 de marzo, 2015.]

⁹ Sobre el tema de las barreras se volverá más adelante al desarrollar el concepto de accesibilidad.

¹⁰ Estigmas que confirman la normalidad de la persona que los impone y que no son otra cosa más que señales que denotan un “rasgo social o físico desagradable que debe ser escondido”. Cfr. Marta Aullé, *DisCapacitados. La reivindicación de la igualdad en la diferencia*. Barcelona, Edicions Bellaterra, 2003, pp. 136 y 137.

Resulta pertinente un pequeño paréntesis para señalar una nota de carácter metodológico acerca del concepto de *deficiencia*, de gran uso a lo largo de este capítulo. La deficiencia es el aspecto individual de la discapacidad, propio de la persona que la tiene, es decir, constituye la falta de funcionalidad o funcionalidad a medias de un órgano, estructura o mecanismo del cuerpo o mente humana.¹¹ Al respecto, el Reglamento de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad (LGIPCD) también aporta una definición del término, entendiendo por deficiencia las “disminuciones en las funciones o estructuras corporales, que restringen la actividad o la participación de una persona al interactuar con el entorno”.¹²

En función de ello se comenta que en este tomo se empleará el término *diversidad funcional* en lugar de deficiencia, siguiendo la exposición de la doctora en derecho y experta en el tema de discapacidad Agustina Palacios, quien refiere en varias de sus obras que el término deficiencia puede resultar peyorativo para hacer alusión a la discapacidad o personas con discapacidad.¹³ Aun cuando la misma Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), máximo ordenamiento internacional sobre la materia, emplea el vocablo “deficiencias” en su articulado, se hace la debida aclaración de que, incluso en esos supuestos, se sustituirá la expresión “deficiencias” por “diversidades funcionales”, para evitar la confusión en cuanto a la terminología empleada en este estudio.

¹¹ Agustina Palacios, *El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad* [en línea]. Madrid, Ediciones Cinca, 2008, p. 123. [Col. Cermi 36]. <<https://engage.intel.com/servlet/JiveServlet/previewBody/40531-102-1-49516/34-EI-modelo-social-de-discapacidad.pdf>>. [Consulta: 20 de noviembre, 2014.]

¹² Reglamento de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de noviembre de 2012. Artículo 2, fracción I.

¹³ Incluso si se busca dicho término en el *Diccionario de la Lengua Española*, se verá que es definido como “defecto” o “imperfección”. Véase “deficiencia” en la Real Academia Española [en línea]. <<http://dle.rae.es/?id=C2d982B>>. [Consulta: 24 de noviembre, 2014.]

Retomando la exposición acerca de la exclusión social de las personas con discapacidad, se comenta que dicha situación ha sido reconocida tanto en la CDPD como en la *Observación general No. 2* del Comité CDPD, al señalar que las personas con discapacidad enfrentan una profunda desventaja social al seguir encontrando barreras, tanto ambientales como artificiales, para participar en igualdad de condiciones con las demás personas en la vida social.¹⁴ Según el Comité CDPD, esto sucede a menudo debido a la falta de información y de conocimientos técnicos, más que a la intención de impedir a las personas con discapacidad el acceso a los diversos entornos, por lo que se vuelve necesario modificar las actitudes hacia estas personas para combatir el estigma y la discriminación que las afecta.¹⁵

Las personas sin discapacidad descalifican a las personas con discapacidad para la realización de diversas actividades porque se tiene la creencia de que no tienen algo que aportar a la comunidad y, en consecuencia, que no poseen ningún valor que pueda ser destacado; esto da como resultado su ausencia en diversos ámbitos de la vida pública y, con ello, su falta de oportunidades, de inclusión y de participación social.¹⁶

Sobre este último punto se ha señalado que si una persona se define solamente por aquello que no puede llevar a cabo o exaltando únicamente sus limitaciones “supondría extender el rótulo de inútil o inservible a la humanidad entera”. En el caso

¹⁴ ONU, Asamblea General, Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad [en línea], Doc. A/RES/61/106. Sexagésimo primer periodo de sesiones. Adoptada el 13 de diciembre de 2006, en vigor el 3 de mayo de 2008. Ratificada por México el 17 de diciembre de 2007. Preámbulo incisos k, e, y. <<http://www.un.org/spanish/disabilities/default.asp?id=617>>. [Consulta: 26 de noviembre, 2015.]

¹⁵ ONU, Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación general No. 2*, *op. cit.*, párrafo 3.

¹⁶ Participación social que implica que las personas con discapacidad formen parte de la sociedad y adopten decisiones en torno a las cuestiones que directamente les afecten, dejando de lado una actitud pasiva como existía en otras percepciones anteriores de la discapacidad. *Cfr.* Amelia Dells Anno, Mario E. Corbacho y Mario Serrat [coords.], *Alternativas de la diversidad social: las personas con discapacidad*. Buenos Aires, Espacio Editorial, 2004, p. 270.

de las personas con discapacidad esta situación ha sido una característica que ha marcado toda su existencia, pues se ha hecho “énfasis en las actividades en las que tienen limitaciones, en lugar de resaltar las actividades que sí pueden desarrollar sin dificultades”.¹⁷

Ejemplos de paradigmas o modos de vida que reflejan la visión anterior son los modelos médico y asistencialista de la discapacidad (que se abordarán más adelante) cuando establecen una supremacía de los cuerpos “normales y útiles” frente a los “diferentes e inútiles” de las personas con discapacidad. Esto se manifiesta en todo, incluso en el lenguaje, al valerse de diversas expresiones humillantes y ofensivas para nombrar a estas personas, tales como “tullidas”, “locas”, “taradas”, “impedidas”, “minusválidas”, “retrasadas” o “imbéciles”, por mencionar sólo algunas.¹⁸ Expresiones que hacen referencia a una falta de reconocimiento y valor de las personas con discapacidad como personas, que incluso hoy día siguen empleándose en textos legales, como sucede en la mayoría de los códigos civiles y códigos de familia vigentes en las entidades federativas.

Sobre este último punto vale la pena señalar que precisamente el lenguaje fue una de las preocupaciones que manifestó el Comité CDPD en sus *Observaciones finales* emitidas para México en 2014, al recomendar a nuestro país que “redoble sus esfuerzos en el ámbito del proceso de armonización legislativa con la Convención para que todos los estados federales eliminen terminología derogatoria de los derechos de las personas con discapacidad”.¹⁹

¹⁷ Véase nota al pie de página número 341 en Agustina Palacios, *El modelo social de discapacidad*, op. cit., p. 165.

¹⁸ *Ibid.*, pp. 173 y 174.

¹⁹ ONU, Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observaciones finales sobre el informe inicial de México* [en línea], Doc. CRPD/C/MEX/CO/1. Aprobadas durante su 167ª sesión el 30 de septiembre de 2014, distribución general 3 de octubre de 2014. Párrafo 6. <http://hchr.org.mx/images/doc_pub/G1419180.pdf>. [Consulta: 11 de junio, 2015.] Para ahondar sobre la temática, se recomienda a la persona lectora consultar el tomo IV, *Capacidad jurídica*, de esta colección Legislar Sin Discriminación, publicada por el Conapred en octubre de 2013. Disponible en <http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/LSD_IV_CapacidadJuridica_INACCSS.pdf>.

Es por ello que se vuelve necesario tomar conciencia acerca de la discapacidad y de las problemáticas que cotidianamente enfrentan las personas con discapacidad, ya sea a través de campañas de sensibilización o de medidas de capacitación al respecto, pues sólo así se podrá actuar en los diferentes ámbitos de la vida política, económica, social y cultural para eliminar las barreras impuestas consciente e inconscientemente, así como los prejuicios y estereotipos que impiden su presencia y participación social, promoviendo percepciones positivas acerca de ellas.

Al respecto, la Resolución 68/3 de la Asamblea General de la ONU reconoce que las personas con discapacidad son agentes y beneficiarias del desarrollo y realizan una contribución importante al bienestar, progreso y la diversidad de la sociedad en general, y dispone que entre las medidas que se deben adoptar para la realización de los objetivos en mención se encuentra:

Alentar una comprensión y un conocimiento mayores y el más alto grado posible de conciencia social respecto de las personas con discapacidad, por ejemplo, organizando y realizando campañas en los medios de comunicación y las redes sociales a cargo de las personas con discapacidad y las organizaciones de personas con discapacidad y en colaboración con ellas para promover imágenes positivas de las personas con discapacidad, y procurar eliminar la discriminación social y las barreras psicológicas de modo que esas personas puedan participar libremente en la sociedad.²⁰

²⁰ ONU, Asamblea General, *Resolución 68/3 relativa al Documento final de la reunión de alto nivel de la Asamblea General sobre la realización de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y otros objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente para las personas con discapacidad: el camino a seguir, una agenda para el desarrollo que tenga en cuenta a las personas con discapacidad para 2015 y después de ese año* [en línea], Doc. A/RES/68/3. Sexagésimo octavo periodo de sesiones, 23 de septiembre de 2013. Párrafos 2 y 4, inciso l. <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/68/3>>. [Consulta: 3 de abril, 2015.]

Conceptos de *discapacidad* y *persona con discapacidad*

Señalada la situación social a la que se enfrentan las personas con discapacidad, así como el papel preponderante de las barreras impuestas por la sociedad que inhiben su participación y vida independiente, el segundo elemento a destacar para una mejor comprensión de la accesibilidad es estudiar los conceptos de *discapacidad* y *persona con discapacidad*.

Para lograr ese cometido es primordial abordar el estudio, aunque sea de forma breve, de los diferentes modelos explicativos de la discapacidad a lo largo de la historia (destacando las épocas en que se presentaron, pero sin referirse específicamente a la situación de México), pues son éstos los que ponen de manifiesto los distintos elementos que se han resaltado para explicar dicha situación y determinar finalmente los aspectos que hoy día sobresalen al respecto.

Así lo reitera el *Informe especial sobre la situación de los derechos humanos de las personas con discapacidad en el Distrito Federal 2007-2008*, emitido por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, al determinar que “en función de los cambios que se han producido en la organización económica y política, y en la cultura y las normas de las diferentes épocas, se pueden distinguir [...] visiones” de la discapacidad, que han tenido incidencia en las prácticas y los discursos sociales actuales.²¹

²¹ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), *Informe especial sobre la situación de los derechos humanos de las personas con discapacidad en el Distrito Federal 2007-2008*. México, CDHDF, 2008, p. 22.

Modelos de abordaje de la discapacidad

Modelo de prescindencia²²

Este modelo vigente en Grecia y Roma antiguas, así como también en la Edad Media, fundamentó el origen de la discapacidad en una cuestión religiosa, estableciendo que aquellas personas que presentaban una discapacidad no eran indispensables dentro de la sociedad debido a que no aportaban ningún valor a la comunidad, por lo que se podía prescindir de ellas. Además, al relacionarse la discapacidad con un castigo divino o una cuestión diabólica, se incrementaba la necesidad de eliminar a estas personas.

Modelo de marginación²³

Una variante del modelo de prescindencia, que también estuvo presente durante la época greco-romana y en la Edad Media, fue el de marginación, en el que si bien las personas con discapacidad ya no eran vistas como algo que tenía que ser eliminado, se seguía manteniendo la visión de ser improductivas o inútiles para la sociedad, por lo que eran excluidas y rechazadas socialmente.

Modelo médico-rehabilitador²⁴

El modelo médico-rehabilitador implicó una ruptura con las anteriores concepciones acerca de la discapacidad, toda vez que

²² Alonso Karim González Ramos, *Capacidad jurídica de las personas con discapacidad*. México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), 2010, p. 14.

²³ Pablo Oscar Rosales, “Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Una introducción al marco teórico y jurídico de la discapacidad y los derechos humanos”, en Florencia Carignano, *Discapacidad, justicia y Estado: acceso a la justicia de personas con discapacidad*. Buenos Aires, Infojus, 2012, p. 7.

²⁴ Alonso Karim González Ramos, *Capacidad jurídica de las personas con discapacidad*, *op. cit.*, p. 15.

ésta dejó de concebirse como un castigo impuesto por los dioses y se relacionó exclusivamente con aspectos médicos, considerándose ahora como una *enfermedad*.

De esta manera, la causa o el problema de la discapacidad residía en la persona misma, quien tenía que *curarse* o *rehabilitarse* mediante la intervención de médicos expertos a fin de poder adaptarse a una sociedad diseñada para un estándar de personas, entre las que no se encontraban aquellas con algún tipo de diversidad funcional.

Modelo asistencialista

Se fundamenta en la organización política del Estado y en sus instituciones, ya que éste determina cómo deben ser los sujetos que lo conforman y cómo deben ser tratados. Es decir, el concepto de persona “normal” se deriva de las estadísticas que miden el cuerpo y el funcionamiento humano en relación con un patrón.

Por lo tanto, quienes se alejan de ese parámetro por alguna causa dejan de ser tratados como iguales y requieren de la asistencia de otros, por ejemplo, de las instituciones, que actúan mediante acciones de tutela y asistencia paternalista, es decir, dispuestas a atender sus necesidades pero decidiendo por ellas.²⁵ Dentro de este modelo se atiende a las personas con discapacidad por su diversidad funcional, pero considerándolas como “anormales” debido a que no reúnen los estándares de la salud social.

Este modelo de la discapacidad comenzó a estar vigente a partir de los primeros años del siglo xx, principalmente como consecuencia de la Primera Guerra Mundial, que dejó como resultado un número importante de soldados mutilados y con diferentes diversidades funcionales, por lo que los Estados se vieron en la necesidad de crear una serie de políticas proteccionistas y asistencialistas en su favor (como una especie de compensación

²⁵ CDHDF, *Informe especial sobre la situación de los derechos humanos de las personas con discapacidad en el Distrito Federal 2007-2008*, op. cit., pp. 22 y 23.

por su esfuerzo en la guerra), pero que implícitamente provocaron que no tuvieran el control de sus propias vidas, que no participaran en las decisiones que les afectaban directamente y que dependieran en todos los sentidos de terceras personas.

Con el paso del tiempo, particularmente a partir de la década de 1970, ese sistema de medidas asistencialistas y paternalistas se fue ampliando hasta aplicarse de manera generalizada para todas las personas con diversidades funcionales, sin importar cuál fuese el origen de las mismas, por lo que las políticas a su favor se enfocaron en la creación de sistemas de educación especial, centros de trabajo protegido, cuotas laborales, rehabilitaciones médicas y cualquier otro servicio de asistencia, que lejos de promover su independencia y autonomía, así como su participación directa en la sociedad, las alejaba cada vez más de esos fines legítimos.

México no ha sido la excepción en este caso. Retomando lo señalado en el *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas con discapacidad*, el modelo asistencialista ha sido el fundamento de diversas legislaciones que abordan la temática de la discapacidad, como es el caso de la Ley Federal del Trabajo (emitida en la década de 1970) o la Ley del Seguro Social (emitida en los años noventa) y que en sus disposiciones continúan confundiendo los términos *discapacidad* e *incapacidad*, equiparando al primero con una enfermedad y por consiguiente inhabilitando para el trabajo a la persona con esa condición de vida.²⁶

Incluso más recientemente está el caso de la Ley de Asistencia Social (emitida en 2004) que, por el simple hecho de tener una discapacidad, considera a las personas bajo esa condición como sujetos de asistencia social, sin atender otras variables que efectivamente demuestren que son sujetos de los beneficios o medidas asistenciales provistas por dicha legislación.²⁷

²⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas con discapacidad*. México, SCJN, 2014, p. 17.

²⁷ *Idem*.

Otra situación es la prevista por la Ley General de Educación (emitida en 1993), que en su artículo 41, con independencia de que la educación especial puede estar destinada a estudiantes con aptitudes sobresalientes, establece la educación especial para las personas con discapacidad, alejándose de cualquier paradigma de educación inclusiva. Este señalamiento lo reitera la LGIPCD²⁸ que, a pesar de haber sido emitida en 2011, año en el que ya se encontraba vigente la CDPD, privilegia la vigencia de un modelo especial de educación para las personas con discapacidad.

Modelo social

El modelo social constituyó un parteaguas en la forma de comprender la discapacidad tal como hoy se estudia. A partir del mismo comenzó a establecerse una *marcada diferencia entre la diversidad funcional (deficiencia) y la discapacidad*, situando como origen de esta última a la sociedad y no a la persona. La discapacidad dejó de recaer en la diversidad funcional, puesto que ya no era vista como una enfermedad, sino más bien comenzó a ser entendida como una cuestión social.

De esta manera, la sociedad se convirtió en el centro del problema de la discapacidad y la que debía aportar soluciones. Una sociedad que debe diseñarse bajo la perspectiva de considerar y valorar la diversidad humana para volverse accesible y dar cabida a un sinnúmero de personas con características y necesidades muy diferentes entre sí, garantizando de ese modo no sólo la igualdad formal sino también la igualdad material²⁹ entre ellas, incluidas las personas con discapacidad.

²⁸ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de mayo de 2011. Sin reforma.

²⁹ Si bien los conceptos de *igualdad formal* e *igualdad material* han sido explicados en el capítulo I de este tomo, en el apartado que nos ocupa se vuelven a aportar sus conceptos con la finalidad de una rápida referencia para las personas lectoras:

El objetivo del modelo social es rescatar las capacidades de las personas en vez de acentuar las discapacidades,³⁰ por lo que las personas con discapacidad comienzan a ser tenidas en cuenta al valorar y resaltar la diferencia, reconociendo sus aportes a la sociedad, así como su dignidad e igualdad.

A reserva de abordar esta temática más adelante, es de resaltarse que, para el logro del objetivo del modelo social y de la igualdad material de las personas con discapacidad, una premisa fundamental es la *igualdad de oportunidades*, implementando para ello diversas estrategias o medidas para la igualdad, entre las que destaca la *accesibilidad universal* (a través del diseño para todos y los ajustes razonables),³¹ al constituirse en presupuestos para la eliminación de barreras y para que las personas con discapacidad tengan garantizada su inclusión y participación en la sociedad en igualdad de condiciones a las del resto de la población.

La *igualdad formal* implica que todas las personas que se encuentran en la misma situación, independientemente de sus atributos o características, tienen derecho a recibir un trato idéntico en las leyes, políticas y programas, reconociéndoles los mismos derechos y libertades. Por su parte, la *igualdad material* es aquella que implica diferencias de trato que son objetivas, razonables y proporcionales, atendiendo a las necesidades específicas y concretas de ciertas personas, con la finalidad de modificar factores históricos y estructurales que, en la realidad y los hechos, les impiden el ejercicio pleno de sus derechos y libertades (definiciones propias).

Sobre este tema en particular, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en la resolución del caso Yatama contra Nicaragua, ha señalado que se tiende a la obtención de la igualdad material “por medio de factores o elementos de compensación, igualación, desarrollo o protección que el Estado brinda a los integrantes de las comunidades, a través de un régimen jurídico que reconoce los datos provenientes de cierta formación cultural y se instala sobre el genuino reconocimiento de las limitaciones, discriminaciones o restricciones reales y contribuye a superarlas, suprimirlas o compensarlas con instrumentos adecuados, no apenas con declaraciones generales sobre una igualdad inexistente e impracticable”. Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (Cejil), *Herramientas para la protección de los derechos humanos. Sumarios de jurisprudencia, igualdad y no discriminación* [en línea]. Buenos Aires, Cejil, 2009, p. 81. <<https://cejil.org/es/sumarios-jurisprudencia-derecho-educacion>>. [Consulta: 5 de junio, 2015.]

³⁰ Agustina Palacios, *El modelo social de discapacidad*, op. cit., p. 105.

³¹ *Idem*.

De esta manera, el modelo social comenzó a analizar la discapacidad desde un enfoque holístico, es decir, con la finalidad de que las personas con discapacidad pudieran participar cada vez más en la vida social mediante el desarrollo de sus aptitudes en actividades tales como el trabajo, la cultura, el ocio y los deportes, entre otras.³²

Actividades que sin duda alguna comenzaron a relacionarse con el ejercicio de derechos por parte de las personas con discapacidad y, por lo tanto, a derivar en su reconocimiento, pues no se debe perder de vista que otra de las implicaciones primordiales del modelo social es que la discapacidad comenzó a ser considerada como una cuestión de derechos humanos, lo que propició el reconocimiento de la titularidad de los mismos por parte de esta población.³³

El modelo social fundamentó sus bases en los valores y principios que caracterizan a los derechos humanos, siendo coincidente con ellos al garantizar el respeto por la dignidad, igualdad y libertad de las personas (en este caso, de las personas con discapacidad), así como su inclusión social, autonomía personal y no discriminación.³⁴

Para ubicar en el tiempo el surgimiento del modelo social de la discapacidad es necesario remitirse al Movimiento de Vida Independiente, que marcó la transición del modelo médico-rehabilitador y del modelo asistencialista hacia el modelo social. Inició en los últimos años de la década de los sesenta y principios de los setenta, principalmente en Estados Unidos y el Reino Unido, promovido por las organizaciones de personas con discapacidad.³⁵

³² De ahí que se otorgue tanta importancia a la accesibilidad como requisito previo para el disfrute de dichas actividades, en igualdad de condiciones a las de los demás. *Idem*, p. 105, n. 199.

³³ Es por ello que en algunas ocasiones se llega a mencionar que del modelo social de la discapacidad se transitó al modelo de derechos humanos.

³⁴ Jorge A. Victoria Maldonado, "Hacia un modelo de atención a la discapacidad basado en los derechos humanos", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, septiembre-diciembre 2013, nueva serie, año XLVI, núm. 138, p. 1101.

³⁵ Ignacio Campoy Cervera, "Reflexiones acerca de los derechos de las personas con discapacidad", en Ignacio Campoy Cervera (ed.), *Los derechos de las personas con discapacidad: perspectivas sociales, políticas, jurídicas y filosóficas*. Madrid, Dikynson, 2004, pp. 10 y 11. [Debates del Instituto Bartolomé de las Casas, núm. 2, Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, Universidad Carlos III de Madrid.]

A partir de ese movimiento, las personas con discapacidad comenzaron a cuestionarse las causas que originaban la discapacidad, es decir, las barreras físicas y actitudinales que en su conjunto limitaban su participación en la sociedad, el ejercicio de sus derechos, así como el acceso a diferentes bienes y servicios, con la finalidad de reivindicar su posición al interior de las comunidades y, de esa manera, dejar de ser vistas como personas de segunda clase a las que era necesario institucionalizar y proteger. Asimismo, reclamaron su derecho de asumir sus propias decisiones respecto a cuestiones que directamente les afectaban y, por lo tanto, demandaron el control de sus propias vidas y el ejercicio de sus derechos y libertades fundamentales, por ser ellas quienes mejor conocían sus intereses, necesidades y problemáticas.

Todo ello enfocado a lograr su plan de vida, que no es otra cosa más que la toma de decisiones por la propia persona y, como el nombre del movimiento lo indica, orientado a lograr una vida independiente, entendiendo este último término como el “control que una persona tiene sobre su propia vida”, desligado completamente de la perspectiva del modelo médico, que vinculaba la independencia de una persona con “cuán lejos podía caminar después de una enfermedad o cuánto podía doblar las piernas luego de un accidente”.³⁶

A modo de resumen, el modelo social constituye una desaprobarción a la carencia de poder, exclusión y marginación social, así como a la dependencia a políticas paternalistas a las que habían sido sometidas las personas con discapacidad, culminando con la mayor de sus reivindicaciones, es decir, con el reconocimiento, ejercicio, respeto y protección de sus derechos y libertades fundamentales.

³⁶ Agustina Palacios, *El modelo social de discapacidad*, op. cit., pp. 113 y 114. Esta redefinición del término independencia fue atribuida a Ed Roberts, un estudiante con discapacidad que ingresó a la Universidad de Berkeley, California, y que se considera el fundador del Movimiento de Vida Independiente en Estados Unidos. Para mayor información acerca del movimiento, véase la obra citada en la nota anterior, pp. 109 a 117.

Concepto de discapacidad

A partir del modelo social se llega a una concepción de la discapacidad cuya parte fundamental a destacar no son las personas que tienen alguna diversidad funcional, sino el entorno que las rodea, es decir, la sociedad misma y la forma en que ésta entorpece su participación social, imponiendo barreras y manteniendo prejuicios, estereotipos y discriminación en su contra.

Componentes de la discapacidad

Tal como se mencionó en la exposición del modelo social, para conformar el concepto de discapacidad se lleva a cabo una marcada diferencia entre la diversidad funcional³⁷ (resaltada en los modelos de prescindencia, marginación, médico-rehabilitador y asistencialista) y la discapacidad.

La diversidad funcional es entendida como la característica de la persona consistente en un órgano, una función o mecanismo del cuerpo o de la mente que no funciona, o que no lo hace de igual manera que en la mayoría de las personas, mientras que por discapacidad se entienden las limitaciones (barreras u obstáculos) que la sociedad impone a las personas con diversidades funcionales *cuando éstas tienen contacto con un entorno o ámbito en particular, que ha sido diseñado desde una concepción estándar que excluye a esas personas de la sociedad.*

La CDPD, recogiendo y aplicando los postulados del modelo social y de derechos humanos de la discapacidad, aporta una concepción acerca de la misma que resalta dichas diferencias, al señalar en su Preámbulo lo siguiente:

³⁷ En este punto se retoma lo señalado al inicio de este apartado, en el sentido de que se empleará el término *diversidad funcional* en sustitución del de *deficiencias*. Lo anterior, aun cuando la CDPD emplea este último término en su articulado; por lo que en dichos supuestos se aclara que también se hará el cambio señalado.

e) [...] la discapacidad es un concepto que evoluciona y que resulta de la interacción entre las personas con [diversidades funcionales] y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.

Concepción a partir de la que se pueden distinguir los siguientes componentes:

1. *Factores individuales*: diversidades funcionales de las personas.
2. *Factores sociales*: barreras sociales y ambientales del entorno.
3. *Interacción de ambos factores*: 1 y 2.
4. *Consecuencia de la interacción*: impedir la participación e inclusión social de las personas con diversidades funcionales y, por lo tanto, el ejercicio de sus derechos.³⁸

Otra de las características que también resalta la CDPD es que, al ser la discapacidad un concepto fundamentado en el actuar de la sociedad, es un término en evolución que puede cambiar de acuerdo con la cultura o el contexto de la comunidad de que se trate. Por lo tanto, no debe sorprender que lo que hoy es entendido como discapacidad, pueda ya no serlo en un futuro en la

³⁸ Pueden darse casos en los que aun existiendo una diversidad funcional no esté presente una discapacidad. En esos supuestos, la sociedad o los entornos han sido diseñados o pensados atendiendo a las diferentes necesidades de las personas y, por lo tanto, la combinación de los factores tanto individuales como sociales no provocan la falta de participación de la persona dentro de la sociedad. Por ejemplo, podría darse el caso de una persona con una diversidad funcional de tipo físico que le afecta sus extremidades inferiores y le impide caminar, teniendo que usar una silla de ruedas para sus traslados y movimiento. Atendiendo a la explicación inicial, la persona del ejemplo no tendría discapacidad, a pesar de la presencia de su diversidad funcional, si todos los entornos por los que se desplaza le permitieran el acceso, su uso, así como una circulación libre con su silla de ruedas o la ayuda técnica de la que se valiera.

misma cultura, o no lo sea en otra diferente en la misma época, dando así la oportunidad de que cada sociedad, atendiendo a su contexto social, económico, político, cultural e histórico, le imprima su propia particularidad.³⁹

Señalado el concepto previsto por la CDPD, cabe mencionar que el orden jurídico mexicano también aporta una definición de lo que se entiende por discapacidad, como lo refiere el Reglamento de la LGIPCD:

la consecuencia de la presencia de una [diversidad funcional] o limitación en una persona, que al interactuar con las barreras que le impone el entorno social, pueda impedir su inclusión plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás.⁴⁰

A partir de esta definición se pueden ubicar los mismos elementos del concepto *discapacidad* que aporta la CDPD, es decir, los factores individuales, los factores sociales, la interacción de ambos, así como la consecuencia de dicha relación. Aunque cabe resaltar que el Reglamento de la LGIPCD, a diferencia de la CDPD, no le imprimió al concepto de discapacidad un carácter evolutivo.

De esta manera, a partir de la nueva concepción de discapacidad basada en el modelo social y de derechos humanos es que comienza a destacarse la presencia de determinados elementos que van teniendo una importancia relevante para la prevención o eliminación de la misma, como es el caso de la *accesibilidad*, que entre sus funciones se encuentra aquella tendiente a la eliminación de barreras en los diferentes entornos para permitir que las personas con diversidades funcionales puedan participar

³⁹ ONU, *De la exclusión a la igualdad. Hacia el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad. Manual para parlamentarios sobre la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo facultativo*. Ginebra, Organización de las Naciones Unidas, 2007, p. 13.

⁴⁰ Reglamento de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, artículo 2, fracción II.

plenamente en la sociedad, garantizando su derecho a una vida independiente, así como el ejercicio del resto de sus derechos en igualdad de condiciones que las demás personas.⁴¹

Orígenes de la discapacidad

Una vez delimitados los componentes y características de la discapacidad es preciso hacer una pequeña reflexión acerca de los orígenes de la misma, pues es muy común entre las personas pensar que en ningún momento de sus vidas estarán en una situación como la descrita anteriormente y, por lo tanto, que no requerirán de ninguna herramienta, ayuda, mecanismo o elemento que las auxilie a desplazarse, ver, oír o comprender mejor un mensaje o información.

Si se atienden las causas de la discapacidad es posible observar que su génesis es multifactorial, por lo tanto, cualquier persona está en posibilidad de vivir con una discapacidad en algún momento de su vida, ya que ésta se puede derivar de la “herencia genética, malformaciones congénitas, problemas al nacimiento, enfermedades de todo tipo, carencias nutricionales, accidentes, traumatismos y el deterioro propio del envejecimiento corporal”.⁴²

Ninguna persona puede estar exenta de enfrentar una situación de discapacidad, pues aun cuando por herencia, genética o nacimiento no se tenga una diversidad funcional, en el resto de los casos todas las personas son propensas a adquirir alguna enfermedad en el transcurso de su vida o sufrir un accidente que derive en una diversidad funcional, componente a su vez de una discapacidad.

⁴¹ Este criterio es compartido por la doctora Agustina Palacios, al señalar que “ciertas herramientas, como el diseño para todos y la accesibilidad universal cobran una importancia fundamental como medio de prevención de situaciones de discapacidad”. Agustina Palacios, *El modelo social de discapacidad*, *op. cit.*, p. 124.

⁴² Luis Rosales, “Discapacidad. Problema social presente”, en *México Social*, septiembre 2012, año 2, núm. 26, p. 58.

Continuando con el origen de la discapacidad, además de los casos señalados anteriormente, otras de las causas que la producen se pueden deber a las *discapacidades percibidas o imputadas*.⁴³

Estas discapacidades se presentan en aquellos casos en los que si bien se percibe la presencia de una diversidad funcional en la persona, en realidad no existe, toda vez que la percepción es meramente subjetiva. Sin embargo, tal imputación es suficiente para generar limitantes en la participación social de la persona en cuestión, debido a los prejuicios y actitudes de rechazo en su contra, lo que deriva en una discapacidad.

Un ejemplo de ese tipo de discapacidades percibidas o imputadas podría ser una persona que está en tratamiento médico para una enfermedad que constantemente le demanda visitas hospitalarias, así como la ingesta de varios medicamentos. Si bien la enfermedad como tal no le causa ninguna limitación para la realización de sus actividades cotidianas (sin perjuicio de que en un futuro sí los pueda causar), la misma puede ser percibida de otra manera por el resto de las personas, imponiéndole una serie de barreras y obstáculos para desarrollarse en su entorno común y, por lo tanto, imputarle una discapacidad.

Con este enfoque se reconoce que las actitudes de la sociedad y de sus integrantes a menudo contribuyen a la idea de percepción de la discapacidad, imponiendo una serie de limitaciones que solamente son producto de los prejuicios y estereotipos más que de verdaderas barreras ambientales.⁴⁴

Tipos de discapacidad

Además de que la discapacidad puede tener varios orígenes, también presenta distintos *lapsos de duración*, ya sea permanente, transitoria o temporal, episódica o intermitente, así como dis-

⁴³ Para mayor referencia, consultar Agustina Palacios, *El modelo social de discapacidad*, op. cit., pp. 325-328.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 327.

tintos *grados de afección*: leve, moderada o grave, lo que da como resultado un sinfín de tipologías de discapacidad.⁴⁵

Asimismo, la relación de la diversidad funcional con los *factores sociales* puede dar lugar a distintos tipos de discapacidad, como la física, sensorial, mental e intelectual, ya sea que afecte “los movimientos, la fuerza, la sensibilidad, la coordinación, la visión, la audición, el habla, el lenguaje, la conducta y las funciones mentales superiores”,⁴⁶ que, combinadas, puedan dar como resultado una *discapacidad múltiple*.

Sobre el particular, el Reglamento de la LGIPCD define los tipos de discapacidad física, mental, intelectual y sensorial, destacando en dichas conceptualizaciones la relación entre las diversidades funcionales y la interacción con el entorno que inhibe la participación social de las personas con discapacidad.

1. *Discapacidad física o motriz*: “Es la secuela o malformación que deriva de una afección en el sistema neuromuscular a nivel central o periférico, dando como resultado alteraciones en el control del movimiento y la postura, y que al interactuar con las barreras que le impone el entorno social, pueda impedir su inclusión plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás”.⁴⁷
2. *Discapacidad mental*: Es la “alteración o deficiencia en el sistema neuronal de una persona, que aunado a una sucesión de hechos que no puede manejar, detona un cambio en su comportamiento que dificulta su pleno desarrollo y convivencia social, y que al interactuar con las barreras que le impone el entorno social, pueda impedir su inclusión plena y efectiva en la sociedad, en igualdad

⁴⁵ Pablo Oscar Rosales, *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Una introducción al marco teórico y jurídico de la discapacidad y los derechos humanos*, *op. cit.*, p. 10.

⁴⁶ Luis Rosales, “Discapacidad. Problema social presente”, *op. cit.*, p. 58.

⁴⁷ Reglamento de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, artículo 2, fracción III.

- de condiciones con los demás”.⁴⁸ A esta discapacidad también se la identifica como psicosocial.
3. *Discapacidad intelectual*: Son las “limitaciones significativas tanto en la estructura de pensamiento razonado, como en la conducta adaptativa de la persona, y que al interactuar con las barreras que le impone el entorno social, puedan impedir su inclusión plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás”.⁴⁹
 4. *Discapacidad sensorial*: “Es la deficiencia estructural o funcional de los órganos de la visión, audición, tacto, olfato y gusto, así como de las estructuras y funciones asociadas a cada uno de ellos, y que al interactuar con las barreras que le impone el entorno social, pueda impedir su inclusión social plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás”.⁵⁰

En razón de las diversas combinaciones que se pueden presentar de la discapacidad, considerando la afectación a la estructura, órganos o funcionamiento del cuerpo humano, así como su duración e intensidad, referirse a las personas con discapacidad siempre implicará hacerlo hacia un *grupo de población heterogéneo*, ya que cada tipo de discapacidad es distinto, con necesidades muy diversas por satisfacer en cada ámbito e, incluso, dentro del mismo tipo de discapacidad.

Por lo tanto, deben ser variadas las medidas a adoptar para lograr su inclusión y participación social, así como el ejercicio de sus derechos en igualdad de condiciones, aunado al hecho de que también son multifactoriales las discriminaciones que enfrentan, por lo que su prevención y eliminación exigirá una amplia gama de acciones al respecto.

Lo anterior con la finalidad de resaltar la importancia que tiene el reconocimiento de las diferencias de las personas con

⁴⁸ *Ibid.*, artículo 2, fracción iv.

⁴⁹ *Ibid.*, artículo 2, fracción v.

⁵⁰ *Ibid.*, artículo 2, fracción vi.

discapacidad en torno al ámbito de la accesibilidad (diversidad reconocida por la CDPD desde su Preámbulo y como un principio de la misma),⁵¹ ya que no siempre se requerirá eliminar un mismo tipo de barrera, ni instrumentar las mismas medidas al respecto, pues en todo caso éstas deberán estar orientadas a abarcar las necesidades del mayor número de personas posible, tomando en cuenta la diversidad humana y adoptando acciones en particular para casos concretos.

Por mencionar un ejemplo, en el caso de la accesibilidad a las comunicaciones o información de las personas con discapacidad visual se pensaría que ésta se podría lograr aplicando un sistema de escritura braille,⁵² sin embargo, no se puede argumentar que todas las personas con ese tipo de discapacidad conozcan dicho sistema, o satisfagan sus necesidades de accesibilidad por esa vía, pues también podría resultar aplicable el uso de formatos aumentativos o sistemas de información audible.

Concepto de personas con discapacidad

Al estar estrechamente relacionado el concepto de *personas con discapacidad* con el de *discapacidad*, el primero necesariamente gozará de las mismas características que el segundo, dependiendo del modelo que se adopte para su abordaje.

De esta manera, la CDPD, partiendo del reconocimiento del modelo social y de derechos humanos de la discapacidad, aporta una conceptualización del término personas con discapacidad que más que ser una definición, indica quiénes pueden quedar incluidos en el mismo, exaltando, como era de esperarse, la vin-

⁵¹ ONU, Asamblea General, Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *op. cit.*, Preámbulo, inciso i, y artículo 3.

⁵² Sistema para la comunicación representado mediante signos de relieve, leídos en forma táctil por las personas ciegas. Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, artículo 2, fracción xxvii.

culación entre las diversidades funcionales⁵³ de la persona y las barreras del entorno.

Las personas con discapacidad incluyen aquellas que tengan [diversidades funcionales] físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, pueden impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones que las demás.⁵⁴

Por consiguiente, dentro de los componentes del concepto se desprenden los siguientes:

1. Que exista una persona con una diversidad funcional, ya sea de tipo físico, intelectual, mental o sensorial.
2. Que la diversidad funcional sea de largo plazo.
3. Que al interactuar esa persona con diversidad funcional con las barreras del entorno, se impida su participación en la sociedad en igualdad de condiciones.

Sin olvidar resaltar en dicho concepto su carácter abierto, ya que al hacer referencia a la palabra “incluyen”, pone de manifiesto la posibilidad de incorporar en él algún otro elemento y, por consiguiente, el constituirse como un piso mínimo de referencia que podrá ser reforzado por las legislaciones de cada Estado parte para la construcción de una definición de persona con discapacidad mucho más amplia.⁵⁵

El orden jurídico mexicano, por lo que se refiere a la definición de persona con discapacidad, optó por una que comparte algunos de los elementos destacados de la CDPD, como son la

⁵³ En este punto nuevamente se hace mención de la sustitución que a lo largo de este capítulo se lleva a cabo del término *deficiencias* por el de *diversidades funcionales*, aun cuando aquél sea empleado por la CDPD.

⁵⁴ ONU, Asamblea General, Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *op. cit.*, artículo 1, párrafo 1.

⁵⁵ Agustina Palacios, *El modelo social de discapacidad*, *op. cit.*, p. 349.

presencia de factores individuales, factores sociales y la interacción de ambos que causa una limitación en la participación social de las personas, tal como se desprende de la LGIPCD:

Toda persona que por razón congénita o adquirida presenta una o más [diversidades funcionales] de carácter físico, mental, intelectual o sensorial, ya sea permanente o temporal y que al interactuar con las barreras que le impone el entorno social, pueda impedir su inclusión plena y efectiva, en igualdad de condiciones con los demás.⁵⁶

Sin embargo, cabe resaltar que, a diferencia de la CDPD, la LGIPCD no sólo contempló a las personas con diversidades funcionales de largo plazo (o permanente como les llama), sino que también incluyó a las personas con diversidades funcionales de carácter temporal o de corto plazo, por lo que es evidente la falta de armonización de la legislación nacional con los contenidos adoptados por la CDPD.

Para comprender mejor la accesibilidad

Una vez analizada la situación social que viven las personas con discapacidad, así como los conceptos de discapacidad y persona con discapacidad, en este apartado se procederá al estudio del marco teórico-conceptual de la accesibilidad, con la finalidad de afianzar aún más su justificación como medio para la eliminación de barreras que impiden la participación social plena y efectiva de las personas con discapacidad, pues sin importar la actividad a la que se dediquen, siempre requerirán que cualquier entorno, bien o servicio sea accesible para ellas, garantizando de esa forma su autonomía, su plan de vida y, en general, el ejercicio de sus dere-

⁵⁶ Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, artículo 2, fracción XXI.

chos y libertades. No debe olvidarse que el fin último de la accesibilidad es garantizar el ejercicio de los derechos y la participación social de todas las personas, pues toma como punto de partida la diversidad humana.

La inaccesibilidad implica la existencia de barreras en los diversos entornos, bienes, productos, servicios y ejercicio de los derechos, e impide que éstos sean empleados, usados o ejercidos por las personas con discapacidad en condiciones de igualdad a las del resto de la población, con un impacto en su inclusión y participación social, así como en su derecho a vivir de forma independiente.

Por lo tanto, la falta de accesibilidad se traduce en una forma de discriminación *indirecta*⁵⁷ ya que la construcción o el diseño de entornos, productos o servicios aparentemente neutros, constituyen una desventaja para las personas con ciertas diversidades funcionales, como son las personas con discapacidad, lo que atenta directamente contra la igualdad de oportunidades.

Un ejemplo de cómo la falta de accesibilidad es causante de un acto de discriminación indirecta sería un edificio que albergara las instalaciones de un centro de salud o de cualquier servicio público y cuya entrada únicamente tuviera una larga fila de escalones sin contar con alguna otra forma de acceso.

Si bien el acceso al edificio, así como a la prestación de los servicios que se ofrecen en su interior, no están restringidos a ninguna persona, toda vez que no existe ninguna disposición normativa que lo señale, indirectamente sí está negado el acceso para algunas de ellas, como es el caso de las personas con discapacidad física o sensorial, o las que tienen alguna dificultad de movimiento, como las mujeres embarazadas o las personas adultas mayores, ya que la forma de acceso (escaleras) no considera las diversidades funcionales de todas ellas y crea una barrera en el entorno, que se

⁵⁷ La discriminación indirecta son los tratamientos aparentemente neutros que derivan de una disposición, ley, política pública, criterio o práctica, pero que en los hechos tienen como efecto o resultado la vulneración de derechos y libertades de una persona o determinado grupo de personas a las que se aplican debido a la desigual situación fáctica en la que aquélla o éstas se encuentran, siempre que objetivamente no respondan a una finalidad legítima (definición propia).

eliminaría si además de esas escaleras tuviera rampas o elevadores que permitieran la libre circulación de cualquier persona.

Por lo tanto, al ser omiso el diseño del edificio de las necesidades de la diversidad humana, materializa un acto de discriminación indirecta en contra de las personas con discapacidad y de todas las personas en general que no se ajustan al mismo, vulnerando su derecho a la igualdad y no discriminación, de accesibilidad, de libertad de movimiento, así como impidiendo que se beneficien del servicio de que se trate.

Dicho ejemplo sirve también para evidenciar cómo las distintas barreras impuestas por la sociedad pueden llegar a inhibir la participación de las personas con discapacidad y su interacción en cualquier entorno, entorpeciendo con ello su autonomía y calidad de vida.

A continuación se expondrán las diversas barreras que pueden presentarse en los diferentes ámbitos, con la finalidad de tener un conocimiento más amplio de las mismas, que coadyuve a su detección y eliminación en respeto a la garantía de accesibilidad.

Barreras

Las barreras son aquellos obstáculos que las personas con discapacidad tienen que enfrentar en los diferentes escenarios en los que se desarrollan durante la vida, impidiéndoles o limitando su movilidad, su circulación, la posibilidad de mantenerse informadas, de poder comunicarse y de entender mensajes o cualquier dato, atentando así contra el ejercicio de sus derechos en igualdad de oportunidades y su calidad de vida.⁵⁸

En otras palabras, las barreras pueden afectar el desarrollo de actividades tan básicas como acudir a la escuela, al trabajo, a revisiones médicas, gozar de espectáculos culturales, recorrer un parque, ir de compras, entre otras, lo que limita derechos corre-

⁵⁸ "La calidad de vida se define como la percepción del individuo sobre su posición en la vida dentro del contexto cultural y el sistema de valores en el que vive y con res-

lativos vinculados a esas acciones, como son el derecho a la educación, al trabajo, a la salud, al esparcimiento o a la vida cultural, por mencionar sólo algunos.

Sin el afán de enumerar una lista cerrada acerca de las barreras que las personas con discapacidad pueden encontrar en su vida diaria, a continuación se detallan las más comunes.

Barreras del medio físico

Se puede resumir que las barreras físicas abarcan tres ámbitos: la arquitectura, el espacio urbano y el transporte. Son los elementos que entorpecen el desplazamiento y la movilidad de las personas con discapacidad en las edificaciones, la vía pública, otros espacios exteriores (como parques, plazas públicas, jardines, estacionamientos, etcétera) o en el transporte, así como obstaculizan el uso de los bienes, productos o servicios en igualdad de condiciones a las del resto de las personas sin discapacidad.⁵⁹

pecto a sus metas, expectativas, normas y preocupaciones. Es un concepto extenso y complejo que engloba la salud física, el estudio psicológico, el nivel de independencia, las relaciones sociales, las creencias personales y la relación con las características sobresalientes del entorno.” Véase nota al pie de página número 2 en Fernando Alonso López, “Los ejes determinantes de las políticas de igualdad de oportunidades. La accesibilidad universal y el diseño para todos”, en Rafael de Lorenzo y Luis Cayo Pérez Bueno (dirs.), *Tratado sobre discapacidad*. Pamplona, Aranzadi, 2007, p. 1211.

⁵⁹ Véase nota al pie de página número 43 en Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, *El significado de la accesibilidad universal y su justificación en el marco normativo español* [en línea]. México, Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, 2005, p. 54. <<http://www.cermi.es/es-ES/Biblioteca/Lists/Publicaciones/Attachments/45/El significado de la accesibilidad universal y su justificación.pdf>>. [Consulta: 11 de junio 2015.] Sobre este texto se destaca que fue elaborado por un equipo de trabajo de la Cátedra “Norberto Bobbio” de Igualdad y No Discriminación, del Instituto Bartolomé de las Casas, Universidad Carlos III de Madrid, dirigido por Rafael de Asís Roig, y entre cuyos integrantes del equipo se encuentran, por mencionar sólo a algunos, Agustina Palacios, Francisco Bariffi, Ignacio Campoy Cervera, reconocidos investigadores en el tema de la discapacidad.

Algunos ejemplos de este tipo de barreras son las tradicionales escaleras a la entrada de un edificio que dificultan o limitan el acceso para las personas que utilizan una silla de ruedas para su movilidad; la ausencia de mensajes sonoros en la vía pública o en las paradas de los transportes para las personas con discapacidad visual o la falta de vías de comunicación en zonas rurales.

Barreras comunicacionales y de información

Con este tipo de barreras, las personas con discapacidad ven limitada su capacidad de transmitir, recibir o comprender información, ya sea mediante el lenguaje oral o escrito, a través de la televisión, la radio, internet, revistas, periódicos, libros, entre otros.

Un ejemplo de este tipo de barreras se presenta cuando la información se brinda únicamente en un formato escrito, sin considerar otros formatos accesibles para las personas con discapacidad visual o visión reducida.

Barreras actitudinales

Las barreras actitudinales son aquellas conductas que pueden generar discriminación en contra de las personas con discapacidad, ocasionadas por los estigmas, prejuicios y estereotipos en torno a ellas, limitando o vulnerando su participación e inclusión social.

Un ejemplo de cómo las barreras actitudinales afectan a las personas con discapacidad se presenta cuando los lugares de estacionamiento reservados para ellas son ocupados por personas que no tienen ninguna diversidad funcional, justificando su actuar con argumentos faltos de razón y carentes de cualquier toma de conciencia acerca de la discapacidad misma, los elementos que la originan, así como de los diversos obstáculos que las personas con discapacidad tienen que sortear para ser incluidas en la comunidad.

Sobre el particular, los *Resultados sobre personas con discapacidad*, de la Enadis 2010, determinaron que aun cuando ocho de cada diez personas opinó que era injustificable estacionar su auto en lugares para uso exclusivo de personas con discapacidad, casi la mitad de la población encuestada (47.7%) manifestó que con mucha frecuencia las personas realizan esa actividad; una de cada cinco personas en el país consideró que en algunas ocasiones “se justificaba” hacerlo aun sin presentar algún tipo de discapacidad.⁶⁰

Cadena de accesibilidad

No se debe perder de vista que si bien las actividades que una persona realiza en el transcurso del día se encuentran conectadas entre sí, es lógico pensar que para garantizar la accesibilidad de las mismas se asegure que la ausencia de obstáculos en los diferentes entornos sea una acción coordinada y dependiente una de la otra, que forme una especie de eslabón; de lo contrario, la existencia de una barrera en alguna actividad o ámbito frenará la realización del resto de acciones, entorpeciendo la participación social de las personas con discapacidad.

A esto se le conoce en la doctrina como *cadena de accesibilidad*, y puede decirse que es la expresión dinámica de la misma, pues la ruptura de un eslabón en la cadena de accesibilidad a causa de una barrera, inhabilita el resultado en su conjunto.⁶¹

El reconocimiento de la cadena de accesibilidad ha sido señalado por la *Observación general No. 2* del Comité CDPD a partir de la aplicación estricta del diseño universal “a todos los nuevos bienes, productos, instalaciones, tecnologías y servicios”, determinando que éste

⁶⁰ Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred) y Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad (Conadis), *Encuesta nacional sobre discriminación en México. Resultados sobre personas con discapacidad*. México, Conapred/Conadis, 2012, pp. 42, 43, 45 y 47.

⁶¹ Fernando Alonso López, *Los ejes determinantes de las políticas de igualdad de oportunidades. La accesibilidad universal y el diseño para todos*, op. cit., p. 1215.

debe contribuir a la creación de una cadena irrestricta de desplazamientos de la persona de un espacio a otro, y también dentro de un espacio en particular, sin barrera alguna. Las personas con discapacidad y los demás usuarios deben poder desplazarse por calles sin barreras, entrar en vehículos accesibles de piso bajo, acceder a la información y la comunicación y entrar en edificios de diseño universal y desplazarse dentro de ellos, recurriendo a ayudas técnicas o asistencia humana y animal en caso necesario.⁶²

Un ejemplo que ayuda a materializar la importancia de la cadena de accesibilidad es el supuesto de la realización de un viaje por vía aérea de una persona con discapacidad auditiva, en cuyo caso requeriría de condiciones óptimas de accesibilidad en los siguientes entornos:

- ▶ En los medios que utilice para adquirir sus boletos de avión, ya sea si los compra a través de internet, por vía telefónica o de manera presencial en la terminal aérea u otro punto de venta.
- ▶ En la terminal aérea, por lo que se refiere a la infraestructura, orientación y suministro de información, debiendo existir letreros en formatos de fácil lectura y comprensión, videos en lengua de señas mexicana,⁶³ así como personal atento a sus necesidades.

⁶² ONU, Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación general No. 2*, op. cit., párrafo 15.

⁶³ Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, artículo 2, fracción xvii. Por lengua de señas mexicana se entiende la "lengua de una comunidad de sordos, que consiste en una serie de signos gestuales articulados con las manos y acompañados de expresiones faciales, mirada intencional y movimiento corporal, dotados de función lingüística, forma parte del patrimonio lingüístico de dicha comunidad y es tan rica y compleja en gramática y vocabulario como cualquier lengua oral".

- › Con relación al personal de la aerolínea y de los aeropuertos, con la finalidad de que la prestación del servicio de transportación aérea se otorgue bajo los principios de inclusión, respeto a la dignidad de las personas con discapacidad y a sus derechos a la igualdad y no discriminación, omitiendo actitudes de rechazo y discriminación en su contra.
- › En la aeronave, tomando en cuenta el tipo de diversidad funcional que presenta la persona en sus oídos, incluyendo el trato que debe recibir de la tripulación.

Con este ejemplo se pone de manifiesto la importancia de respetar la cadena de accesibilidad en cada uno de los entornos utilizados por las personas con discapacidad auditiva, pues de nada serviría que los medios para adquirir los boletos de viaje fueran accesibles, si la infraestructura aeroportuaria o las mismas aeronaves no lo fueran, impidiendo el desplazamiento y uso por parte de estas personas.

Otro ejemplo es el caso de una persona con discapacidad física que, para poder subir a un transporte público accesible, requiere la libre circulación por la banqueta donde se encuentra la parada de dicho transporte. De nada serviría la accesibilidad a éste, mediante una plataforma que se deslizara sobre la acera, si la banqueta es obstruida por el automóvil de una persona que ha invadido un lugar prohibido para estacionar su vehículo.⁶⁴

En razón de todo lo anterior se concluye que la presencia de una barrera u obstáculo, por mínimo que sea, dará como resultado la interrupción de la participación social de las personas con discapacidad, que a su vez se traducirá en una afectación en el ejercicio de sus derechos.

Por lo tanto, para proceder a la eliminación de estas barreras, lo primordial será identificarlas dentro del entorno en el que se encuentran para que sea posible implementar las medidas ne-

⁶⁴ Marta Aullé, *DisCapacitados. La reivindicación de la igualdad en la diferencia*, op. cit., p. 173.

cesarias, como son, en el caso que nos ocupa, medidas de índole legislativa, con la finalidad de generar una legislación en el orden jurídico nacional garante de la accesibilidad de las personas con discapacidad, que propicie el ejercicio de todos sus derechos en igualdad de condiciones a las del resto de las personas y, por lo tanto, su participación plena y efectiva en la sociedad. En este proceso, la participación de las personas con discapacidad será de suma importancia, pues nadie mejor que ellas conocen y ubican las barreras que entorpecen su interacción en los diversos entornos.

Dimensiones de la accesibilidad

Una vez expuestas las diferentes barreras presentes en los entornos, es preciso retomar la explicación de la accesibilidad con las diversas acepciones o dimensiones que comúnmente se le atribuyen.

Si bien la connotación general de accesibilidad puede resumirse como la ausencia de barreras u obstáculos, o como el elemento indispensable en la prestación de un servicio o en el uso de un bien o producto, merece especial mención el hecho de que a ese término se le llegan a otorgar dos dimensiones en particular, la *política* y la *jurídica*,⁶⁵ que proyectan dos de las formas más comunes en que la accesibilidad se presenta en los ordenamientos jurídicos.

La dimensión política es aquella que considera a la accesibilidad como un *principio de carácter obligatorio* para las autoridades encargadas de instrumentar las políticas y acciones relacionadas con las personas con discapacidad.

Por su parte, la dimensión jurídica es aquella que la relaciona con una *cuestión de derechos*, misma que ha dado pauta para entender la accesibilidad desde tres puntos de vista diferentes, aun cuando todos ellos se vinculan con el ámbito de los derechos:

⁶⁵ Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, *El significado de la accesibilidad universal y su justificación en el marco normativo español*, op. cit., p. 76.

1. Accesibilidad como contenido esencial de los derechos.
2. Accesibilidad como contenido del derecho a no ser discriminado y vía para garantizar la igualdad de oportunidades.
3. Accesibilidad como un derecho.⁶⁶

Accesibilidad: contenido esencial de los derechos

Bajo esta dimensión, la accesibilidad se convierte en una característica indispensable para la existencia y el ejercicio de los derechos, sin la que resultaría imposible su concreción en la vida práctica, en especial, en el caso de las personas con discapacidad, ya que de nada serviría gozar de un derecho si éste no puede ser ejercido por todas las personas sin importar su condición, es decir, si no existiera un contexto de accesibilidad para que las personas con discapacidad los pudieran ejercer bajo la premisa de la igualdad de oportunidades.⁶⁷

Dicha dimensión es reconocida implícitamente por la *Observación general No. 2* del Comité CDPD, al señalar que la accesibilidad es considerada como una cuestión previa y *esencial* para el ejercicio de todos los derechos civiles, políticos, culturales y sociales por parte de las personas con discapacidad, así como para el ejercicio de su derecho a una vida independiente.⁶⁸

Por ejemplo, el derecho al trabajo o el derecho a la salud de una persona con discapacidad se vería afectado si para acudir al centro laboral o al centro médico no existiera transporte público accesible o si en las edificaciones de cada uno de esos lugares no estuviera garantizada la accesibilidad al entorno físico o al de la

⁶⁶ *Ibid.*, p. 106.

⁶⁷ Agustina Palacios comparte esta dimensión de la accesibilidad universal al señalar que ésta “es una condición que se encuentra implícita en el ejercicio de los derechos, que forma parte del contenido esencial de cada uno [de ellos]”. Agustina Palacios, “Género, discapacidad y acceso a la justicia”, *op. cit.*, p. 49.

⁶⁸ ONU, Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación general No. 2*, *op. cit.*, párrafos 1 y 4.

información y comunicaciones, dificultando con ello su ubicación y desplazamiento.

Peor aún, esos derechos se verían afectados todavía más si el personal con el que tuviera que interactuar la persona con discapacidad estableciera barreras actitudinales en su trato, como prejuicios y actos discriminatorios, o no tuviera la sensibilización y capacitación adecuadas para interrelacionarse con ella.

Accesibilidad: contenido del derecho a no ser discriminado y vía para garantizar la igualdad de oportunidades

Toda referencia al derecho a la igualdad implica que se reconozca la diversidad y las diferencias humanas, teniéndolas en cuenta de forma positiva, sean cuales sean, y en todos los escenarios en los que ese derecho se proyecta.

El caso particular de las personas con discapacidad no es la excepción, por lo que abordar el tema del derecho a la igualdad implica hacerlo desde “una igualdad integradora de la diferencia, desde la toma de conciencia de que —como expresa Luigi Ferrajoli— la igualdad como norma no suprime la desigualdad como hecho”.⁶⁹

En el caso de la discapacidad, para que las diferencias que produce la misma sean tenidas en cuenta de forma positiva, no basta con que exista un mero reconocimiento de la igualdad formal de las personas con discapacidad a través de una cláusula antidiscriminatoria en la Constitución o leyes generales, sino que se vuelve indispensable en estos escenarios una *obligación de hacer*, relacionada con adoptar una serie de *medidas contra la discriminación*, o bien, *medidas en favor de la igualdad*, no sólo de carácter legislativo sino también de política pública, para lograr la sensibilización entre la población, con la finalidad de eliminar las barre-

⁶⁹ Agustina Palacios, “El derecho a la igualdad de las personas con discapacidad y la obligación de realizar ajustes razonables”, en Ignacio Campoy Cervera (ed.), *Los derechos de las personas con discapacidad: perspectivas sociales, políticas, jurídicas y filosóficas*, op. cit., pp. 192 y 193.

ras de los entornos que tradicionalmente excluyen a las personas con discapacidad, y puedan ser ubicadas en un mismo punto de igualdad respecto a las personas sin discapacidad por lo que al ejercicio de sus derechos se refiere, reconociendo las situaciones de desventaja a las que continuamente han sido expuestas por el contexto histórico de exclusión y discriminación que tradicionalmente han enfrentado y que les impide alcanzar una igualdad en los hechos y, por lo tanto, una igualdad de oportunidades.

En otras palabras, el problema no reside en la titularidad de derechos por parte de las personas con discapacidad, sino en que no se cuenta con “las garantías para que [...] sean efectivos”.⁷⁰ Por lo tanto, uno de los ámbitos de trascendencia en que deberían recaer esas obligaciones por parte de los Estados es el legislativo, con la finalidad de crear legislaciones orientadas al establecimiento de medidas de accesibilidad para que las personas con discapacidad puedan ejercer sus derechos en la práctica en igualdad de condiciones, delimitando no sólo las acciones, sino también los sujetos obligados a implementarlas, así como un régimen de sanciones en caso de incumplimiento.

Por lo tanto, la garantía de igualdad de oportunidades, como expresión de la prohibición de discriminación, se vuelve indispensable para asegurar que las diferencias derivadas de la discapacidad se tengan debidamente en cuenta en el ejercicio de los derechos. Al respecto, cabe señalar que “la igualdad de oportunidades en sus alcances actuales implica ser efectiva, no únicamente formal, y para que sea efectiva necesita no sólo el igual acceso a las posiciones, sino también igualdad en los resultados”.⁷¹

De esta manera, la accesibilidad se convierte en pieza fundamental para garantizar la igualdad de oportunidades y la no discriminación de las personas, al ser expresión de la ausencia de barreras y de situaciones de desventaja y exclusión, estableciendo diferentes medidas para que los entornos, bienes, productos, ser-

⁷⁰ *Ibid.*, p. 193.

⁷¹ Jorge A. Victoria Maldonado, *Hacia un modelo de atención a la discapacidad basado en los derechos humanos*, op. cit., p. 1102.

vicios y derechos sean usados y ejercidos por toda persona, sobre todo por las personas con discapacidad, tomando en cuenta las diferencias o necesidades humanas, garantizando así no sólo una igualdad formal, sino también una igualdad real o material.

Por consiguiente, *la accesibilidad tiene que ser una prioridad para alcanzar la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad*, “abordar el tema de la accesibilidad es el enfoque correcto para revertir la situación de exclusión a la que están sometidas estas personas [con discapacidad], y para alcanzar una igualdad de oportunidades de manera positiva y sustentable”.⁷²

Accesibilidad como derecho

Bajo esta dimensión, la accesibilidad se constituye como un derecho, reconocido y dotado de contenido por una fuente en particular (sea una constitución, un tratado internacional o una legislación), que resulta exigible por sí mismo en caso de una eventual transgresión o falta de cumplimiento por parte de quien está obligado a respetarlo.⁷³

Con la finalidad de no rebasar el contenido de este apartado, se hace la debida aclaración acerca de que el análisis de ese derecho será abordado en cada uno de los apartados siguientes, ya sea el correspondiente al modelo normativo óptimo o al normativo vigente.

Estrategias para la accesibilidad

Sin importar la dimensión de la accesibilidad que se considere, sino partiendo de su concepto general como ausencia de toda

⁷² Mención formulada desde los trabajos preparatorios de la CDPD en un informe elaborado por el entonces secretario general de la ONU. Agustina Palacios, *El modelo social de discapacidad*, op. cit., p. 319.

⁷³ Rolando Tamayo y Salmorán, “Derecho subjetivo”, en Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano. D-H*. México, Porrúa /UNAM, 2000, pp. 1237-1242.

barrera u obstáculo para facilitar la inclusión y la participación social de todas las personas, existen dos estrategias fundamentales para cumplir con el objetivo de la accesibilidad: el *diseño universal o diseño para todos* y los *ajustes razonables*.⁷⁴

Diseño universal

Derivado del Movimiento de Vida Independiente de las personas con discapacidad,⁷⁵ además de la lucha por su autonomía e independencia, el diseño universal fue cobrando importancia como una de las vías para el ejercicio de sus derechos. Alrededor de 1987, un grupo de diseñadores irlandeses comenzó a señalar la idea de que la discapacidad y la edad eran factores que debían tomarse en cuenta en el desarrollo de un diseño, siendo el arquitecto Ron Mace quien, en la década de los noventa, empezó a emplear el término *diseño universal* en Estados Unidos:⁷⁶

Las cosas que la mayoría de la población puede utilizar con independencia de su habilidad o discapacidad se pueden considerar universalmente utilizables [...] El diseño universal guía el alcance de la accesibilidad y sugiere hacer todos los elementos y espacios accesibles y utilizables por toda la gente, hasta el máximo grado posible.

Incorporando en el diseño de objetos y espacios construidos las características necesarias para la gente con limitaciones, podemos hacerlas más seguras y fáciles de usar para todos y, así, más comercial y rentable.⁷⁷

⁷⁴ Agustina Palacios, *Género, discapacidad y acceso a la justicia*, op. cit., p. 49.

⁷⁵ Explicado brevemente en la sección en la que se expuso el modelo social de la discapacidad.

⁷⁶ Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, *El significado de la accesibilidad universal y su justificación en el marco normativo español*, op. cit., p. 64.

⁷⁷ Fernando Alonso López, *Los ejes determinantes de las políticas de igualdad de oportunidades. La accesibilidad universal y el diseño para todos*, op. cit., p. 1217.

Para Ron Mace sólo bastaba ser consciente acerca de las necesidades del mercado y aplicar el sentido común para que lo diseñado o construido fuera utilizado por el mayor número de personas posible.⁷⁸ Fundamentó su planteamiento en los llamados *siete principios del diseño universal*:

- › *Equidad de uso*: el diseño es útil y comercializable para personas con diversas capacidades.
- › *Flexibilidad de uso*: el diseño se adapta a un amplio rango de preferencias individuales y capacidades.
- › *Simple e intuitivo*: el diseño es fácil de entender independientemente de la experiencia, conocimiento, nivel cultural o capacidad de concentración.
- › *Información perceptible*: el diseño transmite la información necesaria de forma eficaz para el usuario, independientemente de las condiciones ambientales o de sus capacidades sensoriales.
- › *Tolerancia al error*: el diseño minimiza el peligro y las consecuencias negativas producidas por acciones accidentales o inintencionadas.
- › *Bajo esfuerzo físico*: el diseño debe ser usado de forma cómoda y eficiente con el mínimo esfuerzo.
- › *Espacio suficiente de aproximación y uso*: dimensiones y espacio apropiados para permitir el acercamiento, alcance, manipulación y uso, independientemente del tamaño del cuerpo del usuario, su postura y movilidad.⁷⁹

Es así como a partir del diseño universal los entornos, bienes, procesos, productos y servicios comenzaron a ser diseñados *desde su origen* con la perspectiva de que fueran usados de una manera

⁷⁸ Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, *El significado de la accesibilidad universal y su justificación en el marco normativo español*, op. cit., p. 64.

⁷⁹ Jesús Hernández Galán (coord.), "Capítulo III. Accesibilidad", en Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (Cermi), *Manual. La transversalidad de género en las políticas públicas de discapacidad*. Madrid, Cinca, 2012, vol. I, Col. Cermi núm. 54, pp. 85 y 86. El resaltado es propio.

cómoda y segura por *cualquier persona*, no importando sus características, condiciones o habilidades.⁸⁰ Simplemente se diseña y construye pensando en todas las personas, tomando en cuenta la diversidad humana, con la finalidad de arribar a una accesibilidad universal en todos los entornos.

El objetivo del diseño universal es simplificar la vida de todas las personas, haciendo que los productos, las comunicaciones y el entorno construido por el hombre sean más utilizables por la mayor cantidad posible de personas con un costo nulo o mínimo.⁸¹

De esta manera, recogiendo tales postulados, la CDPD incluye entre sus disposiciones el reconocimiento del diseño universal, definiéndolo 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”. Este diseño no excluye las ayudas técnicas para grupos particulares de personas con discapacidad cuando se necesiten.⁸²

En razón de los argumentos anteriores es que, a partir de la estrategia del diseño para todos o diseño universal, comenzó a dotarse a la accesibilidad de la característica de *universalidad*, con lo que no sólo se basa en la supresión de barreras como principal postulado, sino que añade que los entornos, productos, servicios y

⁸⁰ A diferencia de un *diseño accesible* en el que los productos, entornos o servicios están contruidos únicamente para reducir las demandas funcionales de un determinado grupo de personas, como son las personas con discapacidad, añadiendo tales modificaciones al finalizar la construcción o producción, “como un parche que se pone al diseño”, y no desde su origen. Un ejemplo de un diseño accesible, más no universal, sería una rampa que se incluye en una edificación una vez construida y que, por lo tanto, no se percibe como parte de la construcción, e incluso es colocada en lugares poco probables de encontrar. Jon Sanford, “Diseño universal vs. diseño accesible”, en *Memorias del Coloquio Diseño para Todos*. México, UNAM, 2007, p. 4.

⁸¹ Jesús Hernández Galán, “Introducción”, en Fundación ONCE y Fundación Arquitectura COAM, *Accesibilidad universal y diseño para Todos. Arquitectura y urbanismo*. Madrid, Artes Gráficas Palermo, 2011, pp. 15 y 16.

⁸² ONU, Asamblea General, Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *op. cit.*, artículo 2, último párrafo.

herramientas sean pensados desde su origen con una perspectiva universal, y de esa manera puedan ser utilizados por el mayor número de personas posible. Es decir, no sólo elimina los obstáculos que inhiben la participación (como sucede en el caso de la supresión de barreras), sino que además analiza las causas que originan esas barreras con la finalidad de implementar medidas para que no vuelvan a presentarse.⁸³

En consecuencia, el diseño para todos abre la puerta para que la accesibilidad ya no se vincule exclusivamente con un grupo de personas (personas con discapacidad) sino con toda la población, tomando en cuenta la diversidad humana, toda vez que cualquier persona puede llegar a requerir de ciertas medidas de accesibilidad atendiendo a su situación concreta, ya sea por el incremento de su edad, aumento de peso, por un accidente, por su condición de embarazo⁸⁴ o por llevar consigo algún aditamento que les dificulte movilidad y desplazamiento como una maleta pesada, entre otros factores.

Argumento que se relaciona con la idea señalada al principio de la exposición de este apartado, en el sentido de que si bien este capítulo II del tomo VIII tiene una connotación especial por lo que se refiere a la accesibilidad de las personas con discapacidad, no se debe perder de vista que el derecho a la accesibilidad resulta aplicable para un sinnúmero de grupos o personas en lo particular, como lo podrían ser las personas indígenas, las mujeres, las y los niños, o las personas adultas mayores, toda vez que en el ejercicio de sus derechos requieren de condiciones particulares de accesibilidad, atendiendo a sus diferentes necesidades.

Al respecto, resulta importante referenciar el tema de género con la accesibilidad universal, si se toma como punto de partida las diferentes formas en que hombres y mujeres se relacionan con el entorno, así como sus requerimientos particulares en cada ca-

⁸³ Fernando Alonso López, *Los ejes determinantes de las políticas de igualdad de oportunidades*, op. cit., p. 1218.

⁸⁴ Véase nota 248 en Agustina Palacios, *El modelo social de discapacidad*, op. cit., p. 124.

so,⁸⁵ ya que es común que el grupo de personas con discapacidad sea visto como conformado únicamente por hombres con discapacidad, sin considerar las necesidades específicas de las mujeres con discapacidad.

Olvidar esas simples cuestiones en el diseño de los entornos coloca a las mujeres con discapacidad en una situación de discriminación múltiple, no sólo por ser mujeres, sino también por tener una discapacidad, aunado a otros factores que propician situaciones de desigualdad.

Ajustes razonables

Si bien la aplicación del diseño universal sería un escenario ideal para el logro de la accesibilidad universal, debe reconocerse que en algunas ocasiones, aun existiendo dicho diseño, no es posible cumplir con el presupuesto de la accesibilidad universal, ya que, tomando en cuenta la propia diversidad humana, resulta casi imposible abarcar la amplia gama de requerimientos o necesidades particulares de todas las personas y, en consecuencia, diseñar productos o bienes que puedan ser utilizados por todo el mundo. Incluso, los mismos adelantos tecnológicos podrían llegar a generar nuevas barreras mediante diseños que no sean accesibles para todas las personas.⁸⁶

En razón de ello siempre habrá una necesidad individual que cubrir no satisfecha por la accesibilidad universal, en específico, por el diseño para todos, por lo que en esos supuestos se debe recurrir a la otra de las estrategias para garantizar dicha accesibilidad: los *ajustes razonables*.⁸⁷ De acuerdo con la CDPD, se definen como:

⁸⁵ Jesús Hernández Galán (coord.), “Capítulo III. Accesibilidad”, en Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (Cermi), *Manual. La transversalidad de género en las políticas públicas de discapacidad*, op. cit., p. 89.

⁸⁶ Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, *El significado de la accesibilidad universal y su justificación en el marco normativo español*, op. cit., p. 56.

⁸⁷ onu, Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación general No. 2*, op. cit., párrafo 25.

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.⁸⁸

En ese sentido, la *Observación general No. 2* del Comité CDPD reitera lo mencionado por la CDPD acerca de los ajustes razonables y la particularidad de su aplicación a casos individuales, en comparación con la accesibilidad que se vincula con grupos de personas.⁸⁹

De esta manera, las personas con “deficiencias raras [*sic*] que no se tuvieron en cuenta al elaborar las normas de accesibilidad o que no utilizan los modos, métodos o medios previstos para garantizar la accesibilidad [no leen braille, por ejemplo]”,⁹⁰ pueden solicitar la realización de ajustes razonables como medio para garantizar la accesibilidad en una situación particular, haciendo “justicia individual en el sentido de garantizar la no discriminación o la igualdad, teniendo en cuenta la dignidad, la autonomía y las elecciones de la persona”.⁹¹ Asimismo, la *Observación general No. 2* precisa que el deber de realizar esos ajustes razonables “existe sólo si la aplicación no representa una carga indebida para la entidad”.⁹²

Sobre este último señalamiento en relación con los ajustes razonables se destaca la importancia de los efectos discriminatorios en caso de no llevarlos a cabo, pues se estima un criterio sobresaliente a tomar en cuenta debido a las implicaciones que conlleva, tal como lo ha expresado la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

⁸⁸ ONU, Asamblea General, Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *op. cit.*, artículo 2, párrafo quinto. El resaltado es propio.

⁸⁹ ONU, Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación general No. 2*, *op. cit.*, párrafo 25.

⁹⁰ *Idem*.

⁹¹ *Ibid.*, párrafos 25 y 26.

⁹² *Ibid.*, párrafo 25.

sea cual sea el motivo o argumento empleado para no llevarlo[s] a cabo [refiriéndose a los ajustes razonables], el efecto de su omisión implicaría una discriminación indirecta, llegando al mismo punto en que se inició con su solicitud, es decir, una ausencia de igualdad de oportunidades.⁹³

Por lo tanto, se considera oportuno, continúa señalando la Suprema Corte, que para no llegar a ese nivel de incumplimiento por parte de los sujetos obligados a realizar los ajustes razonables, así como de afectación a las personas que requieren de los mismos, se logre un diálogo entre ambas partes y se adopte una solución, que sin afectar a la parte obligada, y tomando debidamente en cuenta su estructura y situación financiera, dé cabida a las adaptaciones requeridas por la persona en particular, y de esa manera disfrute y use los entornos, así como ejerza sus derechos en igualdad de condiciones a las del resto de las personas.⁹⁴

Ahora bien, retomando la acotación señalada al inicio de este apartado, en el sentido de que en este estudio se aborda de manera particular el caso de las personas con discapacidad, no se debe perder de vista que si bien la accesibilidad, al dotarse de universalidad a través del diseño para todos, toma en cuenta las necesidades de la diversidad humana y no sólo las de un grupo de personas en particular, los ajustes razonables, al ser otra de las estrategias por las cuales se llega a ese objetivo, también deben participar de esa característica y aplicarse para todos los casos en particular que se requieran, sin importar si se trata de una persona con discapacidad, un niño o niña, una persona indígena, etcétera, pues todas las personas pueden caer en el supuesto de requerir un ajuste.

⁹³ Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas con discapacidad*, op. cit., p. 39.

⁹⁴ *Idem*.

Por ejemplo, en el caso de las personas que pertenecen a determinadas religiones, un ajuste razonable constituiría permitirles ausentarse del trabajo en ciertos días considerados festivos, o en horas determinadas para la oración.⁹⁵

Ámbitos de la accesibilidad

Derivado de los ejemplos señalados en los apartados anteriores, es fácil desprender que las barreras de tipo físico, en las comunicaciones y la información, así como las barreras actitudinales, “pueden estar presentes en cualquier espacio, servicio o equipamiento, de titularidad pública o privada, y presentarse de forma conjunta o por separado”.⁹⁶

Sin perjuicio de lo anterior, es común encontrarse exposiciones que de manera específica se dedican a abordar la temática de la accesibilidad relacionada con el entorno de las edificaciones sin reparar en otros ámbitos igual de importantes o relevantes para garantizar la inclusión y participación plena de las personas con discapacidad en la sociedad.

En consecuencia, se precisa que en este estudio, además del entorno físico relacionado con las edificaciones, se analicen otros ámbitos de la accesibilidad como el urbano, el de los transportes, el de la información y las comunicaciones y el de los sistemas y tecnologías vinculados con este último, mismos que se relacionan con el ejercicio de determinados derechos a partir de condiciones óptimas de accesibilidad, con la finalidad de ampliar el panorama de las dificultades que día a día enfrentan las personas con discapacidad para relacionarse con las demás personas y estar incluidas en la sociedad. El resultado es la lista siguiente:

⁹⁵ Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, *El significado de la accesibilidad universal y su justificación en el marco normativo español*, op. cit., p. 67.

⁹⁶ Fernando Alonso López, *Los ejes determinantes de las políticas de igualdad de oportunidades*, op. cit., p. 1211.

- › Derecho a la movilidad (ámbito de la movilidad), que incluye el ámbito urbano, el de las edificaciones, así como el de los transportes, que a su vez abarca el marítimo, terrestre y aéreo.
- › Derecho a la educación inclusiva.
- › Derecho a la salud.
- › Derecho al trabajo.
- › Derecho de acceso a la justicia.
- › Derechos político-electorales.
- › Derecho a la libertad de opinión y expresión/ámbito de acceso a la información y las comunicaciones.
- › Derecho de acceso a los sistemas y tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), que también abarca el derecho de acceso a internet.
- › Derecho a garantizar su vida e integridad en situaciones de riesgo y emergencias humanitarias.

La lista no debe considerarse cerrada, ya que este estudio constituye un primer acercamiento al análisis del derecho a la accesibilidad universal, que, como se ha mencionado desde el inicio de este apartado, tiene diferentes aristas en cuanto a los grupos en los que se proyecta, así como también, en este caso, en cuanto a los entornos que puede abarcar.

En los ámbitos o entornos que se expondrán no debe aplicarse solamente la estrategia de diseño universal o diseño para todos, sino también los ajustes razonables, pues no debe olvidarse que, en su conjunto, ambos presupuestos constituyen la garantía para alcanzar la accesibilidad universal.

Por lo tanto, en los siguientes párrafos se desarrollarán brevemente cada uno de los ámbitos o entornos más comunes con los que se vincula la accesibilidad, señalando a grandes rasgos en qué consiste cada uno de ellos, toda vez que los mismos serán abordados con mayor ahondamiento en los apartados subsecuentes, al relacionarlos de manera particular con el ejercicio de determinados derechos.

Ámbito de la movilidad

Este ámbito es de gran importancia con relación a la accesibilidad debido a que permite a las personas con discapacidad desplazarse de un lado a otro sin requerir del auxilio de terceras personas, con lo que se garantiza su participación en la vida económica, política, cultural y social.

Este ámbito, dado su objetivo, a su vez se subdivide en tres entornos: el urbanístico, el de las edificaciones y el de los transportes, mismos que se desarrollan a continuación.

*Ámbito urbanístico*⁹⁷

Las barreras en el ámbito urbanístico son las que afectan el desplazamiento, tránsito y orientación de las personas, sobre todo aquellas con discapacidad, por los espacios de uso público y por la ciudad o localidad donde habiten o residan, ya sea por las características del pavimento, cambios de nivel en la vía pública, estrechamiento de banquetas por la presencia de mobiliario, vehículos mal estacionados, falta de señalización accesible como semáforos, cruces peatonales, nombres de calles, entre otros aspectos. En otras palabras, las barreras en el entorno urbano se presentan por las inadecuaciones de los *elementos de urbanización* o del *mobiliario urbano*.⁹⁸

Elemento de urbanización es “cualquier componente de las obras de [...] pavimentación, saneamiento, alcantarillado, distribución de energía eléctrica, alumbrado público, abastecimiento y distribución de agua, jardinería y todas aquellas otras que materializan las indicaciones del planeamiento urbanístico”. En tanto que por mobiliario urbano se entiende “el conjunto de objetos existentes en las vías y espacios públicos, superpuestos o adosa-

⁹⁷ Marta Aullé, *DisCapacitados*, op. cit., pp. 171-173.

⁹⁸ Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, *El significado de la accesibilidad universal y su justificación en el marco normativo español*, op. cit., p. 124.

dos a los elementos de la urbanización o la edificación [...] tales como semáforos, postes de señalización y similares, cabinas telefónicas, fuentes públicas [...] y cualesquiera otros de naturaleza análoga”.⁹⁹

Sin el afán de abarcar la totalidad de casos relacionados con la accesibilidad urbanística, a continuación se exponen algunos elementos a considerar, con la finalidad de aportar una idea más amplia a la persona lectora de los distintos escenarios así como las características de los mismos para que no se conviertan en espacios con barreras destinadas a entorpecer o imposibilitar el libre tránsito, movilidad u orientación de las personas con discapacidad.

Un supuesto muy emblemático de obstáculos en la vía pública es la presencia de escaleras. Una solución para eliminar estas barreras son las rampas, sin embargo, se deben tener en cuenta diversos factores que podrían anular la garantía de accesibilidad aun con la presencia de las mismas, considerando la diversidad de requerimientos de las personas con discapacidad.

En consecuencia, durante su construcción se debe tener presente que el grado de inclinación o pendiente sea el adecuado, lo mismo respecto a los materiales con el que son elaboradas, ya que ambos componentes podrían llegar a entorpecer el recorrido de una silla de ruedas. Asimismo, se deberá considerar el esfuerzo requerido para abordarla, pues no todas las personas con discapacidad son jóvenes con fuerza suficiente en los brazos para tomar impulso y tener acceso a ellas. Sin olvidar, claro está, que en muchas ocasiones, una vez construidas las rampas, son obstaculizadas para su paso y uso por la presencia de autos, puestos ambulantes o jardineras, entre otros.

El pavimento es otro elemento que forma parte del entorno urbanístico y, como tal, no está exento de las revisiones de accesibilidad. Si las calles están cubiertas por adoquines, piedras de río u otros materiales de superficie irregular, evidentemente constituyen una barrera para el libre tránsito de personas con

⁹⁹ *Idem.* Véase nota 114.

discapacidad que, en su caso, se auxilian de una silla de ruedas, bastón o andadera ortopédica para su movilidad.

Incluso aplicando los presupuestos del diseño universal, dichas superficies también se tornan inaccesibles para mujeres que utilizan zapatillas de tacón, hombres o mujeres que transitan con niñas o niños en carriola, o bien, niñas o niños que comienzan a caminar y no tienen un completo control de su equilibrio, por mencionar algunos ejemplos.

Sin perjuicio de lo anterior se debe tener presente que en algunas ocasiones, aun cuando un entorno resulta inaccesible para un determinado grupo de personas, para otro no lo es. Tal es el caso de las personas con discapacidad visual, que requieren de pavimento o suelo con indicaciones táctiles en su superficie con la finalidad de que les pueda servir de guía, a través del bastón que suelen utilizar las personas con discapacidad visual o débiles visuales, facilitando su movilidad, orientación o desplazamiento por la ciudad o comunidades rurales donde vivan.

Por lo tanto, el diseño urbanístico de una ciudad debe considerar una serie de elementos que en su conjunto den cabida a las diversidades funcionales de las personas que habitan en una comunidad determinada, armonizando el espacio para la convivencia.

En otras palabras, el entorno urbano debe estar diseñado para que logre su cometido de ser un espacio dinámico y de inclusión social a través de ambientes estructurados, ordenados y equilibrados entre sí.¹⁰⁰

Ámbito de las edificaciones

La accesibilidad en el ámbito de las edificaciones garantiza que las personas puedan no solamente entrar en la edificación de que se trate, sino que también puedan desplazarse y orientarse al interior de ésta, es decir, utilizarla.

¹⁰⁰ Jesús Hernández Galán (coord.), "Capítulo III. Accesibilidad", *op. cit.*, p. 104.

Para ello se requiere analizar una gama de elementos en los espacios interiores y exteriores del inmueble, en los accesos y hasta en los estacionamientos, que efectivamente garanticen comodidad o libertad de tránsito y uso para las personas con discapacidad, por ejemplo:

- › Que los accesos al edificio no sólo sean a través de escalinatas o escaleras que dificulten la movilidad de las personas, sino que también incluyan rampas, pasamanos, elevadores u otros objetos tendientes a la accesibilidad del entorno.
- › Que las dimensiones de los accesos al edificio y a cada espacio en su interior sean de medidas que permitan el desplazamiento a través de ellas de una silla de ruedas o de cualquier tipo de ayuda o aditamento que emplee una persona para su movilidad.
- › Que en su interior se cuente con letreros informativos y/o de orientación y ubicación accesibles para todo tipo de discapacidad, ya sea en formato de escritura braille, mediante textos aumentativos, a través de información parlante, en formato de fácil lectura o con colores distintivos, por mencionar sólo algunos supuestos.
- › Que en su interior existan sanitarios accesibles con puertas fáciles de abrir y cerrar, lavamanos, aditamentos o complementos como el despachador de jabón, papel desechable, máquinas de secado o, en su caso, regaderas que permitan entrar y salir de ellas sin ningún problema, debiendo contar con asientos que puedan ser utilizados por personas que no pueden mantener el equilibrio o por quienes tienen problemas de movilidad reducida. Todo lo anterior, con la finalidad de que sean usados por todas las personas sin importar su estatura, edad o condición, sin olvidar que tales espacios deben estar señalizados en forma accesible.¹⁰¹

¹⁰¹ Jon Sanford, *Diseño universal vs. diseño accesible*, op. cit., p. 4.

En el ámbito de las construcciones se incluyen los inmuebles que albergan escuelas, hospitales, lugares de trabajo, espacios de recreación, zonas comerciales y residenciales, centros culturales, sedes jurisdiccionales y cualquier edificación que sea de uso público o que brinde un servicio al público, sin dejar de lado los requerimientos de accesibilidad vinculados con los edificios catalogados como históricos, pues a la par que debe garantizarse el mantenimiento, cuidado y protección de dichas instalaciones, debe estar presente la garantía de las personas con discapacidad de gozar de tales espacios.

Ámbito de los transportes

La accesibilidad en los transportes abarca los diferentes escenarios en que se lleva a cabo la movilidad de las personas a través de esa vía, considerando para el estudio que nos ocupa el transporte aéreo, marítimo y terrestre.

Como en los anteriores entornos, la accesibilidad en el transporte debe abarcar una serie de etapas o procesos para garantizar que las personas con discapacidad tengan asegurada la movilidad, circulación, orientación y obtención de información. Algunos de ellos son:

- › *Terminales:* las terminales, paradas, estaciones o cualquier otro lugar en el que se lleve a cabo el arribo o salida de las personas pasajeras deben ser accesibles en todos los aspectos, para garantizar que por diversas vías se informe a las personas pasajeras cuál es la parada o terminal en la que se encuentran, si la misma tiene alguna conexión con otro medio de transporte, cuáles son los destinos de salida o llegada próximos, o bien, asegurarse de que el personal que brinda cualquier tipo de información esté capacitado y sensibilizado respecto al trato de las personas con discapacidad y los diversos requerimientos que pueden llegar a solicitar.

- › *Unidades*: las unidades que se emplean para la prestación de cada uno de los servicios de transporte deben estar creadas bajo una perspectiva de diseño para todos o garantizar de algún modo la accesibilidad de las personas desde el momento en que se accede a ellas, su recorrido por las mismas, hasta los asientos o espacios asignados.
- › *Circunstancias que rodean al viaje*: cabe recordar en este punto el tema de la cadena de accesibilidad; para garantizar un adecuado acceso a los medios de transportación se requiere que el entorno urbano, el entorno físico (edificios e instalaciones que albergan las terminales), así como las TIC, sean espacios libres de barreras u obstáculos.

Ámbito de la información y las comunicaciones

En el mismo sentido que el ámbito de la movilidad, el de las comunicaciones e información constituye otro parámetro de referencia para que las personas con discapacidad tengan garantizada su participación e inclusión en la comunidad en la que habitan, pero ahora desde el punto de vista del derecho a la manifestación de opiniones y acceso a la información. El hecho de que puedan transmitir mensajes, recibir información y captar todo tipo de datos atendiendo a sus requerimientos particulares de accesibilidad, garantiza el ejercicio del derecho de acceso a la información y libertad de opinión de las personas con discapacidad, así como su acceso a una serie de servicios y al ejercicio de todos los demás derechos al estar informadas de cada uno de ellos.

La información de la vida diaria se transmite y recibe por distintas vías, piénsese por ejemplo en el lenguaje escrito u oral, así como por distintos medios, como la televisión, la radio, la prensa escrita (periódicos, revistas), teléfonos, internet, entre otros. Sin embargo, en el caso de las personas con discapacidad, el lenguaje oral o escrito en la forma en que se conoce habitualmente no debe ser la única vía, por lo que deben incluirse otras más para garantizar la eliminación de barreras en el ámbito que nos ocupa.

En el caso de las personas con discapacidad visual, se debe considerar el sistema de escritura braille como una variable del lenguaje escrito, la utilización de mensajes audibles para garantizar su acceso a la información o el uso de macrotipos. Formatos de lenguaje no verbal como la lengua de señas mexicana o la lectura de labios para las personas con discapacidad auditiva, o los pictogramas o formatos de fácil lectura para las personas con discapacidad intelectual, tan sólo por citar algunos ejemplos y sin que los mencionados sean exhaustivos para esos tipos de discapacidad.

Al respecto, la Organización Mundial de la Salud (OMS) ha señalado que las personas con problemas de comunicación, sobre todo las personas con discapacidad, a menudo ven denegado su derecho a la libertad de expresión debido a su inaccesibilidad a la información y la comunicación. Incluso, por lo que se refiere a los países en los que se presta el servicio de interpretación a través de la lengua de señas para las personas sordas, el número de intérpretes cualificados suele ser escaso para satisfacer la demanda de tales servicios, aunado al hecho de que el costo de los mismos se eleva al tener que desplazarse tales intérpretes al lugar donde se encuentran sus clientes.¹⁰²

Por su parte, con relación a las personas con discapacidad intelectual y mental, así como las personas sordas y ciegas, la OMS señala que las mismas se enfrentan con diversas barreras al intentar acceder a la información y comunicación debido a la falta de formatos fáciles de leer, o aumentativos y alternativos, al igual que cuando intentan acceder a la prestación de los servicios, debido a los prejuicios y la falta de capacitación para el personal que los presta.¹⁰³

Por consiguiente, es fundamental que las formas de comunicación e información que una persona pueda llegar a emplear se encuentren en formatos accesibles para todos los tipos de discapacidad, considerando todos los ámbitos en los que se requiera

¹⁰² ONU, Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación general No. 2*, op. cit., párrafo 7.

¹⁰³ *Idem*.

la transmisión y recepción de datos, por ejemplo, en un entorno construido, en el entorno urbano, en el de los transportes, en el ámbito de la salud o en el ámbito de las tecnologías y sistemas de la comunicación y la información.

Ámbito de los sistemas y las tecnologías de la información y comunicación (TIC)

En los últimos años las tecnologías han cobrado gran importancia para el ser humano en diversos ámbitos, siendo uno de éstos el de la comunicación y la información, toda vez que las mismas se han vuelto fundamentales para poner al alcance de las personas un sinnúmero de actividades de la vida cotidiana, “transformar los servicios ya existentes y crear una mayor demanda de acceso a la información y el conocimiento, particularmente de las poblaciones subatendidas y excluidas, como las personas con discapacidad”.¹⁰⁴

De acuerdo con la *Observación general No. 2* del Comité CDPD, las TIC son una expresión general que incluye cualquier dispositivo o aplicación de información y comunicación así como su contenido. Comprenden una amplia gama de tecnologías de acceso como la radio, la televisión, los servicios satelitales, los teléfonos móviles, las líneas de telefonía fija o las computadoras.

Por lo tanto, resulta crucial que las TIC sean accesibles para las personas con discapacidad, pues no debe perderse de vista que aun cuando existan adelantos en dicho ámbito, los mismos pueden convertirse en barreras para ciertas personas, lo que conllevaría a que no gozaran de los beneficios tecnológicos y, por lo tanto, se viera vulnerado su derecho a la información en relación con otros derechos y, en consecuencia, su participación e inclusión en la sociedad.

Tan sólo en el caso de la televisión, considerada como un medio fundamental para la transmisión y recepción de infor-

¹⁰⁴ *Ibid.*, párrafo 5.

mación, el informe publicado en 2011 por la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), *Making Television Accessible*, destacó que una proporción considerable de las mil millones de personas que viven con una discapacidad en el mundo no pueden disfrutar del contenido audiovisual de la misma debido a la inaccesibilidad del contenido, la información y/o los dispositivos necesarios para tener acceso a tales servicios.¹⁰⁵

Otro caso que pone de manifiesto cómo las TIC han revolucionado la forma en que las personas se relacionan, comunican e informan, es el uso de internet. Es por ello que en la medida en que se torne accesible, sean sitios gubernamentales o no, se garantizará a las personas con discapacidad su acceso a la información en igualdad de condiciones a las del resto de la sociedad.

Sobre los sistemas y las TIC, la *Observación general No. 2* del Comité CDPD ha señalado que la accesibilidad a esos entornos debe establecerse desde el principio, ya que las adaptaciones posteriores para acceder a internet y a las TIC pueden aumentar los costos, por lo que resulta más económico incorporar componentes obligatorios de accesibilidad desde las primeras etapas del diseño y la producción.¹⁰⁶

Ámbito de la seguridad y protección civil

Un entorno en el que la falta de accesibilidad para las personas con discapacidad es preocupante, es el relativo a los casos de emergencia, seguridad y protección civil, pues no se cuenta con protocolos que sirvan como guía para saber cómo actuar en escenarios de esa índole y en presencia de personas con discapacidad.

Por señalar un ejemplo, en el caso de las personas con discapacidad auditiva, uno de sus principales medios de comunicación lo constituyen los mensajes de texto, sin embargo, es poco común

¹⁰⁵ *Ibid.*, párrafo 8.

¹⁰⁶ *Ibid.*, párrafo 15.

que se pueda contactar a los servicios de emergencia (ambulancias, policía, bomberos) a través de esta vía.¹⁰⁷

Una vez expuestos estos ámbitos de la accesibilidad, en el siguiente apartado, correspondiente al modelo normativo óptimo, se relacionarán de forma particular con el ejercicio de ciertos derechos (tal como se enlistó anteriormente), mismos que requieren de ciertas medidas de accesibilidad para que las personas con discapacidad puedan ejercerlos en igualdad de condiciones a las del resto de las personas.

Reseñado el marco teórico-conceptual acerca de la accesibilidad, en los siguientes apartados se expondrá la forma en como esta temática ha sido reconocida jurídicamente en el ámbito internacional (modelo normativo óptimo), así como en el orden jurídico nacional (modelo normativo vigente), con la finalidad de realizar un diagnóstico que arroje como resultado el estado legislativo de esta materia en México y, por consiguiente, estar en posibilidad de formular las propuestas legislativas que estén acorde con los más altos estándares de protección y garantía de los derechos planteados en este tomo.

¹⁰⁷ ONU, *De la exclusión a la igualdad*, op. cit., p. 88.

Cuadro analítico del tema¹⁰⁸

<p>TEMA DE INTERÉS: ACCESIBILIDAD</p>	<p>Derechos afectados</p> <ul style="list-style-type: none"> • Derecho a la igualdad y no discriminación • Derecho a la accesibilidad • Derecho a la movilidad: acceso al entorno urbano, al de las edificaciones y al de los transportes • Derecho a la educación • Derecho a la salud • Derecho al trabajo • Derecho de acceso a la justicia • Derechos políticos-electorales • Derecho a la libertad de opinión / expresión y acceso a la información • Derecho de acceso a los sistemas y tecnologías de la información y las comunicaciones (telecomunicaciones, radiodifusión y acceso a internet) • Derecho a la capacidad jurídica
	<p>Población en situación de discriminación</p> <ul style="list-style-type: none"> • Personas con discapacidad • Personas adultas mayores • Mujeres • Niñas y niños

¹⁰⁸ Este estudio se referirá al análisis del derecho a la accesibilidad por lo que respecta a su vinculación con las personas con discapacidad, sin que ello signifique desconocer la amplitud del tema o las condiciones concretas de accesibilidad que otras personas requieren en su vida cotidiana, como las mujeres, las personas adultas mayores o las y los niños.

TEMA DE INTERÉS: ACCESIBILIDAD	Motivos prohibidos de discriminación
	<ul style="list-style-type: none"> • Discapacidad • Género • Edad • Condición de salud • Apariencia física • Embarazo • Lengua
	Legislación a modificar
	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos • Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad • Ley de Aviación Civil • Ley de Aeropuertos • Ley de Navegación y Comercio Marítimo • Ley de Puertos • Ley General de Educación • Ley General de la Infraestructura Física Educativa • Ley General de Salud • Ley Federal del Trabajo • Código Federal de Procedimientos Civiles y Nacional de Procedimientos Penales • Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales • Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública • Ley Federal de Derecho de Autor • Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión • Ley General de Protección Civil • Legislación aplicable en entidades federativas

Modelo normativo óptimo¹

Este apartado tiene como finalidad exponer el marco jurídico que en el ámbito internacional se refiere al tema de la accesibilidad de las personas con discapacidad, a través de obligaciones específicas o recomendaciones y que constituye el máximo estándar de protección, con el objetivo de servir de referencia para comparar con este marco jurídico la situación que normativamente impera en México respecto a dicha temática (que se expondrá en el siguiente apartado).

La información relacionada con la accesibilidad en el mundo es abundante, ya que cada ámbito o entorno donde ésta se proyecta, así como cada derecho en cuyo ejercicio están presentes determinadas pautas de accesibilidad, tiene una regulación muy particular, que va desde los instrumentos de *soft law*² hasta tratados vinculantes, lo que da como resultado una amplia gama de documentos que contienen estándares internacionales.

Es necesario mencionar que la abundante información se encuentra dispersa y poco sistematizada, lo que dificulta su ubicación, incluso si se obtiene a través de internet, donde en ocasiones únicamente la información estuvo disponible en inglés y, en otras, fue necesario suscribirse, mediando una contraprestación,

¹ A lo largo de este apartado se encontrará una serie de palabras resaltadas en cursivas, toda vez que son de relevancia respecto de la sección en la que se ubican, sin que impliquen alguna otra connotación.

² Término que usualmente la doctrina del derecho internacional público emplea para referirse a principios, reglas, estándares, directrices, resoluciones de organizaciones internacionales, recomendaciones e informes adoptados por organismos internacionales o dentro de conferencias mundiales, programas de acción, textos de tratados que no han entrado en vigor, declaraciones interpretativas de convenios o tratados, códigos de conducta, entre otros documentos. En Mauricio Iván del Toro Huerta, "El fenómeno del *soft law* y las nuevas perspectivas del derecho internacional", en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional* [en línea]. <<http://biblio.juridicas.unam.mx/estrev/derint/cont/6/art/art12.htm>>. [Consulta: 10 de abril, 2015.] La importancia del *soft law* radica en que son criterios orientadores aprobados por los Estados involucrados en su creación para interpretar el contenido genérico de los derechos humanos en un momento o tema determinado.

a catálogos que concentran la información sobre determinado tema. Tales situaciones, podrían llegar a inhibir o limitar el acceso a la información para cualquier persona, no solamente para las personas con discapacidad.

Por lo que se refiere a la metodología empleada para la elaboración del modelo normativo óptimo, se especifica que por regla general se privilegió la exposición de los instrumentos internacionales que en el ámbito interamericano y universal contienen alguna referencia o se han emitido acerca de la accesibilidad, ya sean relacionados con los derechos humanos en general o referidos a personas con discapacidad en lo particular. En tanto que, sólo por excepción, en aquellos casos en los que no fue posible ubicar una referencia internacional sobre la materia, se hizo uso del derecho comparado, exponiendo la forma en que un país en particular regula determinado aspecto de la accesibilidad.

De esta manera, el orden de este apartado inicia, en una primera sección, con la exposición de aquellos instrumentos internacionales sobre derechos humanos en general que contienen alguna referencia a la accesibilidad como derecho y su vinculación con el derecho a la no discriminación, ya sea que pertenezcan al ámbito del sistema interamericano o al universal de derechos humanos.

En segundo lugar, se enlistan aquellos instrumentos internacionales referidos específicamente a los derechos de las personas con discapacidad que reconocen el derecho a la accesibilidad y su relación con el derecho a la no discriminación; de igual forma se analizan tanto los del sistema interamericano como universal de derechos humanos.

En una tercera sección se hace alusión al vínculo de la accesibilidad con otros derechos (referenciados en el apartado teórico-conceptual), en específico lo que se refiere a las pautas de accesibilidad que algunos de ellos requieren para su ejercicio, mencionando las disposiciones previstas por la CDPD y por otros instrumentos internacionales vinculantes o de *soft law*, pertenecientes tanto al sistema interamericano como al universal de derechos humanos.

Finaliza, en una cuarta sección, con la exposición de aquellos otros documentos aplicables al tema que nos ocupa derivados del

propio Comité CDPD, como son las *Observaciones generales No. 1* y 2, al igual que las observaciones finales formuladas a México a raíz de la presentación de su informe inicial sobre el cumplimiento de la CDPD, emitidas en 2014.

Por lo que se refiere a la *Observación general No. 2* acerca del derecho a la accesibilidad, en esa sección cuarta únicamente se hará una breve referencia a la misma, optando por desarrollarla a lo largo de todo este apartado y, en general, durante todo este capítulo II, atendiendo a su relevancia y reforzamiento de argumentos devenidos de la propia CDPD.

Instrumentos internacionales de derechos humanos en general que reconocen la accesibilidad o el derecho a la accesibilidad

Si bien la mayoría de los instrumentos internacionales orientados a derechos humanos en general adoptados durante el siglo pasado, tanto al interior del sistema universal como del interamericano de derechos humanos, no contenían referencias expresas acerca de la accesibilidad o de un derecho de acceso *per se*, algunos de ellos sí se han considerado como antecedentes del mismo.

Esto puede observarse en el caso de las personas con discapacidad, ya que, con la finalidad de que pudieran ejercer libertades como la de circulación o de opinión y expresión, consideradas en algunos de esos instrumentos internacionales (como la Declaración Universal de Derechos Humanos o el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), era necesario que tuvieran asegurado su acceso al entorno físico y al transporte, así como a la información y comunicación, respectivamente.³

De esta manera es como se fue construyendo un sistema de antecedentes de la accesibilidad hasta llegar a otros instrumentos internacionales que, atendiendo a la época en que fueron adop-

³ Vid. ONU, Asamblea General, Declaración Universal de Derechos Humanos [en línea], Doc. A/RES/217 (III), adoptada el 10 de diciembre de 1948. <<http://www.un.org/>

tados o a la materia que desarrollaron, comenzaron a incluir el reconocimiento de la accesibilidad como un elemento o requisito de los entornos para asegurar la efectiva inclusión de las personas con discapacidad a la sociedad y evitar su discriminación.

Tal es el caso del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador),⁴ que en su artículo 18, destinado a la “protección de los minusválidos” (*sic*), determina que los Estados parte se comprometen a adoptar medidas para incluir de forma prioritaria, en los planes de *desarrollo urbano*, la consideración de soluciones a los requerimientos específicos de ese grupo de población.

Este Protocolo, aun cuando su contenido se refiere a un ámbito muy particular de la accesibilidad, como lo es el entorno urbano, constituyó un avance significativo en la materia, al comenzar a perfilar la necesidad de señalar este tipo de criterios para garantizar la inclusión y participación efectiva de las personas con discapacidad en la sociedad. Sobre todo cuando en la época en que fue adoptado (finales de la década de 1980), imperaba la concepción del modelo médico de la discapacidad, que consideraba que el problema de la discapacidad era la persona que la tenía y no el entorno que la rodeaba, por lo que era excepcional la adopción de medidas para que los espacios y ámbitos se modificaran a favor de las personas con discapacidad y fueran incluyentes de sus necesidades.

es/documents/udhr/>. [Consulta: 20 de marzo, 2015] ONU, Asamblea General, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos [en línea], Doc. A/RES/2200 (XXI), adoptado el 16 de diciembre de 1966, en vigor el 23 de marzo de 1976. Ratificado por México el 23 de marzo de 1981. <<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>>. [Consulta: 20 de marzo, 2015] Y ONU, Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación general No. 2, op. cit.*, párrafo 1.

⁴ OEA, Asamblea General, Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales [Protocolo de San Salvador] [en línea], A-52, Décimo octavo periodo ordinario de sesiones. Adoptado el 17 de noviembre de 1988 en San Salvador, El Salvador, en vigor el 16 de noviembre de 1999. Ratificado por México el 8 de marzo de 1996. <<http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>>. [Consulta: 20 de marzo, 2015.]

Incluso, la primacía de dicho modelo médico-rehabilitador explica el porqué de la denominación que se le atribuyó al numeral en cita: “protección de los minusválidos” (*sic*), toda vez que en esa época tampoco existía una reflexión acerca del uso de términos que pudieran resultar ofensivos o discriminatorios para referirse a las personas con discapacidad.

Instrumentos internacionales relacionados con las personas con discapacidad

En este apartado se hará mención de aquellos instrumentos internacionales específicos en materia de personas con discapacidad que incluyen un reconocimiento de la accesibilidad, comenzando con la exposición del Sistema Interamericano de Derechos Humanos para concluir con el Sistema Universal.

Sistema Interamericano de Derechos Humanos

Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (CIEDPD)⁵

Es el primer instrumento regional, de carácter vinculante en materia de discapacidad, que se adoptó con el objetivo de prevenir y eliminar la discriminación contra las personas con discapacidad, así como propiciar su integración social.⁶

⁵ OEA, Asamblea General, Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad [en línea]. Vigésimo noveno periodo ordinario de sesiones. Adoptada el 7 de junio de 1999 en Guatemala, Guatemala, en vigor el 14 de septiembre de 2001. Ratificada por México el 6 de diciembre de 2000. <<http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-65.html>>. [Consulta: 20 de marzo, 2015.]

⁶ *Ibid.*, artículo II.

Para lograr ese resultado, la CIEDPD establece que los Estados parte deben comprometerse a adoptar diversos tipos de medidas (de carácter legislativo, social, educativo, laboral o de cualquier otra índole) en diferentes sectores, como es el caso de la accesibilidad, orientadas a:

- › Que los *edificios, vehículos e instalaciones* que se construyan o fabriquen en sus territorios *faciliten el transporte, la comunicación y el acceso* para las personas con discapacidad.⁷
- › *Eliminar en la medida de lo posible los obstáculos arquitectónicos en el transporte y las comunicaciones*, con la finalidad de facilitar el acceso y uso a las personas con discapacidad.⁸
- › Colaborar en el desarrollo de medios y recursos para facilitar o promover la vida independiente, la autosuficiencia e integración a la sociedad de las personas con discapacidad.⁹

Es destacable el contenido de esta Convención ya que, al reconocer dentro de su objetivo la prevención de cualquier forma de discriminación en contra de las personas con discapacidad e incluir como parte de las obligaciones de los Estados firmantes para cumplir con ese propósito la instrumentación de acciones orientadas a garantizar la accesibilidad en diversos entornos, particularmente en el de las edificaciones, los transportes y las comunicaciones, *señaló implícitamente la relación entre la accesibilidad y la no discriminación*, siendo la primera un medio para prevenir e, incluso, eliminar la segunda. Además, enfatizó la necesidad de fomentar la vida independiente e integración social (*sic*) de las personas con discapacidad.

⁷ *Ibid.*, artículo III, numeral 1, inciso b.

⁸ *Ibid.*, artículo III, numeral 1, inciso c.

⁹ *Ibid.*, artículo IV, numeral 2, inciso b.

Sistema Universal de Derechos Humanos

*Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad*¹⁰

Son un instrumento internacional que, aun sin tener carácter vinculante, ha constituido un precedente de gran importancia en el sistema universal de derechos humanos.

Si bien sus disposiciones están orientadas a establecer parámetros y lineamientos para la instrumentación de medidas y políticas que permitan garantizar la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad, han asegurado, explícita e implícitamente, el reconocimiento y respeto de su derecho a la igualdad y no discriminación en relación con su derecho a la inclusión y participación en diferentes esferas de la vida social, como las relativas al *acceso*, educación, empleo, seguridad social, vida en familia e integridad personal, cultura, religión y actividades deportivas y recreativas.

Estas normas enfatizan, particularmente en el ámbito de la accesibilidad, la instrumentación de diversas medidas para el *acceso a entornos como el físico y el de la información y las comunicaciones*, a través de:¹¹

- › Elaboración de leyes que garanticen el acceso a ciertos sectores como la vivienda, el transporte público y los espacios al aire libre.
- › Adopción de medidas desde el diseño y la construcción del entorno físico para asegurar el acceso.
- › Implementación de estrategias para garantizar que la información y comunicación sea accesible para los diversos

¹⁰ ONU, Asamblea General, *Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad* [en línea], Doc. A/RES/48/96. Cuadragésimo octavo periodo de sesiones, adoptada el 20 de diciembre de 1993, distribución general 4 de marzo de 1994. <<http://www.un.org/spanish/disabilities/standardrules.pdf>>. [Consulta: 20 de marzo, 2015.]

¹¹ *Ibid.*, artículo 5.

tipos de discapacidad, en particular para que la televisión, la radio y los periódicos vuelvan accesibles sus servicios.

- › Consulta a las organizaciones de personas con discapacidad cuando se elaboren normas o se adopten medidas que garanticen el acceso al entorno físico y a los servicios de información.

Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD)¹²

Es el primer tratado internacional de carácter universal y vinculante enfocado a las personas con discapacidad. Su trascendencia se debe a que deja atrás la concepción médica de la discapacidad y transita hacia un modelo social y de derechos humanos, a partir del cual las personas con discapacidad ya no son más receptoras de caridad y medidas asistencialistas, sino que son reconocidas como personas titulares de derechos que deben ser incluidas en la sociedad y participar plena y efectivamente en la misma, así como consultadas para todos los asuntos que les involucren.¹³

En el caso particular de México, este instrumento también constituye un parteaguas en lo que respecta al reconocimiento de los derechos de las personas con discapacidad, puesto que, en concordancia con ella, toda la legislación y normativa del orden jurídico nacional enfocadas o relacionadas con la materia deberían estar acordes con sus principales postulados y principios, toda vez que nuestro país firmó esta Convención el 30 de marzo

¹² ONU, Asamblea General, Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *op. cit.*

¹³ Al respecto se recomienda retomar lo señalado en el apartado anterior en lo que se refiere a los modelos de abordaje de la discapacidad, así como a la explicación sobre los conceptos de discapacidad y personas con discapacidad, para comprender mejor la importancia y trascendencia de la CDPD, toda vez que aquí se omite dicha información y se aborda preferentemente el contenido de ese instrumento internacional en lo que se refiere a accesibilidad y no discriminación.

de 2007, siendo ratificada por el Senado de la República el 27 de septiembre del mismo año.¹⁴

La CDPD, desde sus primeras disposiciones, reconoce el modelo social y de derechos humanos de la discapacidad como elemento central de su contenido, tal como se deriva del inciso j de su Preámbulo al señalar la necesidad de *promover y proteger los derechos humanos* de todas las personas con discapacidad, incluidas aquellas que necesitan un apoyo más intenso. También establece en su artículo 1, párrafo primero, que el propósito de la misma es “promover, proteger y asegurar el goce pleno y *en condiciones de igualdad* de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente”.

Derecho a la igualdad y no discriminación (y su relación con la accesibilidad)

Como una garantía para cumplir con ese propósito, la CDPD incluye en su artículo 5, párrafo 1, *el reconocimiento del derecho a la igualdad y no discriminación de las personas con discapacidad*, al señalar que todas las personas son iguales ante la ley y, por lo tanto, tienen derecho a beneficiarse de ella en igual medida y sin discriminación alguna, *prohibiendo adicionalmente toda discriminación por motivos de discapacidad* y garantizando a todas las personas con discapacidad protección legal, igual y efectiva contra la discriminación que enfrenten por cualquier motivo y no solamente por discapacidad, incluida la denegación de ajustes razonables (tal como se explicará más adelante, al relacionar la definición de discriminación por motivos de discapacidad).¹⁵

Si bien el derecho a la igualdad y no discriminación comienza con un reconocimiento legal acerca del mismo, traducido en

¹⁴ De acuerdo con el decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* 2 de mayo de 2008, que entró en vigor el día siguiente.

¹⁵ ONU, Asamblea General, Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *op. cit.*, artículo 5, párrafo 2.

disposiciones que aseguran la igualdad formal así como la prohibición de una discriminación directa por diversos motivos reconocidos,¹⁶ en el caso de las personas con discapacidad no basta con dicho reconocimiento o prohibición legal para garantizar, en la práctica, su derecho a la igualdad.

Atendiendo al histórico y constante enfrentamiento a situaciones de desventaja y exclusión social a las que son expuestas las personas con discapacidad, resulta fundamental la instrumentación de acciones que, tomando en cuenta sus necesidades particulares en el ejercicio de sus derechos, generen un cambio en las diferentes esferas de la sociedad y efectivamente promuevan las condiciones óptimas que permitan ejercer en la realidad sus derechos y libertades, en un contexto de igualdad con el resto de la población.

En otras palabras, se requiere de acciones que propicien una *igualdad real de oportunidades para las personas con discapacidad*, es decir, el acceso al igual disfrute de sus derechos por la vía de las normas y los hechos,¹⁷ superando las diferencias entre las personas, que implícitamente traen aparejadas la adopción de *medidas contra la discriminación* o *medidas para la igualdad*, como son las medidas de nivelación y de inclusión, así como las acciones afirmativas previstas por la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED).¹⁸

¹⁶ Como estipula en nuestro país el artículo 1 de la CPEUM y el artículo 1, fracción III, de la LFPED.

¹⁷ Ley Federal para Prevenir la Discriminación (LFPED), publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2003. Última reforma publicada el 20 de marzo de 2014. Artículo 1, fracción vi.

¹⁸ Al respecto cabe señalar que a este tipo de medidas para la igualdad suelen atribuírseles nombres diversos, pero en última instancia lo que las caracteriza es que son *tratamientos diferenciados justificados*, es decir, *objetivos, razonables y proporcionados*, cuya finalidad es que ciertas personas que se encuentran en una situación de desventaja social se equiparen con el resto de la sociedad, compensando las discriminaciones sufridas en el pasado mediante la redistribución de los bienes sociales, valorando de manera positiva la diversidad, al ubicar a personas de diversos grupos en los diferentes ámbitos sociales. Rafael de Asís, Ignacio Campoy y María de los Angeles Bengoechea, "Derecho a la igualdad y a la diferencia: análisis de los principios de no discriminación, diversidad y acción positiva", en Rafael de Lorenzo y Luis Cayo Pérez Bueno (dirs.), *Tratado sobre discapacidad*. Pamplona, Aranzadi, 2007, pp. 132 y 137.

Entre esas medidas es posible ubicar la *accesibilidad universal* (con sus estrategias de *diseño universal* y *ajustes razonables*),¹⁹ al estar orientada a la eliminación de obstáculos o barreras, tanto físicas como actitudinales (que limitan el ejercicio de los derechos por parte de las personas con discapacidad), así como a la adopción de acciones para que todos los entornos, productos, servicios y derechos sean usados y ejercidos por todas las personas, considerando la *diversidad humana* y *las necesidades particulares de cada grupo de población* (es decir, reconociendo las diversas necesidades de las personas y superando sus diferencias), garantizando con ello una efectiva realización de la igualdad de oportunidades.

Cabe enfatizar que, tal como se manifestó en el apartado teórico-conceptual de este capítulo, una de las *dimensiones de la accesibilidad es ser parte del contenido del derecho a no ser discriminado y vía para garantizar la igualdad de oportunidades*. Situación de la que deriva la obligación del Estado de garantizar el derecho a la accesibilidad por diversas vías, como la adopción de medidas legislativas, no solamente mediante la prohibición a discriminar por motivos de discapacidad (en la que estaría incluida la denegación de acceso), sino también reformando la legislación vigente con la finalidad de armonizarla con la CDPD, así como aprobando y poniendo en vigor otros ordenamientos necesarios para el efectivo goce y ejercicio de aquel derecho.

Retomando la dimensión de la accesibilidad como contenido del derecho a no ser discriminado y vía para garantizar la igualdad de oportunidades, la CDPD explícitamente reconoce esos postulados mediante la definición de *discriminación por motivos de discapacidad* y de las *medidas para eliminar la discriminación*. Toda vez que como expresión de la discriminación por motivo de discapacidad, la CDPD considera a la accesibilidad al incluir en

¹⁹ En lo que se refiere a los conceptos de *diseño universal* y *ajustes razonables* se solicita remitirse al apartado anterior en el que se realizó un análisis de los mismos, toda vez que se omite repetir esas consideraciones en este apartado para señalar únicamente las obligaciones derivadas de esas estrategias.

ese tipo de discriminación la denegación de ajustes razonables, tal como se deriva de su artículo 2. En tanto que, como forma de eliminar la discriminación, la reconoce en su artículo 5, párrafo 3, al señalar como *obligación de los Estados para promover la igualdad y eliminar la discriminación la adopción de medidas para asegurar la realización de ajustes razonables*.

Sin embargo, si se analizan las disposiciones señaladas, es posible derivar que la CDPD únicamente reconoció de forma explícita la realización o denegación de ajustes razonables (según la perspectiva desde la que se vea) como expresión de la accesibilidad para el aseguramiento de la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad y de las medidas para eliminar la discriminación.

Por lo tanto, como lo señala el jurista Christian Courtis en su análisis del modelo antidiscriminatorio de la CDPD, si se interpreta de forma armónica el contenido de dicho instrumento internacional, tomando en consideración el resto de sus disposiciones como el caso del artículo 9, que reconoce el derecho a la accesibilidad de las personas con discapacidad, es posible derivar implícitamente el reconocimiento de la accesibilidad en general como vía para el aseguramiento de la igualdad de oportunidades y para eliminar la discriminación, al describirla como el medio para que las personas con discapacidad puedan vivir de forma independiente y participar plenamente en todos los aspectos de la vida, en igualdad de condiciones con las demás personas.²⁰

En consecuencia, al interpretar en su conjunto estas disposiciones de la CDPD, se pone de manifiesto la *relación existente entre la accesibilidad y el derecho a la igualdad y no discriminación*, siendo la primera una vía para la garantía del segundo.

²⁰ Christian Courtis, "Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad: ¿ante un nuevo paradigma de protección?", en *Los derechos de las personas con discapacidad*. Seminario Internacional Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. México, Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México-Comisión Europea, Secretaría de Relaciones Exteriores / Conapred, 2007, p. 82.

Accesibilidad como principio y como derecho

En cuanto al reconocimiento de la accesibilidad en sí misma, la CDPD no sólo la reconoce como uno de sus pilares o principios fundamentales en su artículo 3, sino que además le otorga una regulación propia en el artículo 9 (en su expresión como derecho, según la tercera dimensión que se expuso de la accesibilidad en el apartado teórico-conceptual), que detalla los espacios o entornos en los que mínimamente ésta tendría que proyectarse.

Como primer elemento a destacar de la accesibilidad como derecho, la CDPD la reconoce como un requisito previo para que las personas con discapacidad puedan ejercer todos sus derechos en igualdad de condiciones, en particular, su derecho a vivir de forma independiente y a ser incluidas plenamente en la sociedad.²¹

Con ello, la CDPD dota de un contenido muy particular al ejercicio del derecho a vivir de forma independiente, pues para que las personas con discapacidad, que tradicionalmente han sido excluidas de la sociedad y de los entornos que la conforman, participen efectivamente en la misma, un elemento primordial es que esos ámbitos, y en general todos los derechos, gocen de estándares de accesibilidad universal, libres de barreras de todo tipo, lo que implicará tomar conciencia de las diferentes necesidades de las personas con discapacidad para crear espacios y entornos cada vez más accesibles para ellas,²² promoviendo a su vez el respeto por su derecho a la igualdad de oportunidades.

²¹ ONU, Asamblea General, Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *op. cit.*, artículo 9, párrafo 1.

²² Lo que también conlleva el reconocimiento y aplicación de otro de los principios que caracteriza a la CDPD, relativo al *respeto por la diferencia y la aceptación de las personas con discapacidad como parte de la diversidad humana*, que a su vez reconoce las aportaciones que éstas pueden hacer a los entornos en los que se desenvuelven, sobre todo en lo que se refiere a la manifestación de sus requerimientos de accesibilidad. ONU, Asamblea General, Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *op. cit.*, artículo 3, inciso d.

Entornos de la accesibilidad

Continuando con el reconocimiento de la accesibilidad, una vez que la CDPD la señala como requisito para el ejercicio del derecho a la vida independiente y para participar plenamente en la sociedad, procede a enlistar los entornos en los que los Estados deben adoptar medidas para garantizarla, ya sea que se trate de zonas urbanas o rurales:

- › Entorno físico.
- › Entorno de los transportes.
- › Entorno de la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones.
- › Otros servicios o instalaciones abiertos al público o de uso público.²³

Sobre este último ámbito resulta importante destacar lo establecido en la *Observación general No. 2* del Comité CDPD, que señala que *con independencia del carácter público o privado de la institución que posea u ofrezca los bienes o servicios que sean abiertos al público o de uso público, éstos deben ser accesibles para todas las personas*.²⁴ Criterio que refuerza el propio contenido de la CDPD, al disponer en su artículo 9, párrafo 2, inciso b, que los Estados parte deben adoptar medidas para “asegurar que las *entidades privadas* que proporcionan instalaciones y servicios abiertos al público o de uso público tengan en cuenta todos los aspectos de su accesibilidad para las personas con discapacidad”.

Al respecto, destaca el caso *Njusti y Takács c. Hungría*, relacionado con una cuestión de accesibilidad por parte de una entidad privada, resuelto por el Comité CDPD. Los reclamantes, quienes eran personas ciegas, reclamaban a la institución ban-

²³ Mismos que fueron explicados en el apartado anterior al abordar los diferentes ámbitos en los que la accesibilidad se proyecta.

²⁴ ONU, Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación general No. 2*, *op. cit.*, párrafo 13.

caria, de la que eran clientes, que sus cajeros automáticos no contaban con teclados en sistema de escritura braille ni con algún tipo de asistencia sonora, por lo que demandaban que éstos fueran accesibles atendiendo a sus necesidades particulares, con la finalidad de que el servicio bancario se prestara en las mismas condiciones a las del resto de sus clientes.²⁵

Ante tal reclamación, el Comité CDPD concluyó que Hungría, como Estado parte de la CDPD, había faltado a sus obligaciones convencionales previstas por el artículo 9, párrafo 2, inciso b, de ese instrumento internacional.²⁶

Obligaciones de accesibilidad

Artículos 4 y 9 de la CDPD

Ahora bien, continuando con la exposición del artículo 9 de la CDPD, una vez que identifica los espacios o entornos que deben ser accesibles, dicho instrumento internacional señala que para garantizar la accesibilidad, los Estados parte deben adoptar medidas tendientes a la identificación y eliminación de obstáculos en los edificios, las vías públicas, los transportes, en otras instalaciones exteriores e interiores, así como en los servicios de in-

²⁵ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “UN disability rights body confirms that equal access to banking services should be granted to all” [en línea]. <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/access_tobankingservices.aspx>. [Consulta: 15 de febrero, 2015.] Traducción propia.

²⁶ El Comité CDPD recomendó al Estado que estableciera normas mínimas sobre la accesibilidad de los servicios bancarios, prestados por entidades financieras privadas para las personas con deficiencia visual y de otro tipo; que emitiera un marco legislativo con plazos determinados para supervisar y evaluar la adaptación gradual por parte de las entidades financieras de sus servicios bancarios inaccesibles para volverlos accesibles, y que velara por que todos los nuevos cajeros automáticos que se adquirieran y demás servicios bancarios fueran plenamente accesibles para las personas con discapacidad. ONU, Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación general No. 2, op. cit.*, párrafo 11.

formación, comunicaciones y de otro tipo, como los servicios de emergencia, los postales, bancarios o de telecomunicaciones.²⁷

Adicionalmente, indica la implementación de otro tipo de acciones como:²⁸

- ▶ El desarrollo, promulgación y supervisión de normas mínimas y directrices sobre la accesibilidad de instalaciones y servicios abiertos al público o de uso público.
- ▶ Formación de todas las personas involucradas en las cuestiones de accesibilidad para las personas con discapacidad a fin de que tomen conciencia acerca de dicha problemática, así como para evitar el desconocimiento técnico al respecto. Formación y capacitación que debe abarcar no sólo a las personas diseñadoras de bienes, productos o servicios, sino también a las productoras o fabricantes de los mismos, fomentando la participación directa de las personas con discapacidad en el desarrollo de los productos o construcción de los entornos.²⁹
- ▶ Dotar a todos los edificios e instalaciones abiertas al público de señalización en braille y formatos de fácil lectura y comprensión, así como ofrecer medios de asistencia humana o animal, e intermediarios, incluidos guías, lectores e intérpretes profesionales de lengua de señas, con la finalidad de facilitar el acceso, desplazamiento y orientación de las personas con discapacidad a través de esas instalaciones.
- ▶ Promover otras formas de asistencia y apoyo para las personas con discapacidad para asegurar su acceso a la información.
- ▶ Favorecer el acceso de las personas con discapacidad a los nuevos sistemas y tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), incluido internet.

²⁷ ONU, Asamblea General, Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *op. cit.*, artículo 9, párrafo 1, incisos a y b.

²⁸ *Ibid.*, artículo 9, párrafo 2.

²⁹ ONU, Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación general No. 2*, *op. cit.*, párrafo 19.

- › Estimular el diseño, desarrollo, producción y distribución de sistemas y TIC.

Asimismo, además de las obligaciones previstas por el artículo 9, la CDPD considera en su artículo 4 obligaciones generales para los Estados parte, que si bien se encuentran enfocadas a asegurar y promover el ejercicio de los derechos humanos y libertades fundamentales en general de las personas con discapacidad, es factible relacionar algunas con la temática en particular de la accesibilidad, como son:³⁰

- › Emprender o promover la investigación y el desarrollo de bienes, servicios, equipo e instalaciones de diseño universal (de conformidad con lo señalado en el artículo 2 de la propia CDPD), que requieran la menor adaptación posible y el menor costo para satisfacer las necesidades específicas de las personas con discapacidad, promover su disponibilidad y uso, y fomentar el diseño universal en la elaboración de normas y directrices.
- › Emprender o promover la investigación y el desarrollo, y favorecer la disponibilidad y el uso de nuevas tecnologías, incluidas las TIC, ayudas para la movilidad, dispositivos técnicos y tecnologías de apoyo para las personas con discapacidad, dando prioridad a las de precio asequible.
- › Proporcionar información que sea accesible para las personas con discapacidad sobre las tecnologías, ayudas y dispositivos señalados en el punto anterior.

Entornos nuevos o ya existentes

Además de las obligaciones en materia de accesibilidad detalladas anteriormente, es preciso acotar otro tipo de obligaciones so-

³⁰ ONU, Asamblea General, Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *op. cit.*, artículo 4, párrafo 1, incisos f, g y h.

bre la materia, según se trate de entornos nuevos o ya existentes, toda vez que dependiendo de ese carácter, se deberán instrumentar ciertas medidas en particular.³¹

1. Tratándose de *objetos, infraestructuras, bienes, productos, servicios o entornos nuevos, la obligación de accesibilidad* radica en que se diseñen, construyan o produzcan a partir de la aplicación de los principios del *diseño universal* (anteriormente expuestos), con la finalidad de que sean plenamente accesibles para todas las personas, incluyendo aquellas con alguna discapacidad.
2. En el caso de *objetos, infraestructuras, bienes, productos, servicios o entornos que ya existen, la obligación de accesibilidad* consiste en *eliminar las barreras y asegurar el acceso a los mismos* a través de la *implementación progresiva de las medidas de accesibilidad que para tal efecto se adopten*; por lo que la fijación de plazos para llevarlas a cabo coadyuvará para su cumplimiento, lo mismo que la determinación de las autoridades públicas y entidades privadas responsables de su implementación, así como la instauración de mecanismos de supervisión.

Por consiguiente, dichas obligaciones son las que deberían estar previstas en toda referencia normativa relacionada con la accesibilidad de las personas con discapacidad, con la finalidad de que las legislaciones sean explícitas acerca de las medidas a adoptar en favor del cumplimiento de aquéllas, ya sea en lo que se refiere a los ámbitos en que dicha accesibilidad se proyectará; con relación a si se trata de entornos nuevos o ya existentes; respecto al tiempo establecido para la realización de las medidas de accesibilidad; o referente al señalamiento de las entidades responsables de su adopción (públicas y privadas) y de los mecanismos de supervisión y vigilancia, con la finalidad de aplicar

³¹ ONU, Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación general No. 2, op. cit.*, párrafo 24.

las sanciones correspondientes en caso de incumplimiento de las disposiciones normativas.

Estrategias para la accesibilidad

Para garantizar que las obligaciones en materia de accesibilidad se cumplan y logren su objetivo de eliminar las barreras de acceso y los obstáculos en los entornos, los mecanismos para lograrlo deben estar orientados hacia la adopción de diseños universales y ajustes razonables, ya que ambos constituyen las dos estrategias fundamentales para el logro de la accesibilidad universal, tal como se explicó cada uno de ellos en el apartado teórico-conceptual de este capítulo.

Al respecto, la Resolución 68/3 de la Asamblea General de la ONU establece que, como parte de la realización de los objetivos de desarrollo para las personas con discapacidad para 2015 y después de ese año, se debe asumir el compromiso de asegurar la accesibilidad:

*adoptando el enfoque de diseño universal, mediante la eliminación de las barreras en el entorno físico, el transporte, el empleo, la educación, la atención sanitaria, los servicios, la información y el acceso a dispositivos asistenciales, como los de la tecnología de la información y las comunicaciones, incluso en las zonas remotas y rurales, para realizar al máximo el potencial de las personas con discapacidad a lo largo de toda su vida.*³²

Sin olvidar en este punto, y retomando lo previsto en la sección anterior de las obligaciones de accesibilidad, que en los casos de los bienes, productos, servicios o ámbitos ya existentes en los que no sea posible aplicar un diseño universal, será necesario

³² ONU, Asamblea General, Resolución 68/3, *op. cit.*, párrafo 4, inciso h. Resaltado propio.

instrumentar acciones tendientes a la eliminación de las barreras por otros medios diversos al diseño para todos.

Recursos financieros

Una vez señaladas las obligaciones de accesibilidad, así como las estrategias para llevarlas a cabo, es necesario mencionar que para su instrumentación resulta indispensable la asignación de recursos financieros, sin los cuales se volvería imposible el cumplimiento de las mismas en la mayoría de los casos.

El informe presentado por el Relator Especial de la Comisión de Desarrollo Social encargado de la situación de la discapacidad sobre la Supervisión de la Aplicación de las Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad determina que en el caso de la accesibilidad, con la finalidad de que los compromisos asumidos en la materia se reflejen en términos más concretos, *deben existir inversiones* que promuevan la accesibilidad en todos los aspectos para que las personas con discapacidad puedan participar en la sociedad en igualdad de condiciones y brindar sus aportaciones para el desarrollo.³³

Diseño universal/entornos de nueva creación

Por lo que se refiere al *diseño universal*, estrategia aplicable a los casos de los ámbitos, bienes, productos o servicios de nueva creación, la asignación de recursos es un tema de suma importancia, ya que, contrario a lo que comúnmente se argumenta, resulta más económico construir con una perspectiva de diseño universal desde el inicio, que modificar el entorno después de construido.

³³ ONU, Consejo Económico y Social-Comisión de Desarrollo Social, Supervisión de la Aplicación de las Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Per-

Sobre el particular, y en el ámbito de las construcciones, el *Manual para parlamentarios sobre la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo* cita que el Banco Mundial ha llegado a la conclusión de que el costo de incluir el diseño universal al momento de la construcción puede ser mínimo, agregando menos de 1% a los costos totales.³⁴ La *Observación general No. 2* del Comité CDPD reitera ese señalamiento al determinar que el diseño universal debe ser incorporado a un edificio desde la fase inicial, pues con esa medida se contribuye a que la construcción sea mucho menos costosa.³⁵

En la mayoría de las ocasiones se deja de lado la accesibilidad universal de entornos, productos o servicios de nueva creación con el argumento de que incrementarán considerablemente los costos de producción o construcción, por lo que se omite cumplir con tal garantía sin razón alguna, constituyéndose en un acto de discriminación.

Sin embargo, aun cuando se esté en esos casos, es decir, cuando los costos para incorporar la accesibilidad en los diferentes ámbitos sean elevados, o bien se argumente una política de austeridad, la *Observación general No. 2* del Comité CDPD señala que dichos criterios tampoco podrán ser argumentados como excusas para eludir la obligación de eliminar gradualmente los obstáculos a la accesibilidad y volver accesible universalmente un entorno,³⁶ ya que “la obligación de establecer la accesibilidad es incondicional, lo que significa que la entidad obligada a asegurarla no puede excusarse por no hacerlo aduciendo la carga que supone proporcionar acceso a las personas con discapacidad”.³⁷

sonas con Discapacidad [en línea], E/CN.5/2015/5, 53 periodo de sesiones, párrafo 65. <<http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=E/CN.5/2015/5>>. [Consulta: 10 de junio, 2015.]

³⁴ ONU, *De la exclusión a la igualdad. Hacia el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad. Manual para parlamentarios sobre la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y su Protocolo facultativo*, op. cit., p. 86.

³⁵ ONU, Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación general No. 2*, op. cit., párrafo 15.

³⁶ *Idem*.

³⁷ *Ibid.*, párrafo 25.

Eliminación de barreras/entornos ya existentes

Retomando la distinción que se hizo en la sección anterior acerca de las obligaciones de accesibilidad respecto de los espacios nuevos o ya existentes, se precisa que en relación con estos últimos, en los que existe la obligación de eliminar las barreras y asegurar el acceso gradualmente (tomando en cuenta la imposibilidad de aplicar sobre los mismos un diseño universal), también se deben señalar previsiones de tipo económico y asignar recursos financieros para tal efecto, pues ello facilitará, junto con la fijación de plazos, la supresión de esos obstáculos de forma progresiva y continua, tal como lo señala el Comité CDPD.³⁸

Ajustes razonables

Por su parte, respecto de los ajustes razonables, considerados como la otra estrategia para el logro de la accesibilidad universal, si bien la CDPD no considera expresamente la obligación de la asignación de recursos financieros para tal efecto, si se aplican las posturas señaladas respecto al diseño universal y a la supresión de barreras en los entornos ya existentes, es posible derivar su necesario señalamiento, pues de lo contrario las modificaciones que conllevan los ajustes razonables no se podrían llevar a cabo argumentando en cualquier momento la falta de recursos por parte de los sujetos obligados para no cumplir con ellas.

Adicionalmente, atendiendo las Observaciones finales emitidas a México por el Comité CDPD, también es posible derivar de ellas la necesaria previsión de recursos para los ajustes razonables, ya que en el caso del derecho al trabajo, dicho Comité es enfático al señalar como una de sus recomendaciones asignar presupuestos adecuados para el establecimiento de ajustes razonables en los ámbitos público y privado del empleo. Por lo que, aplicando dicho criterio a todos los supuestos o entornos en los

³⁸ *Ibid.*, párrafo 24.

que es posible llevar a cabo ajustes razonables, indudablemente la asignación financiera es un punto a considerar para la implementación de los mismos.

Distinción entre las obligaciones de diseño universal y ajustes razonables

Una vez delimitadas las estrategias mediante las que se puede llegar a garantizar la accesibilidad universal, se debe distinguir claramente entre la obligación de llevar a cabo un ajuste razonable y las obligaciones de accesibilidad en general.

Tal como lo señala la *Observación general No. 2* del Comité CDPD, la primera obligación de un Estado es proporcionar accesibilidad, la cual se constituye en una obligación *ex ante*, es decir, antes de recibir cualquier petición individual para asegurar el acceso a un bien o servicio o para ejercer algún derecho en igualdad de condiciones, ya que la obligación de realizar este tipo de ajustes razonables es una obligación *ex nunc*, lo que significa que son exigibles a partir de que una persona con una diversidad funcional los necesita en una determinada situación.³⁹

Por ejemplo, una obligación de accesibilidad en el ámbito del trabajo sería que las instalaciones del centro laboral fueran accesibles universalmente, para permitir la movilidad, uso y desplazamiento de cualquier persona sin importar su condición, edad, estatura u otra característica, al igual que el envío, recepción y entendimiento de mensajes, es decir, abarcando el mayor número de diversidades funcionales posible.

Sin embargo, si a ese centro laboral ingresara una persona con una discapacidad de talla pequeña o de baja estatura,⁴⁰ y con una diversidad funcional que le dificultara el movimiento de las manos, un ajuste razonable sería adaptar el espacio donde esa

³⁹ *Ibid.*, párrafos 25 y 26.

⁴⁰ Es decir, una persona con problemas de crecimiento en sus extremidades inferiores que determinan que su estatura sea muy baja.

persona realiza sus labores atendiendo a sus necesidades en concreto, ya sea que tenga una oficina propia, un cubículo o el lugar en particular donde lleve a cabo su trabajo.

En este supuesto, los ajustes razonables que se deberían implementar en dicho entorno podrían ser, entre otros:

- › La modificación del mobiliario donde desarrolla su trabajo a una altura acorde con su estatura (escritorio y silla).
- › La ubicación de los interruptores de luz a una altura adecuada para esa persona atendiendo a su talla pequeña, con facilidad de uso para encenderlos o apagarlos tomando en cuenta la dificultad de movimiento de sus manos. En este caso, otro tipo de ajuste razonable sería que los interruptores de luz de esa oficina funcionaran a través de sensor y no manejados por las manos.
- › La ubicación de las conexiones de electricidad a una altura considerable del piso, atendiendo nuevamente a su estatura.
- › La instalación de un programa de cómputo que le permita usar la computadora mediante su voz y no a través del teclado o ratón como sucede comúnmente, tomando como punto de partida la dificultad en el movimiento de sus manos.
- › La instalación de equipo telefónico que le permita atender o formular llamadas a través de comandos de voz sin necesidad del empleo de las manos.
- › O, incluso, la asignación de una oficina que contara con un sanitario propio, modificado para el uso particular de la persona.

Modificaciones que en ningún momento podrían considerarse como una carga desproporcionada o indebida, ya que se traducen en elementos necesarios para garantizar la accesibilidad de una persona en particular en una situación en concreto, como es la accesibilidad de su entorno laboral, abarcando todos los espacios que se vinculan al desarrollo de sus actividades, garantizando con ello una cadena de accesibilidad en ese ámbito.

Un caso contrario se presentaría si la persona en cuestión exigiera que esas adecuaciones o modificaciones descritas se llevaran a cabo en todas las instalaciones del centro laboral además de su oficina personal, ya que en ese supuesto los costos que la entidad obligada a realizarlos tendría que erogar, serían indebidos y desproporcionados al aseguramiento de accesibilidad que requiere la persona para el desarrollo de sus actividades.

En razón de todo lo anterior, y a modo de resumen por lo que a las estrategias de la accesibilidad se refiere, se puede decir que “la accesibilidad sería la situación a la que se aspira, el diseño universal una estrategia a nivel general y previa, para alcanzarla; y los ajustes razonables una estrategia a nivel particular y *a posteriori*, cuando la prevención del diseño universal no llega a asegurar la accesibilidad”.⁴¹

Ahora bien, dado que la accesibilidad forma parte de muchos de los derechos previstos por la propia CDPD, se especifica que esa regulación adicional, aun cuando deriva de este instrumento internacional en estudio, será abordada en el siguiente apartado, ya que, además de esas previsiones, en algunos casos existen otros instrumentos internacionales relacionados. Por lo tanto, para evitar que la información que hace referencia a un mismo derecho se encuentre desagregada en diferentes secciones, se expondrá en una sola.

Derechos de las personas con discapacidad y su perspectiva de accesibilidad

En esta sección se revisan los derechos considerados por la CDPD que, para su efectivo ejercicio por parte de las personas con discapacidad, requieren de la instrumentación de diversas medidas en el ámbito de la accesibilidad, ya sea en el entorno físico, de los transportes, de la información o comunicaciones, o bien, de los sistemas y las TIC.

⁴¹ Agustina Palacios, *Género, discapacidad y acceso a la justicia*, op. cit., p. 50.

Aun cuando la mayoría de esos derechos encuentran su fundamento en otros instrumentos de derechos humanos en general, del ámbito universal o regional, en este capítulo se omitirá su mención, con la finalidad de centrarse únicamente en la regulación de la CDPD y en otros instrumentos internacionales que abordan la temática de la accesibilidad, como son observaciones generales, recomendaciones, marcos de acción, directrices, estándares, informes o resoluciones, relacionados con la discapacidad o con las necesidades de otras personas que podrían beneficiarse de la misma.

Derecho a la movilidad personal/ ámbito de la movilidad

El derecho a la movilidad personal de las personas con discapacidad se reconoce en el artículo 20 de la CDPD, que obliga a los Estados a adoptar medidas para asegurar que ese derecho se ejerza con la mayor independencia posible:

- › Facilitando el acceso de las personas con discapacidad a medios de asistencia humana o animal e intermediarios, tecnologías de apoyo, dispositivos técnicos y ayudas para la movilidad de calidad.
- › Ofreciendo capacitación a las personas con discapacidad y al personal que trabaje con ellas acerca de habilidades relacionadas con la movilidad.
- › Alentando a las empresas que fabrican ayudas para la movilidad, dispositivos y tecnologías de apoyo, a que tengan en cuenta todos los aspectos de la movilidad de las personas con discapacidad (considerando necesariamente los tipos de discapacidad que existen).

La finalidad de estas acciones es que, en el ejercicio del derecho a la movilidad, las personas con discapacidad no vean vulnerado su derecho a la igualdad y no discriminación y se reconozcan sus principales necesidades para una efectiva igualdad de oportunidades.

Más allá de esta regulación, si se retoma la exposición del apartado teórico-conceptual, es posible relacionar otros entornos con el relativo a la movilidad, como el ámbito urbanístico, el de las edificaciones y el de los transportes, pues todos ellos en su conjunto permiten o garantizan que las personas con discapacidad puedan desplazarse libremente de un lugar a otro en el devenir continuo de sus actividades diarias, siempre y cuando se tomen en cuenta sus principales necesidades en dichos ámbitos para evitar conductas discriminatorias.

Un antecedente del reconocimiento de este derecho a la movilidad de las personas con discapacidad con sus diversas proyecciones se encuentra en el Programa de Acción Mundial para los Impedidos⁴² (*sic*), que establece, dentro del rubro de equiparación de oportunidades en el medio físico, que los Estados miembros deben:

- › Esforzarse para que el *medio físico sea accesible para todos*, atendiendo a los diversos tipos de discapacidad.
- › Adoptar una política que considere los *aspectos de accesibilidad en la planificación de los asentamientos humanos*, incluyendo las zonas rurales.
- › Adoptar políticas que garanticen a las personas con discapacidad el *acceso a todos los nuevos edificios, instalaciones, viviendas y sistemas de transporte públicos, así como a los existentes*, siempre que sea posible, especialmente aprovechando las renovaciones.

A continuación se exponen los subámbitos que integran el de la movilidad, con algunas consideraciones aplicables a cada uno de ellos.

⁴² ONU, Asamblea General, Programa de Acción Mundial para los Impedidos [en línea], Doc. A/RES/37/52, trigésimo séptimo periodo de sesiones, de fecha 3 de diciembre de 1982. <<http://www.un.org/esa/socdev/enable/diswps00.htm>>. [Consulta: 31 de mayo, 2015.]

Ámbito urbanístico

Aparte de las disposiciones contenidas en la CDPD, así como en el Programa de Acción Mundial para los Impedidos (*sic*), no se identificó alguna referencia internacional de carácter regional o universal que hiciera alusión a la accesibilidad en el entorno urbano.

Al ser disposiciones de naturaleza técnica y de competencia local en su mayoría, es difícil que en el ámbito internacional existan disposiciones que agrupen ese tipo de regulaciones, sobre todo cuando varían en cada país.

Sin embargo, precisamente por ser normativa de competencia local, el derecho comparado en este rubro ofrece diversos ejemplos o casos de disposiciones técnicas que regulan la accesibilidad en este entorno.

Tal es el caso del derecho generado a nivel autonómico en España, como la *Guía de aplicación de la Normativa Técnica vigente en materia de accesibilidad en la Comunidad Autónoma del País Vasco*, emitida en julio de 2012,⁴³ que tiene como finalidad, como su nombre lo indica, servir de referencia para facilitar la aplicación práctica de la normativa estatal sobre la materia, atendiendo la convergencia de diversos ordenamientos en dicho territorio y detallando, a su vez, las condiciones que deben caracterizar a los componentes de los *elementos de urbanización* y del *mobiliario urbano* (ambos descritos en el apartado anterior) para garantizar que éstos sean accesibles para las personas con discapacidad, tratando de eliminar así conductas discriminatorias.

A continuación se describen algunos de los elementos de urbanización:

- › En relación con el entorno urbano, se destaca que todos los elementos de urbanización que deban ubicarse en zonas de uso peatonal, como el pavimento, alcantarillas,

⁴³ *Guía de aplicación de la Normativa Técnica vigente en materia de accesibilidad en la Comunidad Autónoma del País Vasco* [en línea]. Julio 2012. <https://www.euskoregite.com/files/upload/files/guia_normativa_cvpa.pdf>. [Consulta: 12 de abril, 2015.]

alumbrado público, tomas de agua, jardineras, entre otros, deben garantizar la seguridad, accesibilidad, autonomía y no discriminación de todas las personas, sin que presenten algún tipo de huecos, salientes o cualquier ángulo que pudiera provocar el tropiezo de las mismas.

- › Respecto a los espacios destinados al tránsito peatonal, dispone las medidas o la anchura que deben tener los mismos, optando en todo momento por las medidas que mayormente garanticen la accesibilidad, sin que existan elementos que obstaculicen su tránsito.
- › En relación con el tipo de pavimento, detalla que el material que se utilice debe garantizar que aquél sea antideslizante y compacto para evitar deslizamientos y hundimientos de sillas de ruedas, bastones o cualquier otro tipo de ayuda técnica que deba recargarse en el suelo para su uso.
- › En el caso de espacios libres de uso público, como plazas, parques, jardines, entre otros, señala que en ellos deben existir caminos o senderos, trazados y pavimentados, que permitan el desplazamiento por el lugar, libres de todo tipo de plantaciones, ramas o árboles que dificulten el tránsito.
- › Relacionado con el sector comercial que emplea parte de los espacios de uso peatonal para la venta de sus productos, determina los requisitos que se deben prever para garantizar el tránsito tanto a las personas con discapacidad física como con problemas de visión.
- › Asimismo, señala una serie de características que deben tener otros elementos como escaleras, escaleras eléctricas, rampas, pasamanos, elevadores, baños públicos, entre otros.

Respecto a los elementos de mobiliario urbano, la *Guía* dispone:

- › Que el mobiliario urbano que se coloque de forma eventual o permanente en los espacios libres de uso público, no debe interferir con la accesibilidad.

- › Que el mobiliario urbano que se coloque en el espacio peatonal, debe estar siempre alineado en el sentido longitudinal del tránsito peatonal, colocado en el borde exterior de las banquetas, respetando el espacio suficiente para garantizar dicho tránsito.
- › Con relación a semáforos, teléfonos, máquinas expendedoras, buzones, fuentes y bebederos, bancas, puntos de información, paradas de autobuses, mostradores y ventanillas, entre otros elementos de mobiliario urbano, deben ser diseñados para que puedan ser usados por cualquier persona, sin importar si tiene una discapacidad de tipo física, visual o auditiva, y tomando en cuenta aspectos relacionados con la altura de las personas, formatos en que se expone la información, o bien, relacionados con aspectos ergonómicos que faciliten su uso.

De esta manera, el derecho comparado proporciona una referencia acerca de la normativa aplicable al ámbito urbanístico, siendo una de las más completas y más apegadas al caso mexicano la señalada anteriormente.

Sin embargo, retomando lo previsto al inicio de este apartado en relación con la metodología empleada para su elaboración, en la que se señaló la preminencia de instrumentos internacionales de los sistemas interamericano y universal de derechos humanos por encima de ordenamientos provenientes del derecho comparado, se hace la aclaración de que no se lleva a cabo un estudio más extenso de esta categoría de derecho.

Ámbito de las edificaciones

Es otro de los entornos de la movilidad en el que no fue posible encontrar alguna referencia de carácter internacional que le fuera aplicable (más allá de lo previsto por la CDPD en su artículo 9).

Por consiguiente, al igual que en el caso del ámbito urbanístico, se acudió a fuentes del derecho comparado para conocer

más acerca de las regulaciones en esta materia, destacando entre otras la Ley 13/2014 del 30 de octubre, de accesibilidad, de la Generalidad de Cataluña, España.⁴⁴ Bajo la premisa de atender las disposiciones contenidas por la CDPD, así como agrupando los diversos ordenamientos que sobre el tema han sido emitidos en el Estado español, esta ley tiene como objetivo delimitar las acciones que la provincia de Cataluña está obligada a implementar para garantizar la accesibilidad de las personas con discapacidad en los diversos ámbitos que la misma prevé, siendo uno de ellos el de las edificaciones.

En este sentido contiene una regulación aplicable tanto a las edificaciones de nueva creación como a las ya existentes, con la finalidad de garantizar el libre desplazamiento de las personas con discapacidad por esas instalaciones en condiciones de seguridad, comodidad e igualdad a las del resto de las personas, respetando su autonomía e independencia.

Por lo que se refiere a los *edificios o establecimientos de uso público de nueva creación, sean de titularidad pública o privada*, señala que deben garantizar las condiciones de accesibilidad para que las personas con discapacidad puedan disfrutar de las actividades que se desarrollan en los mismos de forma autónoma y en igualdad de condiciones a las que tienen las demás personas, debiendo garantizarse la accesibilidad en los recorridos peatonales que comunican los distintos espacios de uso público entre sí y con la vía pública.

Respecto a las *edificaciones ya existentes*, la Ley 13/2014 establece que las condiciones de accesibilidad deben aplicarse de forma progresiva, de tal manera que se permita a las personas con discapacidad acceder a las instalaciones y hacer uso de las mismas de acuerdo con los principios de ajustes razonables y de proporcionalidad, debiendo determinarse los plazos y las condiciones para dicha adaptación a través de disposiciones reglamentarias.

⁴⁴ Ley 13/2014 de 30 de octubre, de accesibilidad, promulgada por el Parlamento de Cataluña y el Presidente de la Generalidad de Cataluña. Publicada en el D.O.G.C Número 6742, del 4 de noviembre de 2014, y en vigor a partir del 5 de noviembre de 2014. Rectificada por corrección de errores [D.O.G.C: 12 de febrero de 2015]. <http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-11992>. [Consulta: 13 de abril, 2015.]

Asimismo, establece que las adecuaciones a los edificios existentes, sean públicos o privados, deben garantizar que los recorridos peatonales y los espacios de uso público o común cumplan con las condiciones de accesibilidad, atendiendo a las necesidades de las personas usuarias y al espacio con el que se cuenta, sin que en ningún caso las obras de adecuación puedan menoscabar las condiciones de accesibilidad existentes.

Adicionalmente, esta ley señala que los edificios que se sometan a algún tipo de modificación y requieran de medios técnicos o económicos que impliquen una carga desproporcionada, deben ser al menos practicables. Y si aun con eso tampoco es posible su adecuación, se podrá permitir otras soluciones alternativas que faciliten la máxima accesibilidad posible.

Por último, cabe destacar que la Ley 13/2014 contiene en sus disposiciones transitorias la obligación de emitir la normativa reglamentaria que determine los requisitos, parámetros y criterios para cumplir con las condiciones de accesibilidad, así como los criterios para determinar los ajustes razonables que sean exigibles en función de las circunstancias.

Ámbito de los transportes

Transporte marítimo

En comparación con los otros ámbitos hasta aquí analizados, cabe señalar que la información relacionada con la accesibilidad de las personas con discapacidad al transporte marítimo no resultó tan extensa o fácil de localizar. Si bien se realizó la búsqueda para detectar algún tipo de regulación internacional en el ámbito interamericano o universal, el único dato que se encontró al respecto apareció en un documento aplicable a la Unión Europea (UE).

En concreto, analizando el Reglamento (UE) No. 1177/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, del 24 de noviembre de 2010, sobre los derechos de los pasajeros que viajan por mar y por

vías navegables y por el que se modifica el Reglamento (CE) No. 2006/2004, se detectó, en el apartado de las “Consideraciones”, la existencia de un documento emitido por la Organización Marítima Internacional (OMI), denominado *Recomendación de la OMI sobre el proyecto y las operaciones de los buques de pasaje para atender a las personas de edad avanzada o con discapacidad*; sin embargo, después de una infructuosa búsqueda, no se encontró mayor información al respecto.⁴⁵

Ante la imposibilidad de localizar mayores datos acerca de la Recomendación en comento, o de otros documentos que pudieran aportar información adicional acerca de la regulación internacional del transporte marítimo para las personas con discapacidad, y al igual que en los otros entornos expuestos anteriormente, se acudió a las fuentes del derecho comparado, en particular al ámbito europeo.

De esta manera, se hace mención del Reglamento (UE) No. 1177/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, del 24 de noviembre de 2010, sobre los derechos de los pasajeros que viajan por mar y por vías navegables y por el que se modifica el Reglamento (CE) No. 2006/2004 (en adelante, Reglamento de la UE).⁴⁶ El contenido de este reglamento está orientado, entre otros objetivos, a prescribir las normas relativas a la no discriminación de las personas con discapacidad en lo que se refiere a la transportación por mar y por otras vías navegables, así como a la asistencia que debe prestarse a estas personas.

Específicamente, el capítulo II del Reglamento de la UE regula los derechos de las personas con discapacidad, disponien-

⁴⁵ Cabe señalar que esta información se obtuvo de un documento en línea relativo a la seguridad de buques de pasaje. Véase Jaime Rodrigo de Larrucea, *Seguridad de Buques de Pasaje* [en línea]. <http://www.researchgate.net/publication/33422770_Seguridad_en_Buques_de_Pasaje>. [Consulta: 14 de abril, 2015.]

⁴⁶ Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, Reglamento (UE) No. 1177/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre los derechos de los pasajeros que viajan por mar y por vías navegables y por el que se modifica el Reglamento (CE) No. 2006/2004 [en línea], L 334/1, *Diario Oficial de la Unión Europea*, 17 de diciembre de 2010. <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010R1177&from=ES>>. [Consulta: 14 de abril, 2015.]

do en su artículo 7 que las empresas que prestan el servicio de transportación marítima, las agencias de viaje y los operadores turísticos no podrán negarse a aceptar una reservación, a embarcar a personas o a expedir boletaje, alegando como motivo la discapacidad de la persona, ni tampoco podrán ofrecer los servicios a las personas con discapacidad con un costo adicional en comparación al resto de las personas pasajeras.

Asimismo, el artículo 9 y otras disposiciones del Reglamento de la UE establecen que las empresas prestadoras del servicio de transportación marítima, los operadores turísticos y las agencias de viaje deberán proporcionar toda la información relativa a sus servicios en formatos accesibles, con la finalidad de asegurar el acceso a la información de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones a las del resto de las personas pasajeras, tomando en cuenta sus principales necesidades de comunicación.

Por su parte, el artículo 10, dedicado a los servicios de asistencia, establece que los operadores del servicio de transportación marítima y de los servicios turísticos deberán brindar asistencia a las personas con discapacidad, atendiendo a sus necesidades particulares, tanto en el buque como en los puertos, incluido el embarque y desembarque del navío.

Incluso el artículo 14 del Reglamento de la UE determina que el personal de las empresas que prestan el servicio de transportación marítima, así como las y los operadores de terminales, deben estar capacitados en materia de discapacidad, con actualización continua sobre el tema.

Todo lo anterior con la finalidad de que a las personas con discapacidad se les puedan brindar las mismas condiciones en el servicio de transportación marítima en comparación con las personas sin discapacidad, respetando con ello su derecho a la igualdad y no discriminación en el ejercicio de su derecho a la movilidad.

Transporte terrestre

Ante la ausencia de fuentes internacionales en el ámbito interamericano y universal que regulen la accesibilidad de las personas con discapacidad en el transporte terrestre, en este apartado también se acudió a fuentes de derecho comparado para conocer las disposiciones que algunos países han adoptado sobre la materia.

Así, tenemos el caso de Perú, que en su Ley General de la Persona con Discapacidad,⁴⁷ aprobada el 13 de diciembre de 2012 y publicada el 24 del mismo mes y año, dispone en su artículo 20 lo relativo a la accesibilidad en el transporte público terrestre. Señala que las empresas que brindan este servicio deben contar con unidades accesibles para las personas con discapacidad y faculta al Ministerio de Transportes y Comunicaciones para reglamentar la introducción progresiva de dichos vehículos, cuyas unidades deben reservar asientos y espacios preferentes y exclusivos de fácil acceso para el uso de personas con discapacidad (tal como lo reitera el Reglamento de la Ley No. 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad),⁴⁸ que atribuye a los municipios y a la Policía Nacional del país la facultad de supervisión y fiscalización en esa materia.

Otra referencia es el caso español con su Ley 9/2013, del 4 de julio, por la que se modifica la Ley 16/1987, del 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, y la Ley 21/2003, del 7 de julio, de Seguridad Aérea.⁴⁹ La primera incluyó a las organizaciones representativas de las personas con discapacidad como integrantes del Consejo Nacional de Transportes Terrestres, que

⁴⁷ Congreso de la República del Perú, Ley No. 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad [en línea], aprobada el 13 de diciembre de 2012 y publicada el 24 del mismo mes y año. <http://www.upch.edu.pe/vracad/oamra/images/pdf/Ley_29973.pdf>. [Consulta: 14 de abril, 2015.]

⁴⁸ Presidencia de la República del Perú, Reglamento de la Ley No. 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad [en línea], artículo 20, párrafo 2, aprobado el 7 de abril de 2014. <http://www.trabajo.gob.pe/archivos/file/SNIL/normas/2014-04-08_002-2014-MIMP_3407.pdf> [Consulta: 14 de abril, 2015.]

⁴⁹ Ley 9/2013, de 4 de julio, por la que se modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres y la Ley 21/2003, del 7 de julio, de

es el órgano superior de asesoramiento, consulta y debate de la Administración General del Estado en asuntos que afecten el funcionamiento del sistema de transportes.

De esa manera, con dicha ley, se obliga a los vehículos destinados al transporte de viajeros a cumplir con las condiciones básicas de accesibilidad para personas con discapacidad que reglamentariamente resulten exigibles, considerando como faltas graves a ese ordenamiento e incumplir con las condiciones de accesibilidad a los vehículos, establecidas con carácter general para todos los servicios públicos de transporte regular de viajeros por carretera, al igual que el hecho de que personal de la empresa contratista del servicio impida o dificulte su utilización a las personas con discapacidad.

Asimismo, un ordenamiento más que resulta conveniente mencionar es la Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad en el Distrito Federal,⁵⁰ que en su artículo 33 dispone una serie de atribuciones a la Secretaría de Transportes y Vialidad (actualmente Secretaría de Movilidad) para garantizar la accesibilidad de las personas con discapacidad en el uso del servicio de transporte público, señalando, entre otras:

- › Elaborar y ejecutar un programa permanente de adecuación y accesibilidad universal de las unidades del transporte público.
- › Emitir la reglamentación y las normas técnicas acerca del equipamiento básico que deberán cubrir las unidades nuevas de transporte público, así como verificar que cumplan con dichas disposiciones.
- › Emitir el Manual de Equipamiento Básico acerca de las condiciones y equipo que deben reunir todas las unidades del transporte público.

Seguridad Aérea [en línea], publicada en el *Boletín Oficial del Estado* el 5 de julio de 2013. <<http://www.boe.es/boe/dias/2013/07/05/pdfs/BOE-A-2013-7320.pdf>>. [Consulta: 14 de abril, 2015.]

⁵⁰ Publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 10 de septiembre de 2010. Última reforma publicada el 18 de diciembre de 2014.

- › Proponer los estímulos fiscales que se puedan otorgar a las personas propietarias de unidades de transporte público que cumplan con esas condiciones de equipamiento básico y accesibilidad.
- › Realizar programas de sensibilización a todo el personal de la red de transporte público acerca de los derechos de las personas con discapacidad.

Estas disposiciones se encuentran armonizadas con la Ley de Movilidad del Distrito Federal, que en su artículo 12 dispone como parte de las atribuciones de la Secretaría de Movilidad del Distrito Federal, establecer y promover políticas públicas para proponer mejoras e impulsar que los servicios públicos de transporte de pasajeros sean incluyentes para personas con discapacidad y personas con movilidad limitada.⁵¹

En conclusión, la falta de accesibilidad en el caso de la transportación pública terrestre de las personas con discapacidad derivará en un acto de discriminación hacia ellas, que entre otras cosas vulnerará su derecho a la movilidad, así como su participación plena y efectiva en la sociedad, en condiciones de igualdad a las del resto de las personas.

Transporte aéreo

A diferencia de los entornos anteriores, en el caso del transporte aéreo, al ser un ámbito de regulación internacional y nacional, que requiere atender estándares internacionales a niveles regional y global, sí fue posible ubicar referencias normativas tanto en el ámbito interamericano como en el universal. Por consiguiente, en este apartado se destacarán aquellas disposiciones que se han adoptado recientemente en materia de personas con discapacidad.

⁵¹ Publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 14 de julio de 2014. Última reforma publicada el 28 de noviembre de 2014. Artículo 12, fracción xxv.

Comisión Latinoamericana de Aviación Civil

En el ámbito regional, la Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (CLAC), de la cual México forma parte, es el organismo internacional que tiene el objetivo de proveer a las autoridades de aviación civil de los Estados miembros de dicha Comisión toda la estructura en la que se puedan discutir, planificar y gestionar las medidas para la cooperación y coordinación de las actividades de aviación civil, así como impulsar el desarrollo del transporte aéreo latinoamericano.⁵²

Dicho organismo, en su XX Asamblea Ordinaria adoptó la Resolución A20-21 *Manual para el transporte aéreo de personas con discapacidad* (en adelante, *Manual CLAC*), que sirve como una guía de orientación para garantizar la prestación de este tipo de servicio a las personas con discapacidad, bajo condiciones no discriminatorias, partiendo de la consideración de que los Estados deben armonizar sus legislaciones nacionales teniendo en cuenta el Convenio sobre Aviación Civil Internacional y su anexo 9 relativo a la Facilitación del servicio, así como el compromiso de no atentar contra el cumplimiento de las normas vigentes sobre los derechos de las personas con discapacidad.⁵³

Cabe hacer la aclaración que si bien el *Manual CLAC* incluye una serie de mandatos orientados a garantizar que los servicios de transportación aérea se presten en igualdad de condiciones a las personas con discapacidad, tomando en cuenta sus necesidades o requerimientos especiales, así como las características propias del servicio, en este apartado únicamente se hará alusión a las disposiciones de esa normativa que aportan a la construcción de un modelo normativo óptimo.

⁵² Sitio oficial de la Comisión Latinoamericana de Aviación Civil [en línea]. <<http://clacsec.lima.icao.int/>>. [Consulta: 3 de abril, 2015.]

⁵³ CLAC, Asamblea General, *Manual para el transporte aéreo de personas con discapacidad* [en línea], Resolución A20-21, XX Asamblea Ordinaria, adoptada en noviembre de 2012 en Brasilia, Brasil. numeral 1.2, inciso d. <<http://clacsec.lima.icao.int/Decisiones/Decisiones2014/Castellano/Cap06/RES/06ResA20-21.pdf>>. [Consulta: 3 de abril, 2015.]

Dentro de las normas que establece el *Manual CLAC* cabe resaltar las siguientes:

- ▶ *Bajo ninguna circunstancia* las empresas prestadoras del servicio de transportación aérea, o bien, con quien contraten servicios externos, *pueden llevar a cabo actos discriminatorios en contra de las personas con discapacidad atendiendo precisamente a su condición*, ni tampoco excluir o negar dicho servicio y los relacionados con éste cuando estén disponibles para otras u otros pasajeros, excepto en los casos en los que así lo establezca el propio *Manual* por razones de seguridad.⁵⁴
- ▶ Las empresas prestadoras del servicio público de transportación aérea tienen la *obligación de proporcionar a las personas con discapacidad la información relacionada con las facilidades, servicios y asistencia que ofrecen para ellas*, misma que deberán poner a su disposición desde el momento en que la persona usuaria manifiesta su intención de viajar, atendiendo a las necesidades de comunicación de cada tipo de discapacidad.⁵⁵
- ▶ Al respecto, tan sólo por señalar algunos supuestos, el *Manual CLAC* determina que en el caso de las *personas con discapacidad sensorial o del lenguaje*, tienen derecho a solicitar antes del vuelo que se les comuniquen personalmente las instrucciones de seguridad y procedimientos de evacuación, a través de medios accesibles atendiendo a su discapacidad.⁵⁶
- ▶ Tratándose de *personas con discapacidades sensoriales, como ser sordas, mudas, sordas y mudas, problemas de visión y oído, visión y lenguaje, u otras variantes de discapacidad*, se señala que las y los prestadores del servicio de transportación aérea deben emplear todos los medios a su alcance para pro-

⁵⁴ *Ibid.*, numerales 1.3, inciso d, y 1.4.

⁵⁵ *Ibid.*, numerales 1.5 y 3.10.

⁵⁶ *Ibid.*, numeral 3.11, inciso a.

porcionar y comprobar que dichas personas han recibido y comprendido las instrucciones de seguridad.⁵⁷

- › Mientras que en los casos de *personas con discapacidad mental o intelectual* se establece que la o el prestador del servicio de transportación, sin prejuzgar la falta de comprensión de las instrucciones de seguridad, sólo debe preocuparse de impartirlas igual que al resto de las personas pasajeras, confirmando posteriormente su comprensión por parte de estas personas con discapacidad, reforzando los aspectos que se requieran o explicando tantas otras veces como sea necesario.⁵⁸
- › Tanto las empresas operadoras aeroportuarias como las prestadoras del servicio público de transportación aérea tienen la obligación *de ofrecer la debida asistencia a las personas con discapacidad para su embarque y desembarque de la aeronave*, incluyendo el recorrido hasta el asiento asignado en la aeronave, disponiendo que bajo ninguna circunstancia se puede abandonar o desatender a una persona con discapacidad que no goza de movilidad independiente.⁵⁹
- › *Por regla general*, las empresas prestadoras del servicio público de transportación aérea *no pueden exigir que las personas con discapacidad viajen acompañadas (incluyendo las personas con discapacidad intelectual o cognitiva)*,⁶⁰ excepto en los casos especiales previstos por el propio ordenamiento⁶¹ (disposición que respeta implícitamente la autonomía de las personas con discapacidad y el derecho a tomar sus propias decisiones).

Al respecto de este último punto, relacionado con los casos de excepción en los que sí se debe solicitar a las personas con dis-

⁵⁷ *Ibid.*, numeral 3.11, inciso c.

⁵⁸ *Ibid.*, numeral 3.11, inciso d.

⁵⁹ *Ibid.*, numerales 3.7 y 3.8.

⁶⁰ *Ibid.*, numeral 3.3, inciso c.

⁶¹ *Ibid.*, numeral 3.2, inciso b.

capacidad que *viajen acompañadas*, el *Manual CLAC* dispone que dichos supuestos se actualizan cuando se trate de:

- a) *Personas con discapacidad severa manifiesta*: en cuyo caso dicha discapacidad le signifique a la persona que la tiene, una incapacidad para comprender o responder adecuadamente a las instrucciones de seguridad impartidas por el personal de la aeronave, o que por su naturaleza afecte la seguridad de las demás personas pasajeras, de la tripulación o del vuelo.⁶²
- b) *Personas con discapacidad con movilidad reducida muy severa*: que sean incapaces de asistirse a sí mismas en caso de emergencia de la aeronave, atender sus necesidades fisiológicas o inmovilizarse al grado de ser pasiva para su traslado.⁶³
- c) *Personas con discapacidad mental por trastornos mentales orgánicos severos o por trastornos funcionales psicóticos*⁶⁴ (*sic*): en cuyo supuesto el certificado médico que se emita para autorizar el viaje (junto con otros requisitos), determinará si puede viajar sola, si debe ir con un acompañante o asistida de personal médico especializado.⁶⁵

Derivado de lo anterior, sea cual sea la circunstancia prevista por el *Manual CLAC* por la que se solicite viajar acompañadas a las personas con discapacidad, se estima que la misma debe estar fundada y motivada, con la finalidad de no atentar contra la autonomía e independencia de aquellas personas, ya que en algunas ocasiones la solicitud de acompañamiento podría deberse de forma exclusiva a cuestiones de falta de sensibilización y aceptación de la discapacidad, ya sea por parte del personal de vuelo, de las

⁶² *Ibid.*, numeral 3.5, inciso a, número 2.

⁶³ *Idem.*

⁶⁴ Cabe señalar que dichos términos atienden a una connotación exclusivamente médica.

⁶⁵ CLAC, Asamblea General, *Manual para el transporte aéreo de personas con discapacidad*, *op. cit.*, numeral 3.3, inciso b.

personas pasajeras, o de ambos casos, más que a las cuestiones señaladas por el propio *Manual*.

De esta manera es como el *Manual CLAC* establece una serie de disposiciones para garantizar la igualdad y accesibilidad en el servicio de transporte aéreo para las personas con discapacidad, señalando que en todo caso su contenido debe adecuarse y armonizarse con las regulaciones jurídicas que cada Estado emita en materia de aeronáutica civil e inclusión social de las personas con discapacidad.⁶⁶

Organización de la Aviación Civil Internacional

Una regulación similar al caso latinoamericano existe en el ámbito mundial, a partir de las disposiciones emitidas por la Organización de la Aviación Civil Internacional (OACI), agencia especializada de la ONU, creada en 1944, a partir de la firma del Convenio de Aviación Civil Internacional, que desarrolla estándares internacionales y recomendaciones que sirven de referencia para los Estados miembros de dicha organización (entre ellos México), para la adopción de su legislación nacional sobre aviación civil.⁶⁷

La regulación más reciente de la OACI es el *Manual de acceso al transporte aéreo de las personas con discapacidad* (en adelante, *Manual OACI*) emitido en 2013. Esta guía *parte del reconocimiento del derecho de las personas con discapacidad a la accesibilidad*, a la participación plena y efectiva en la sociedad, así como a la *libertad de movimiento* previstos por la CDPD. Señala *que las personas con discapacidad deben tener acceso al transporte aéreo en igualdad de condiciones a las del resto de las personas*.⁶⁸

Respecto a las obligaciones generales de los Estados de promover el diseño universal y proveer información accesible, el *Ma-*

⁶⁶ *Ibid.*, numeral 3.14, inciso b.

⁶⁷ ONU, Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), "About ICAO" [en línea]. <<http://www.icao.int/about-icao/Pages/default.aspx>>. [Consulta: 3 de abril, 2015.]

⁶⁸ ICAO, Secretary General, *Manual on Access to Air Transport by Persons with Disabilities* [en línea], Doc. 9984, Foreword, 2013. <<http://www.passepartouttraining.com/>

nual OACI aporta lineamientos generales respecto a la prestación de los servicios de transportación aérea a las personas con discapacidad, considerando sus necesidades particulares, haciendo especial énfasis en que su contenido debe leerse en conjunto con otras disposiciones clave sobre la materia, así como con las legislaciones que tienen aplicación en cada jurisdicción en particular.⁶⁹ Cabe mencionar que en este apartado únicamente se hará alusión a la normativa de dicho *Manual* que abone a la construcción de un modelo normativo óptimo.

El *Manual OACI* establece en sus disposiciones generales que todos los procedimientos que forman parte de la transportación aérea, incluyendo las reservaciones, la documentación en los aeropuertos, áreas de inmigración, aduanas, las transferencias en los aeropuertos, el embarque y desembarque, las salidas, transporte y llegadas, deben adaptarse a las necesidades de las personas con discapacidad, con la finalidad de facilitar su transporte aéreo de una manera digna.⁷⁰

Asimismo, en sintonía con lo previsto por el artículo 4, párrafo 3 de la CDPD, este manual determina que las empresas operadoras aeroportuarias y las operadoras del servicio de transportación aérea deben consultar a las organizaciones que representan a las personas con discapacidad para el desarrollo de servicios y programas de capacitación, así como para el diseño de instalaciones y equipo aeroportuario con la finalidad de garantizar que las personas con discapacidad tengan igual acceso al transporte aéreo. Deben considerar también consultar a esas mismas organizaciones en lo que se refiere a la evaluación de sus servicios, instalaciones y equipo y programas de formación.⁷¹

En cuanto a la prestación del servicio de transportación aérea en particular, el *Manual OACI* parte de dos premisas fundamentales para el caso de las personas con discapacidad:

uploads/2013/03/ICA0-Manual-Doc-9984-1st-Edition-alltext-en_published_March-2013.pdf>. [Consulta: 31 de marzo, 2015.] Traducción no oficial.

⁶⁹ *Idem*. Traducción no oficial.

⁷⁰ *Ibid.*, capítulo 1, 1.1. Traducción no oficial.

⁷¹ *Ibid.*, capítulo 1, 1.3. Traducción no oficial.

1. Señala que *el servicio debe prestarse de forma profesional y sin interrupciones*, es decir, el viaje debe ser seguro, cómodo y con la debida asistencia, atendiendo a las necesidades de cada persona con discapacidad.⁷²
2. Determina que las empresas que prestan el servicio de transporte aéreo *no deben negarse a transportar a personas con discapacidad tomando como fundamento su discapacidad misma*, salvo por razones de seguridad,⁷³ en cuyo caso se estima que siempre deberá fundamentarse y motivarse la causa exacta por la que no se brinda el servicio, priorizando en todo momento el respeto del derecho a la igualdad y no discriminación de toda persona, en relación con su libertad de circulación y movimiento.

De esta manera es como esos presupuestos permean el resto de las disposiciones previstas por el *Manual OACI*, que en términos generales se refieren a:

- La *capacitación* que debe promoverse para todo el personal de la cadena de la prestación del servicio de transporte aérea, con la finalidad de que éste se otorgue de manera respetuosa hacia las personas con discapacidad.
- La *información* que debe publicarse por parte de las empresas prestadoras del servicio público de transporte aéreo, así como de las operadoras aeroportuarias, con fines de orientación y ayuda para las personas con discapacidad.
- Esta información debe transmitirse en formatos accesibles y con las tecnologías adecuadas a los diferentes tipos de discapacidad y debe incluir datos relacionados con la reserva de los boletos de avión, requerimientos para viajes con animales de servicio u otro tipo de ayudas como las técnicas, ubicación de transporte accesible para la conexión entre las terminales aéreas, por mencionar sólo algunos.

⁷² *Ibid.*, capítulo 1, 1.4-1.5. Traducción no oficial.

⁷³ *Ibid.*, capítulo 1, 1.6. Traducción no oficial.

- › Las *características de las instalaciones aeroportuarias*, en cuyo caso las empresas operadoras aeroportuarias deben garantizar que desde la primera fase de planificación, y en cualquier plan relativo a la construcción de nuevas instalaciones o para la renovación de las mismas, se consideren los estándares de accesibilidad para personas con discapacidad, debiendo solicitar el consejo de personas expertas en materia de accesibilidad y diseño universal.
- › El *embarque y desembarque del avión*, supuestos en los que las personas con discapacidad deben ser asistidas por el personal del aeropuerto y de las empresas que brindan el servicio de transportación aérea, desde su llegada a la terminal aeroportuaria hasta que toman su asiento correspondiente en el avión, y viceversa.
- › La *accesibilidad en los aviones*, por mencionar sólo algunas referencias.

Por consiguiente, con dichas medidas se invita a los Estados a que en sus legislaciones nacionales se incluyan disposiciones similares orientadas a la prestación del servicio de transportación aérea sin discriminación por motivos de discapacidad o cualquier otra causa, tomando en consideración las necesidades particulares de las personas con discapacidad, lo que implicará, si el caso lo amerita, que se implementen los debidos ajustes razonables.

En este sentido, el *Manual OACI* señala en su numeral 1.8 que en sí mismo *representa los objetivos mínimos recomendados en la prestación del servicio, que deben ser cumplidos por los Estados miembros de la OACI, instándolos a que los superen siempre que ello sea posible.*⁷⁴

Derecho a la educación inclusiva

En su artículo 24, la CDPD reconoce el derecho a la educación de las personas con discapacidad, estableciendo que, con la finalidad

⁷⁴ *Ibid.*, capítulo 1, 1.8. Traducción no oficial.

de que pueda ser ejercido sin discriminación y sobre la base de la igualdad de oportunidades, los Estados parte deben garantizar un sistema de educación inclusivo a todos los niveles.⁷⁵

Tal como se ha mencionado en otros tomos de esta colección Legislar Sin Discriminación, un elemento que debe tomarse en cuenta para lograr la educación inclusiva es la accesibilidad en el ejercicio del derecho a la educación. De acuerdo con el artículo 9 de la CDPD, las escuelas son uno de los lugares en los que se debe identificar y eliminar obstáculos y barreras de acceso en todos los entornos previstos por dicha disposición, sin importar si su ubicación es en zonas urbanas o rurales. Para ello, la CDPD prevé la adopción de diversas medidas como:⁷⁶

- ▶ Instrumentar ajustes razonables en casos particulares.
- ▶ Facilitar el aprendizaje del sistema de escritura braille, de la lengua de señas mexicana, la escritura alternativa, otros modos, medios y formatos de comunicación aumentativos o alternativos.
- ▶ Asegurar que la educación de las personas, en particular de las niñas y niños ciegos, sordos y sordo-ciegos se imparta en los lenguajes, modos y medios de comunicación más apropiados para cada persona.
- ▶ Formar a profesionales y personal que trabajen en todos los niveles educativos; formación que incluirá el uso de modos, medios y formatos de comunicación aumentativos y alternativos apropiados, así como de técnicas y materiales educativos para apoyar a las personas con discapacidad.

⁷⁵ Con la finalidad de ahondar acerca de los contenidos del derecho a la educación inclusiva y conocer más ampliamente otros instrumentos internacionales que integran el modelo normativo óptimo de ese derecho, se recomienda acudir al tomo III, *Educación inclusiva*, de la colección Legislar Sin Discriminación, publicado por el Conapred en 2013.

⁷⁶ ONU, Asamblea General, Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *op. cit.*, artículo 24, párrafo 2, inciso c; párrafo 3, incisos a, b y c, y párrafo 4.

Como complemento a lo anterior, la *Observación general No. 2* del Comité CDPD señala que “sin un transporte accesible a las escuelas, sin edificios escolares accesibles y sin información y comunicación accesibles, las personas con discapacidad no tendrían oportunidad de ejercer su derecho a la educación”. Resalta además que *todo el proceso educativo debe tender a la inclusión y a la igualdad de las personas con discapacidad*, aplicando no sólo el contenido del artículo 24 en comento, sino también de otras disposiciones de instrumentos internacionales de derechos humanos.⁷⁷

Derecho a la salud

De conformidad con el artículo 25 de la CDPD, los Estados parte se comprometen a adoptar medidas para que las personas con discapacidad tengan garantizado el derecho de acceso a la salud sin discriminación alguna por motivos de discapacidad.

Al respecto, aun cuando la CDPD no establece disposiciones expresas en ese artículo sobre las condiciones de accesibilidad que se deben prever para la efectiva realización de ese derecho en igualdad de condiciones a las del resto de la población, si se considera lo dispuesto por su artículo 9, se deduce que las instalaciones médicas son otro de los lugares en los que debe asegurarse la accesibilidad en los diferentes entornos a través de la identificación y eliminación de los obstáculos y barreras de acceso.

Sobre el particular, la *Observación general No. 14 (2000)*. *El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*, que emitió el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC), establece que *el derecho a la salud, en todas sus formas y en todos los niveles debe contar con cuatro elementos esenciales e interrelacionados*, cuya aplicación dependerá de las condiciones prevalecientes en cada Estado parte.

⁷⁷ ONU, Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación general No. 2, op. cit.*, párrafo 39.

Además de la disponibilidad, la aceptabilidad y la calidad, el cuarto elemento que debe caracterizar el derecho a la salud es la *accesibilidad*, misma que se desglosa en otras cuatro dimensiones, siendo éstas:⁷⁸

1. *La no discriminación*, referida a que los establecimientos, bienes y servicios de salud deben ser accesibles, jurídicamente y en la práctica, a los sectores de la población más desprotegidos y en condiciones de vulnerabilidad, y prestados sin discriminación alguna por cualquiera de los motivos contenidos en esa misma *Observación general*.
2. *La accesibilidad física*, que significa que los establecimientos, bienes y servicios de salud deben estar al alcance geográfico de todos los sectores de la población, entre otros las mujeres, las personas adultas mayores y *las personas con discapacidad*, en cuyo caso también debe comprender el acceso adecuado a los edificios.
3. *La accesibilidad económica* (asequibilidad), referida a que los pagos por servicios de salud deben basarse en el principio de equidad, con la finalidad de que los mismos, sin importar si son públicos o privados, estén al alcance de todos, incluidos los grupos más desfavorecidos.
4. *El acceso a la información*, que implica que las personas puedan solicitar, recibir y difundir información e ideas acerca de las cuestiones relacionadas con la salud.⁷⁹

Según lo señalado por esta *Observación general* en el sentido de que la aplicación de los elementos esenciales del derecho a la

⁷⁸ ONU, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación general No. 14 (2000)*. *El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud [artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales]*, Doc. E/C.12/2000/4, 22º período de sesiones, Ginebra, 25 de abril a 12 de mayo de 2000, distribución general 11 de agosto de 2000, párrafo 12.

⁷⁹ Cabe señalar que en esta última dimensión de la accesibilidad hace falta mencionar que la información relacionada con los servicios y atención de la salud debe difundirse y ponerse al alcance de las personas con discapacidad en formatos accesibles y atendiendo a los diversos tipos que de ella existen.

salud dependerán de las condiciones prevalecientes en cada país, no se debe olvidar que tanto la CDPD, en su artículo 4, párrafo 2, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC),⁸⁰ determinan que las medidas que los Estados adopten para el logro del ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales deben ser progresivas, aun cuando sea hasta el máximo de sus recursos disponibles.

Por lo tanto, no se podrá argumentar falta de recursos en ningún sentido para abstenerse de implementar progresivamente las medidas que en la práctica se traduzcan en un efectivo ejercicio del derecho a la salud de las personas con discapacidad, atendiendo a sus necesidades particulares por lo que al elemento esencial de accesibilidad se refiere.

Otro criterio asumido en materia de salud y accesibilidad es el adoptado por el Proyecto de acción mundial de la oms sobre discapacidad 2014-2021: Mejor salud para todas las personas con discapacidad,⁸¹ que en su objetivo 1, enfocado a la eliminación de obstáculos y mejoramiento del acceso a los servicios y programas de salud determina que, debido a la heterogeneidad que caracteriza a las personas usuarias de los servicios de salud *se debe prever un diseño universal en la concepción de productos, entornos, programas y servicios, con la finalidad de que puedan*

⁸⁰ ONU, Asamblea General, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales [en línea], Doc. A/RES/2200 A (XXI), adoptado el 16 de diciembre de 1966, en vigor 3 de enero de 1976. Ratificado por México el 23 de marzo de 1981, artículo 2, párrafo 1. <<http://www.ohchr.org/SF/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>>. [Consulta: 3 de abril, 2015.]

⁸¹ Cabe señalar que dicho proyecto de acción se basa en las recomendaciones contenidas en el *Informe Mundial sobre la Discapacidad*, publicado en 2011 por la oms y por el Banco Mundial, además de atender el contenido de la CDPD. Asimismo, su elaboración estuvo a cargo de los Estados miembros de la oms, organizaciones de la onu y asociados nacionales e internacionales, sobre todo, organizaciones de personas con discapacidad. Organización Mundial de la Salud, “Plan de acción mundial de la oms sobre discapacidad 2014-2021” [en línea]. <<http://www.who.int/disabilities/actionplan/es/>>. [Consulta, 3 de abril, 2015.]

*ser utilizados por el mayor número posible de personas;*⁸² obligación que debería ir acompañada de la debida referencia al mandato de llevar a cabo ajustes razonables cuando el diseño universal no sea suficiente para satisfacer, en un caso concreto, las necesidades en particular de las personas con discapacidad, ya sea en los productos, entornos, programas o servicios relacionados con el derecho a la salud.

Sobre la accesibilidad que debe caracterizar el ejercicio del derecho a la salud también se ha pronunciado el Comité CDPD, al señalar en su *Observación general No. 2* que las personas con discapacidad *no tendrán garantizado su derecho a la salud en tanto sigan existiendo lugares inaccesibles físicamente donde se presten los servicios médicos, mientras no se garantice la accesibilidad en el transporte para el traslado de las personas con discapacidad, o si la información y comunicación relacionadas con el cuidado y atención de la salud no se encuentran disponibles en alguna de las formas de comunicación previstas por el artículo 2 de la CDPD,*⁸³ siendo todos ellos comentarios que, si se comparan, encuentran total armonía con lo señalado por la *Observación general No. 14* del Comité DESC, anteriormente señalada.

Asimismo, la citada *Observación general No. 2* del Comité CDPD destaca, por lo que al tema de género respecta, que la accesibilidad en el ámbito de la salud también debe considerar necesariamente *la atención de la salud reproductiva de las mujeres y de las niñas con discapacidad, incluidos los servicios ginecológicos y obstétricos,*⁸⁴ con la finalidad de contar con objetos, herramientas, instrumentos o productos que puedan ser empleados por niñas y mujeres con discapacidad en condiciones cómodas y seguras, respetando su autonomía principalmente; sin olvidar que un aspecto importante será el

⁸² ONU, OMS, Proyecto de acción mundial de la OMS sobre discapacidad 2014-2021: Mejor salud para todas las personas con discapacidad [en línea], A67/16, 67a Asamblea Mundial de la Salud, 4 de abril de 2014, párrafo 29. <http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA67/A67_16-sp.pdf>. [Consulta: 3 de abril, 2015.]

⁸³ ONU, Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación general No. 2*, op. cit., párrafo 40.

⁸⁴ *Idem*.

de la accesibilidad en el ámbito de la comunicación, información y entendimiento relacionado con esta temática.

Derecho al trabajo

El derecho al trabajo de las personas con discapacidad y las medidas a implementar por parte de los Estados parte para asegurar que el mismo se ejerza en igualdad de condiciones, se encuentran previstos en el artículo 27 de la CDPD, y específicamente en el Convenio 159 sobre la readaptación profesional y el empleo de personas inválidas (*sic*),⁸⁵ así como en la Recomendación 99 sobre la adaptación y la readaptación profesionales de los inválidos (*sic*)⁸⁶ y la Recomendación 168 sobre la readaptación profesional y el empleo de personas inválidas (*sic*),⁸⁷ emitidos por la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Para garantizar el derecho al empleo de las personas con discapacidad sobre la base de igualdad de oportunidades, un aspecto importante es promover la accesibilidad al entorno laboral, tal como lo dispone el artículo 9 de la CDPD. Accesibilidad tanto del espacio físico en el que se presta el trabajo, como del entorno de la información y comunicación del mismo, ya que todas las etapas que conforman el acceso al trabajo de una persona, desde las ofertas laborales, los procesos de selección, la contratación, la pro-

⁸⁵ OIT, Convenio 159 sobre la readaptación profesional y el empleo [personas inválidas] [en línea], 69a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza, 20 de junio de 1983, en vigor el 20 de junio de 1985. Ratificado por México el 5 de abril de 2001. <http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C159>. [Consulta: 3 de abril de 2015.]

⁸⁶ ONU, OIT, Recomendación 99 sobre la adaptación y la readaptación profesionales de los inválidos [en línea], 38a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza, 22 de junio, 1955. <http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEX_PUB:12100:0::NO:12100:P12100_ILO_CODE:R099>. [Consulta: 1 de junio, 2015.]

⁸⁷ OIT, Recomendación 168 sobre readaptación profesional y el empleo [personas inválidas] [en línea], 69a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza, 20 de junio, 1983. <http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R168>. [Consulta: 3 de abril, 2015.]

moción profesional y la capacitación y el adiestramiento deben ser accesibles atendiendo a los diferentes tipos de discapacidad. Es de especial relevancia la instrumentación de ajustes razonables en este ámbito.⁸⁸ Sin olvidar la cadena de accesibilidad, en virtud de la cual también debe asegurarse el acceso al transporte con la finalidad de que las personas con discapacidad puedan trasladarse sin ningún obstáculo hacia sus centros de trabajo.

Sobre la cadena de accesibilidad, la Recomendación 168 de la OIT (aunque con 23 años de diferencia) también establece que como parte de las medidas que los Estados parte deben adoptar para garantizar la igualdad de oportunidades en el empleo, se encuentran *eliminar gradualmente las barreras y obstáculos de orden físico o arquitectónico, o las de la comunicación que afectan al transporte, al acceso y al libre movimiento en los centros de formación y empleo de las personas con discapacidad.*⁸⁹

Otro criterio con relación a la accesibilidad y el derecho al trabajo es el de la *Observación general No. 18. El derecho al trabajo (artículo 6 del PIDESC)*, adoptada por el Comité DESC en 2005, al señalar que el ejercicio del derecho al trabajo presupone la existencia de tres elementos esenciales e interdependientes, entre los que se encuentra el de *accesibilidad* (con la finalidad de que el mercado de trabajo sea accesible para toda persona). De este último elemento se desprenden tres dimensiones:⁹⁰

1. *La accesibilidad en cuanto a recursos.* Retomando lo previsto en los artículos 2, párrafo 2, así como en el 3 del PIDESC, que prohíben la discriminación en el acceso al empleo y en la conservación del mismo por diversos mo-

⁸⁸ ONU, Asamblea General, Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *op. cit.*, artículo 27, párrafo 1, incisos a e i.

⁸⁹ OIT, Recomendación 168 sobre readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), *op. cit.*, recomendación 11, incisos g y h.

⁹⁰ ONU, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación general No. 18. El derecho al trabajo (artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)* Doc. E/C.12/GC/18, 35º periodo de sesiones, Ginebra, aprobada el 24 de noviembre de 2005, distribución general 6 de febrero de 2006, párrafo 12.

tivos, entre los que es posible ubicar a la discapacidad, así como el artículo 2 del Convenio No. 111 de la OIT, que establece la obligación para los Estados de llevar a cabo una política nacional que promueva la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, es necesario señalar que para el cumplimiento de esas obligaciones los Estados parte pueden desarrollar diversos tipos de medidas y programas que se pueden aplicar con un mínimo de recursos, ya sea a través de la promulgación, reforma o abrogación de leyes, o bien, mediante la difusión de información.

2. *La accesibilidad física.* Tal como lo dispone la *Observación general No. 5 (personas con discapacidad)* del Comité DESC, la accesibilidad física se debe asegurar para tener garantizada la accesibilidad en el trabajo, pues tal como lo ha señalado la OIT “muy a menudo son las barreras materiales que la sociedad ha erigido en esferas como el transporte, la vivienda y el puesto de trabajo las que se citan como justificación para no emplear a las personas con discapacidad”. Por lo tanto, insta a los gobiernos para que desarrollen políticas que promuevan y regulen disposiciones laborales flexibles y alternativas que permitan atender razonablemente las necesidades de las personas trabajadoras con discapacidad.⁹¹
3. *La accesibilidad en la información.* Comprende el derecho de procurar, obtener y difundir información sobre los medios para obtener acceso al empleo mediante el establecimiento de redes de información sobre el mercado de trabajo en el ámbito local, regional, nacional e internacional.

⁹¹ ONU, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación general No. 5 (personas con discapacidad)*, Doc. E/C.12/1994/13, párrafo 22, 11º período de sesiones, Ginebra, 1994.

Asimismo, de acuerdo con la Resolución 68/3 de la ONU, se debe asegurar que en todas las políticas de desarrollo, incluidas las relativas al trabajo decente y al empleo pleno y productivo se tengan en cuenta las necesidades de las personas con discapacidad,⁹² entre las que se deben señalar las relativas a la accesibilidad en los entornos.

Como refuerzo de lo anterior se hace mención de la *Observación general No. 2* del Comité CDPD, que en su párrafo 41 prevé las necesidades específicas para garantizar la accesibilidad en el entorno laboral para las personas con discapacidad.⁹³

Derecho de acceso a la justicia

La CDPD reconoce el derecho de acceso a la justicia de las personas con discapacidad en su artículo 13. Sin embargo, para que éste sea ejercido en igualdad de condiciones a las de las personas sin discapacidad es necesario, entre otras acciones, que cumpla con ciertos parámetros o estándares de accesibilidad, auxiliándose de los debidos *ajustes al procedimiento*, al igual que de otro tipo de medidas.

Sobre este derecho, su reconocimiento por parte de la CDPD implica una noción que resulta amplia y exhaustiva, y que puede ser analizada, como mínimo, desde *tres dimensiones diferentes: legal, física y comunicacional*.⁹⁴

⁹² ONU, Asamblea General, Resolución 68/3, *op. cit.*, párrafo 4, inciso b.

⁹³ ONU, Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación general No. 2*, *op. cit.*, párrafo 41.

⁹⁴ Eurosocial, Programa para la Cohesión Social en América Latina, en colaboración con el Ministerio Público de la Defensa de la Nación, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, Programa Nacional de Asistencia para las Personas con Discapacidad en sus Relaciones con la Administración de Justicia —Adajus— Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Fundación Abogacía Española y Justice Coopération Internationales (JCI), *Protocolo para el Acceso a la Justicia de las Personas con Discapacidad. Propuestas para un trato adecuado* [en línea]. Buenos Aires, Cyan, Proyectos Editoriales, octubre 2013, p. 15. [Col. Documentos de Política 2, Área Justicia]. <http://sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1396257787-Protoco_Argentina_acceso%20a%20la%20justicia%20de%20personas%20con%20discapacidad.pdf>. [Consulta: 5 de mayo, 2015.]

La dimensión legal garantiza que todas las personas con discapacidad, sin importar el carácter con el que participen, tengan acceso permanente y efectivo a todos los procesos judiciales por derecho propio, es decir, ejerciendo plenamente su capacidad jurídica a través de un sistema de apoyos en la toma de decisiones y no a través de un sistema de sustitución de la voluntad. La dimensión física asegura que todas las sedes judiciales sean accesibles para las personas con discapacidad. En tanto que la dimensión comunicacional exige que toda la información que se otorgue a las personas con discapacidad, sea oral o escrita, esté disponible en formatos alternativos, como lengua de señas, escritura braille o en formatos de fácil lectura.⁹⁵

De esta manera, relacionando el derecho de acceso a la justicia con el contenido del artículo 9 de la CDPD, en particular respecto a la identificación y eliminación de obstáculos en espacios abiertos al público o en otras instalaciones interiores, los centros de impartición y administración de justicia deben ser accesibles tanto en el entorno físico, el ámbito de la información y las comunicaciones, como el de los sistemas y las TIC. Sin olvidar la cadena de accesibilidad, que se ha venido mencionando desde el apartado anterior y en virtud de la cual las personas con discapacidad deberían tener garantizada la accesibilidad a los transportes y al entorno urbano para poder trasladarse a los tribunales o juzgados.

Un criterio similar aplica la *Observación general No. 2* del Comité CDPD al señalar que el derecho de acceso a la justicia no puede ser efectivo si “los organismos encargados de hacer cumplir la ley y de administrar la justicia no son físicamente accesibles para las personas con discapacidad, o si no son accesibles los servicios, la información y la comunicación que proporcionan”.⁹⁶

⁹⁵ *Idem.*

⁹⁶ ONU, Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación general No. 2*, *op. cit.*, párrafo 37.

Derechos político-electorales

El reconocimiento de las personas con discapacidad para participar en la vida política y pública se encuentra previsto en el artículo 29 de la CDPD.

Este artículo establece que para que puedan ejercer sus derechos políticos se requiere, entre otras medidas, de aquellas relacionadas con la accesibilidad, como es la *garantía de que los procedimientos, instalaciones y materiales electorales sean adecuados y accesibles, fáciles de entender y utilizar*. De la misma manera, en los casos en que las personas con discapacidad lleguen a ejercer alguna función pública, se les debe facilitar el uso de nuevas tecnologías y de apoyo cuando proceda.

En relación con el derecho al voto de las personas con discapacidad, la *Observación general No. 25. La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto (artículo 25 del PIDCP)*, emitida por el Comité de Derechos Humanos, ha señalado que *no es razonable restringir el derecho de voto por motivos de discapacidad física, ni imponer requisitos o restricciones relacionados con la capacidad para leer y escribir*.⁹⁷

Asimismo, determina que se deben *adoptar medidas positivas para superar barreras lingüísticas o los obstáculos a la libertad de circulación* que impiden a las personas con derecho a voto ejercerlo de manera efectiva, obligando a los Estados parte a indicar en sus informes la forma en la que se atienden dichas situaciones.⁹⁸

Continuando con los motivos por los que no es razonable establecer restricciones a los derechos político-electorales de las personas con discapacidad, destaca la *Observación general No. 1* del Comité CDPD, que reconoce que la negación o la limitación de la capacidad jurídica ha sido utilizada para negar la participación

⁹⁷ ONU, Comité de Derechos Humanos, *Observación general No. 25. La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto (artículo 25 del PIDCP)*, párrafo 10, 57º período de sesiones, 1996.

⁹⁸ *Ibid.*, párrafo 12.

política de las personas con discapacidad, especialmente el derecho al voto.⁹⁹

En razón de ello, determina que la capacidad de adoptar decisiones no puede justificar que se excluya a las personas con discapacidad del ejercicio de sus derechos político-electorales, incluidos el derecho de votar y el derecho a presentarse como candidatas en las elecciones. Por lo que es obligación de los Estados parte proteger y promover esos derechos para garantizar que todas las personas con discapacidad accedan al apoyo de su elección para emitir su voto en secreto y participar sin discriminación en todas las elecciones, así como desempeñar cualquier función pública en cualquier nivel de gobierno, con ajustes razonables y apoyo cuando lo deseen.¹⁰⁰

Adicionalmente, la *Observación general No. 2* del Comité CDPD se pronuncia sobre los derechos político-electorales de las personas con discapacidad al señalar que “es importante que las reuniones políticas y los materiales utilizados y elaborados por los partidos políticos o los distintos candidatos que participen en elecciones públicas sean accesibles”.¹⁰¹

⁹⁹ ONU, Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación general No. 1* (2014). Artículo 12: *Igual reconocimiento como persona ante la ley* [en línea], Doc. CRPD/C/GC/1, párrafo 48, 11º periodo de sesiones, distribución general 19 de mayo de 2014. <http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/GC/1>. [Consulta: 20 de marzo, 2015.]

¹⁰⁰ *Ibid.*, párrafo 49. Cabe señalar que con dicho comentario formulado por el Comité CDPD queda sin sustento la restricción que en su momento fue emitida por la *Observación general No. 25 del Comité de Derechos Humanos* (antes mencionada), que establece como un caso razonable de limitación del derecho al voto y del derecho para ocupar cargos públicos de las personas con discapacidad los supuestos de incapacidad (*sic*) mental verificada.

¹⁰¹ ONU, Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación general No. 2*, *op. cit.*, párrafo 43.

Libertad de expresión y de opinión/ ámbito de la información y las comunicaciones

Además de lo previsto por el artículo 9 de la CDPD acerca de la accesibilidad en el ámbito de la información y las comunicaciones, el artículo 21 del mismo ordenamiento dispone que los Estados parte deben adoptar todas las medidas para que las personas con discapacidad puedan ejercer su derecho a la libertad de expresión y de opinión, incluida la libertad de recabar, recibir y facilitar información e ideas, en igualdad de condiciones a las demás personas, y en la forma de comunicación que ellas elijan de acuerdo con el artículo 2 de la CDPD.

Algunas de las medidas que los Estados parte deben adoptar para el efectivo ejercicio de la libertad en comento son las siguientes:¹⁰²

- › Facilitar a las personas con discapacidad información dirigida al público en general en *formatos accesibles, oportunamente, sin costo adicional y con las tecnologías adecuadas atendiendo a los diferentes tipos de discapacidad.*
- › *Reconocer, aceptar, promover y facilitar la utilización de la lengua de señas.* Obligación que también está reconocida en los artículos 24, 27, 29 y 30 de la CDPD.
- › *Aceptar y facilitar el sistema de escritura braille, los modos, medios y formatos aumentativos y alternativos de comunicación* y todos los demás modos, medios y formatos de comunicación accesibles que elijan las personas con discapacidad en sus relaciones oficiales.
- › *Alentar a las instituciones privadas* que prestan servicios al público en general, incluso a través de internet, a que proporcionen la información y los servicios en formatos que las personas con discapacidad puedan utilizar y a los que tengan acceso.

¹⁰² ONU, Asamblea General, Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *op. cit.*, artículo 21, incisos a al e.

- › Alentar a los *medios de comunicación*, incluidos los que prestan sus servicios también por internet, a que los mismos sean accesibles para las personas con discapacidad.

Tratado de Marrakech para facilitar el acceso a las obras publicadas a las personas ciegas, con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder al texto impreso¹⁰³

Además de las disposiciones que sobre el derecho de acceso a la información contempla la CDPD en el artículo 21 anteriormente citado, es importante mencionar que en su artículo 30, destinado a la participación en la vida cultural, señala que las personas con discapacidad deben tener *acceso al material cultural en formatos accesibles*.

Como un medio para el logro efectivo de ese derecho, la CDPD determina, por lo que se refiere a los derechos de autor, que los Estados deben tomar todas las medidas para que, de conformidad con el derecho internacional, se asegure que *las leyes de protección de los derechos de propiedad intelectual no constituyan una barrera excesiva o discriminatoria para el acceso de las personas con discapacidad a esos materiales culturales*.¹⁰⁴

Sobre el particular, de acuerdo con información aportada por la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI),¹⁰⁵

¹⁰³ OMPI, Tratado de Marrakech para facilitar el acceso a las obras publicadas a las personas ciegas, con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder al texto impreso [en línea], Doc. VIP/DC/8, Conferencia diplomática sobre la conclusión de un tratado que facilite a las personas con discapacidad visual y a las personas con dificultad para acceder al texto impreso el acceso a las obras publicadas, Marrakech, Marruecos, 27 de junio de 2013. <http://www.wipo.int/meetings/en/doc_details.jsp?doc_id=241683>. [Consulta: 4 de julio, 2015.] Todavía no entra en vigor: <http://www.wipo.int/treaties/es/ShowResults.jsp?lang=es&treaty_id=843>. [Consulta: 23 de noviembre, 2015.]

¹⁰⁴ ONU, Asamblea General, Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *op. cit.*, artículo 30, párrafo 1, inciso a, y párrafo 3.

¹⁰⁵ La OMPI es un organismo de la ONU creado en 1967, relacionado con los servicios, políticas, cooperación e información en materia de propiedad intelectual. México

en un estudio llevado a cabo en 2006 se observó que sólo 57 países hasta ese momento consideraban limitaciones o excepciones en favor de las personas con discapacidad visual en sus legislaciones nacionales sobre derecho de autor. Es decir, con disposiciones especiales que permitieran disponer de obras artísticas o literarias protegidas por derechos de autor, sin la autorización de la persona titular de los derechos.¹⁰⁶

Por consiguiente, atendiendo al escaso marco regulatorio nacional en la materia, así como al hecho de que cada país cuenta con una legislación propia acerca del derecho de autor que resulta aplicable exclusivamente en su territorio y que impide la exportación de obras literarias o artísticas en formatos accesibles (aun entre países con similares ordenamientos jurídicos), es que tanto los Estados parte de la OMPI como las organizaciones de personas con discapacidad llegaron a la conclusión de que era necesario contar con un instrumento que en el ámbito internacional abarcara las diferentes limitaciones o excepciones al derecho de autor, específicamente referidas a la conversión de obras en formatos accesibles.¹⁰⁷

De esta manera la OMPI aprobó el Tratado de Marrakech para facilitar el acceso a las obras publicadas a las personas ciegas, con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder al texto impreso (en adelante, Tratado de Marrakech), el cual es un instrumento internacional que, si bien fue adoptado el 27 de

forma parte de este organismo desde 1975. Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, “La OMPI por dentro” [en línea]. <<http://www.wipo.int/about-wipo/es/>>. [Consulta: 25 de marzo, 2015.]

¹⁰⁶ Cabe mencionar como antecedente el Convenio de Berna para la Protección de las Obras Literarias y Artísticas, primer instrumento internacional en la materia a partir del cual se estableció que los derechos de autor de obras literarias y artísticas debían contener ciertos límites o excepciones en favor del interés público (como en el caso que nos ocupa, en favor de las personas con discapacidad visual). Catherine Jewell, “Un tratado histórico abre paso a las personas con discapacidad visual”, en *Revista de la OMPI* [en línea], agosto 2013, núm. 4, p. 2. <http://www.wipo.int/export/sites/www/wipo_magazine/es/pdf/2013/wipo_pub_121_2013_04.pdf>. [Consulta: 25 de marzo, 2015.]

¹⁰⁷ *Idem*.

junio de 2013, a la fecha de culminación de este estudio no ha entrado en vigor (noviembre de 2015), toda vez que de acuerdo con su artículo 18, lo hará tres meses después de que 20 partes contratantes hayan depositado sus instrumentos de ratificación o adhesión,¹⁰⁸ situación que no ha ocurrido todavía.

Dicho Tratado, una vez que entre en vigor, coadyuvará a que las personas con discapacidad visual, entre otras discapacidades, puedan tener acceso en igualdad de condiciones a las obras impresas publicadas, ya sea para fines educativos, de investigación o de ocio, toda vez que la falta o ausencia de las mismas en formatos accesibles promueve la escasez de libros entre las personas con discapacidad. Según datos de la Unión Mundial de Ciegos, sólo 5% de la totalidad de libros que se publican al año en el mundo están disponibles en formatos accesibles para esta población.¹⁰⁹

El 30 de abril de 2015 México ratificó dicho tratado internacional mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de junio de 2015;¹¹⁰ lo que da cumplimiento a una de las recomendaciones emitidas a nuestro país por parte del Comité CDPD en sus *Observaciones finales* de 2014, por medio de la que se instaba al Estado mexicano a aprobar el Tratado de Marrakech lo antes posible.¹¹¹

En concreto, el artículo 3 del Tratado de Marrakech dispone que las personas beneficiarias de sus disposiciones, independientemente de otras discapacidades, son:¹¹²

¹⁰⁸ OMPÍ, Tratado de Marrakech, *op. cit.*, artículo 18.

¹⁰⁹ Catherine Jewell, *Un tratado histórico abre paso a las personas con discapacidad visual*, *op. cit.*, p. 2.

¹¹⁰ Decreto por el que se aprueba el Tratado de Marrakech para facilitar el acceso a las obras publicadas a las personas ciegas, con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder al texto impreso, adoptado en Marrakech el veintisiete de junio de dos mil trece [en línea]. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 12 de junio de 2015. <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5396509&fecha=12/06/2015>. [Consulta: 19 de junio, 2015.]

¹¹¹ ONU, Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observaciones finales sobre el informe inicial de México*, *op. cit.*, párrafos 57 y 58.

¹¹² OMPÍ, Tratado de Marrakech, *op. cit.*, artículo 3.

- a) Toda persona ciega;
- b) Toda persona con una discapacidad visual o una dificultad para percibir o leer que no pueda corregirse para que permita un grado de visión sustancialmente equivalente al de una persona sin ese tipo de discapacidad o dificultad, y para quien es imposible leer material impreso de una forma sustancialmente equivalente al de una persona sin esa discapacidad o dificultad, o¹¹³
- c) Toda persona que no pueda de otra forma, por una discapacidad física, sostener o manipular un libro o centrar la vista o mover los ojos en la medida en que normalmente se considera apropiado para la lectura.

Asimismo, con la finalidad de homologar definiciones, en su artículo 3 establece que por *ejemplar en formato accesible* se entenderá la *reproducción de una obra, de una manera o forma alternativa que dé a las personas beneficiarias acceso a ella*; siendo dicho acceso tan viable y cómodo como el de las personas sin discapacidad visual o sin otras dificultades para acceder al texto impreso; disponiendo que el ejemplar en formato accesible sea utilizado exclusivamente por las personas beneficiarias, respetando la integridad de la obra original y tomando en consideración los cambios necesarios para hacer que la obra sea accesible en el formato alternativo y de acuerdo con las necesidades de accesibilidad de las beneficiarias.

Por otro lado, como parte de las obligaciones impuestas a los Estados firmantes, el Tratado de Marrakech dispone en su artículo 4, párrafo 1, inciso a, que deben establecer en su legislación nacional de derecho de autor disposiciones especiales que permitan producir, distribuir y poner a disposición del público obras publicadas en formatos accesibles, a través de limitaciones o excepciones a los derechos de autor. Además, deben permitir

¹¹³ De acuerdo con el Tratado de Marrakech, la expresión empleada en ese artículo 3, inciso b, “no puede corregirse”, no implica que se exija el sometimiento a todos los procedimientos de diagnóstico y tratamientos médicos disponibles. *Ibid.*, nota a pie de página del artículo 3, inciso b.

el intercambio transfronterizo de esos materiales accesibles, con la finalidad de facilitar su disponibilidad en favor de las personas beneficiarias de dicho Tratado y evitar la duplicidad de esfuerzos para volver accesible una misma obra.¹¹⁴

Todo lo anterior con el debido respeto al derecho internacional de autor, y siguiendo la regla de los tres pasos prevista por otros instrumentos internacionales (como el Convenio de Berna para la Protección de las Obras Literarias y Artísticas y el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio), que señala que se podrán establecer limitaciones y excepciones al derecho de autor siempre y cuando: 1) las mismas se circunscriban a determinados casos especiales, 2) en que la reproducción de la obra no atente contra la explotación normal de la misma y 3) no cause un perjuicio injustificado a los intereses del titular de los derechos de la misma.¹¹⁵

La finalidad es que las personas con discapacidad tengan garantizado el acceso a la libertad de opinión y expresión en condiciones de igualdad a las del resto de las personas, atendiendo a sus necesidades particulares de comunicación y acceso a la información.

Sistemas y tecnologías de la información y la comunicación (TIC)

En materia de accesibilidad en el ámbito de las TIC, además de lo dispuesto por el artículo 9 de la CDPD, es preciso hacer mención de la regulación emitida por la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), el cual es un organismo especializado de la ONU para las TIC y telecomunicaciones, entre cuyas funciones se encuentra la de mejorar el acceso a las TIC de las comunidades

¹¹⁴ *Ibid.*, artículos 4 y 5.

¹¹⁵ Jens Bwammel, "Después de Marrakech", en *Revista de la OMPI* [en línea], agosto 2013, núm. 4, pp. 8 y 9. <http://www.wipo.int/export/sites/www/wipo_magazine/es/pdf/2013/wipo_pub_121_2013_04.pdf>. [Consulta: 25 de marzo, 2015.]

insuficientemente atendidas en todo el mundo, protegiendo el derecho fundamental de todos a comunicar,¹¹⁶ como es el caso de las personas con discapacidad.

Cabe señalar que la UIT está conformada con miembros tanto del sector público como del privado, ya que además de los Estados que la integran (entre ellos México) se suman empresas privadas, instituciones académicas y organismos reguladores de las TIC.¹¹⁷

Por lo que se refiere a la accesibilidad de las personas con discapacidad y su relación con el ámbito de las telecomunicaciones y las TIC, la UIT desempeña un papel fundamental en la materia, toda vez que su acción está encaminada a:

- ▶ *Integrar la cuestión de accesibilidad en las normas internacionales emitidas en materia de telecomunicaciones y las TIC.*
- ▶ *Alentar la inclusión de la accesibilidad en todas las tecnologías y prácticas de la industria de las telecomunicaciones y las TIC.*
- ▶ *Ayudar a los Estados miembros de la UIT a cumplir con sus obligaciones internacionales derivadas de la CDPD, enfocadas a garantizar el acceso de las personas con discapacidad a los sistemas y las TIC.*
- ▶ Promover el intercambio de buenas prácticas y sensibilizar sobre la materia a través de conferencias, talleres y publicaciones.¹¹⁸

En particular, la Actividad Conjunta de Coordinación sobre Accesibilidad y Factores Humanos (JCA-AHF, por sus siglas en

¹¹⁶ UIT, "Visión general" [en línea]. <<http://www.itu.int/es/about/Pages/overview.aspx>>. [Consulta: 4 de abril, 2015.]

¹¹⁷ UIT, "Directorio global de la UIT" [en línea]. <http://www.itu.int/online/mm/scripts/mm.list?_search_region=A&languageid=1>. [Consulta: 4 de abril, 2015.]

¹¹⁸ UIT, "Accesibilidad integrada. Mejorando el acceso a las TIC de las personas con discapacidad" [en línea], UIT y UIT-T, 2012. <http://www.itu.int/dms_pub/itu-t/oth/0b/04/TOB0400004E2C01PDFS.pdf>. [Consulta: 4 de abril, 2015.]

inglés), creada en 2007, es la entidad reguladora de todas las actividades de la UIT en materia de accesibilidad, sistematizando la labor llevada a cabo por todos los sectores que la integran, como el de Desarrollo de las Telecomunicaciones,¹¹⁹ el de Radiocomunicaciones¹²⁰ y el de Normalización de las Telecomunicaciones,¹²¹ con la participación de personas con discapacidad, las organizaciones que las representan, los gobiernos, los organismos reguladores en la materia, así como entidades del sector privado y la academia.¹²²

Otro organismo destinado a la regulación de la accesibilidad de las personas con discapacidad a las TIC y las telecomunicaciones es la Coalición Dinámica sobre Accesibilidad y Discapacidades (DCAD, por sus siglas en inglés), creada en la edición 2007 de la reunión anual del Foro para la Gobernanza de Internet (FGI), con el objetivo de garantizar que se consulte y tome en cuenta a las personas con discapacidad en las reuniones de dicho Foro, con la finalidad de concientizar a todos los participantes para construir una cultura de accesibilidad entre las personas y entidades responsables de formular políticas, las entidades reglamentarias (a nivel administrativo), así como entre las empresas

¹¹⁹ Sector de la UIT que fomenta la cooperación internacional y la prestación de asistencia técnica en la creación, desarrollo y perfeccionamiento de redes y equipos de telecomunicaciones y TIC en los países en desarrollo. UIT, “Sobre el UIT-D y la BDT” [en línea]. <<http://www.itu.int/es/ITU-D/Pages/About.aspx>>. [Consulta: 4 de abril, 2015.]

¹²⁰ Su misión es garantizar el uso racional, equitativo, eficiente y económico del espectro de radiofrecuencias para todos los servicios de radiocomunicación, incluyendo aquellos que usan órbitas satelitales, así como llevar a cabo estudios y aprobar recomendaciones en materia de radiocomunicaciones. UIT, “Welcome to ITU-R” [en línea]. <<http://www.itu.int/en/ITU-R/information/Pages/default.aspx>>. [Consulta: 4 de abril, 2015.] Traducción no oficial.

¹²¹ Sector encargado de la elaboración de normas internacionales en materia de las TIC, en el que todos los países y empresas, con independencia de su tamaño, disponen de idénticos derechos para influir en la elaboración de las recomendaciones UIT-T, principal producto de este sector. UIT, “El UIT-T en breve” [en línea]. <<http://www.itu.int/es/ITU-T/about/Pages/default.aspx>>. [Consulta: 4 de abril, 2015.]

¹²² UIT, *Accesibilidad integrada. Mejorando el acceso a las TIC de las personas con discapacidad*, op. cit.

fabricantes y proveedores de servicios en el ámbito de las telecomunicaciones y las TIC.¹²³

Dentro de las regulaciones que la UIT¹²⁴ ha emitido en el tema de accesibilidad y personas con discapacidad destaca una de las más recientes, el Reglamento de las Telecomunicaciones Internacionales (RTI), adoptado en 2012 por la Conferencia Mundial de Telecomunicaciones celebrada en Dubai; el Reglamento fue firmado en el acto por 89 países de los 144 presentes, entre ellos México.¹²⁵

El RTI es un tratado mundial de carácter vinculante que sirve para “*facilitar la interconexión e interoperabilidad de los servicios de información y comunicación, así como garantizar su eficiencia y su utilidad y disponibilidad generalizada para el público*”.¹²⁶ Desde su Preámbulo, señala el compromiso de los Estados miembros de aplicar sus disposiciones atendiendo al respeto y cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos, particularizando en el tema de la accesibilidad que se debe promover para el acceso de las personas con discapacidad a los servicios internacionales de telecomunicaciones, con arreglo a las Recomendaciones UIT-T aplicables.¹²⁷

¹²³ *Idem*.

¹²⁴ Estas recomendaciones varían en cuanto a su carácter vinculante o no para los Estados dependiendo del tipo de documento emitido, por ejemplo, las Recomendaciones UIT-T, como se verá más adelante, no son vinculantes hasta en tanto no sean incorporadas por el Estado a su legislación interna.

¹²⁵ Está pendiente la ratificación por parte de México. La lista de signatarios de las actas finales de la Conferencia Mundial de Telecomunicaciones celebrada en Dubai, en diciembre 2012, puede ser consultada en UIT, “Signatories of the Final Acts: 89” [en línea]. <<http://www.itu.int/osg/wcit-12/highlights/signatories.html>>. [Consulta: 4 de abril, 2015.]

¹²⁶ UIT, “Conferencia Mundial de Telecomunicaciones Internacionales (CMTI)” [en línea]. <<http://www.itu.int/es/wcit-12/Pages/default.aspx>>. [Consulta: 4 de abril, 2015.]

¹²⁷ UIT, Reglamento de las Telecomunicaciones Internacionales [en línea]. Conferencia Mundial de Telecomunicaciones Internacionales Dubai, Emiratos Árabes Unidos, 2012. Preámbulo, segundo párrafo y artículo 8B, respectivamente. <<http://www.itu.int/en/wcit-12/Documents/final-acts-wcit-12-es.pdf>>. [Consulta: 4 de abril, 2015.]

Estas Recomendaciones UIT-T son el principal producto del Sector de Normalización de las Telecomunicaciones, que si bien son normas internacionales no vinculantes hasta que son adoptadas por la legislación nacional de cada Estado miembro, tienen altos estándares de cumplimiento ya que permiten el intercambio de mensajes de voz, video o datos a escala global.¹²⁸

Acerca del tema de la accesibilidad, una de las Recomendaciones UIT-T es la *Lista de verificación de accesibilidad de las telecomunicaciones para actividades de normalización*, emitida en 2006, que tiene por finalidad promover que se tengan en cuenta las necesidades de accesibilidad de las personas con discapacidad desde las primeras fases, durante y al finalizar el proceso de elaboración de normas, garantizando con ello que los servicios y equipos de telecomunicaciones sean usados por el mayor número posible de personas, incluyendo a las personas con discapacidad.¹²⁹

Otra Recomendación UIT-T aplicable es la *Recomendación UIT-T F.790. Directrices sobre la posibilidad de acceso a las telecomunicaciones en favor de las personas de edad y las personas con discapacidades* (en adelante, *Recomendación UIT-T F.790*), cuya finalidad es proporcionar lineamientos generales sobre toda clase de soporte lógico, equipo y servicios de telecomunicación afines para garantizar la accesibilidad de los mismos a personas con diferentes niveles de discapacidades, incluidas las temporales y permanentes.¹³⁰

En particular, recomienda a las entidades fabricantes de equipos y servicios de telecomunicaciones tener en cuenta una serie

¹²⁸ "Recomendaciones y otras publicaciones de la UIT" [en línea]. <<http://www.itu.int/es/ITU-T/publications/Pages/default.aspx>>. [Consulta: 4 de abril, 2015.] También consultar: ONU, UIT, *El UIT-t en breve*, op. cit.

¹²⁹ UIT, FSTP-TACL *Telecommunications Accessibility Checklist* [en línea], preámbulo, UIT-T, 24 de noviembre de 2006. <<http://www.itu.int/pub/T-TUT-FSTP-2006-TACL/en>>. [Consulta: 4 de abril de 2015.] Traducción no oficial.

¹³⁰ UIT, *Recomendación UIT-T f.790* [en línea]. 1 Alcance, Comisión de Estudio 16 [2005-2008] del Sector de Normalización de las Telecomunicaciones UIT-T, 01/2007 <<http://www.itu.int/rec/T-REC-F.790-200701-l/es>>. [Consulta: 4 de abril, 2015.]

de principios generales para garantizar y alcanzar la accesibilidad en ellos, destacando el relativo al *diseño inclusivo*, a partir del cual se busca que en la planificación, preparación, diseño y distribución de esos equipos y servicios se tenga presente a las personas con discapacidad y personas adultas mayores para garantizar que los puedan utilizar en la mayor medida posible.

Señala que, en caso de que dicho diseño no sea suficiente para atender a sus requerimientos particulares, se proporcione un diseño personal que sea absolutamente equivalente o funcionalmente equivalente al servicio original, mediante el uso de equipo opcional o tecnología de asistencia de otros fabricantes. Incluso determina que los equipos y servicios de telecomunicaciones deberían poder utilizarse y explotarse en la mayor medida posible sin representar una carga excesiva para las capacidades cognitivas y de memoria de las personas usuarias, en diferentes contextos culturales o lingüísticos, o cuando se utilicen por primera vez.¹³¹

En el mismo ámbito que las anteriores Recomendaciones UIT-T, se destaca la *Resolución 70-Accesibilidad de las telecomunicaciones/TIC para las personas con discapacidades* (en adelante, *Resolución 70*),¹³² siendo la primera resolución en materia de accesibilidad emitida por la Asamblea Mundial de Normalización de las Telecomunicaciones (AMNT).¹³³

Dicha Resolución reconoció todas las regulaciones e instancias que se habían emitido y creado sobre la materia hasta ese momento (incluyendo la CDPD), así como que la máxima accesibilidad y facilidad de uso de los servicios, productos y terminales de telecomunicaciones/TIC mediante un diseño universal logrará

¹³¹ *Ibid.*, 6 Principios generales, incisos a, b y e.

¹³² UIT, UIT-T, *Resolución 70 - Accesibilidad de las telecomunicaciones / TIC para las personas con discapacidades* [en línea]. Asamblea Mundial de Normalización de las Telecomunicaciones, Johannesburgo, 21 al 30 de octubre de 2008. <http://www.itu.int/dms_pub/itu-t/opb/res/T-RES-T.70-2012-PDF-S.pdf>. [Consulta: 4 de abril, 2015.]

¹³³ La AMNT es la reunión de más alto nivel de la UIT-T.

que aumente la utilización de los mismos por parte de las personas con discapacidad, invitando a los Estados miembros a:¹³⁴

- › Considerar la creación dentro de sus marcos jurídicos nacionales de directrices o de otros mecanismos para mejorar la accesibilidad, compatibilidad y facilidad de uso de servicios, productos y terminales de telecomunicaciones/TIC.
- › Considerar la introducción de servicios de retransmisión de telecomunicaciones que permitan que las personas con discapacidad auditiva o para hablar utilicen servicios de telecomunicaciones que sean funcionalmente equivalentes a los utilizados por las personas sin ninguna discapacidad.
- › Participar en los estudios relacionados con la accesibilidad en todos los sectores de la UIT, promoviendo la participación de las personas con discapacidad en los procesos de normalización para que se tomen en cuenta sus necesidades y experiencias.¹³⁵

De esta manera, varias de las normas emitidas por la UIT están enfocadas al tema de la accesibilidad para las personas con discapacidad, con la finalidad de incidir en estrategias, marcos jurídicos y garantizar que esta población ejerza el derecho a la accesibilidad en ese ámbito sin discriminación alguna y en las mismas condiciones que las personas sin discapacidad, y así asegurar que los servicios y equipos sean utilizados por el mayor número de personas posible y ofrezcan calidad en el servicio.

¹³⁴ No se logró encontrar un fundamento en la página de la UIT acerca de si México forma parte de la citada AMNT, ya que la única referencia que se encuentra acerca de Estados miembros es referente a la UIT como tal. Sin embargo, considerando que la AMNT es la reunión de más alto nivel de la UIT-T (del Sector de Normalización) de la propia UIT, de la cual ya se ha señalado que México forma parte, es que se deduce que también forma parte de la AMNT.

¹³⁵ UIT, UIT-T, *Resolución 70 - Accesibilidad de las telecomunicaciones/TIC para las personas con discapacidades*, *op. cit.*

Asimismo, deja el turno a los Estados para que, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, emitan las regulaciones que obliguen a las entidades encargadas de fabricar, diseñar e instrumentar los equipos y servicios en materia de TIC a incorporar el principio de diseño universal en cada uno de ellos, sin olvidar la obligación de realizar los debidos ajustes razonables en los casos en los que, por cuestiones particulares, el diseño universal no sea suficiente para garantizar la accesibilidad al ámbito de las TIC.

Para lograr esos objetivos, además de las normas emitidas por la UIT-T, los Estados también pueden auxiliarse de los diversos informes emitidos por ése y los otros sectores que conforman la UIT, mismos que aportan datos interesantes acerca de la accesibilidad en las TIC y las telecomunicaciones (por ejemplo, el *Informe final de la Cuestión 20/1: Acceso a los servicios de telecomunicaciones en favor de las personas con discapacidades*, o el informe *Model ICT accessibility. Policy Report*, emitido en 2014).¹³⁶

Accesibilidad a los sitios web

Resalta el caso de los sitios web accesibles debido a que, como se ha mencionado en este capítulo, el uso de internet en la actualidad es cada vez mayor ya que se relaciona con el ejercicio de diversos derechos, así como con un gran número de actividades de la vida diaria (trabajo, ocio, cultura, turismo, educación, comercio, salud, entre otras).

Por consiguiente, es una necesidad asegurar la accesibilidad a internet a través de sitios electrónicos, tanto públicos como priva-

¹³⁶ UIT, UIT-D, *Cuestión 20/1: Acceso a los servicios de telecomunicaciones en favor de las personas con discapacidades* [en línea]. Comisión de Estudio 2, 4º periodo de estudios [2006-2010]. <https://www.itu.int/dms_pub/itu-d/opb/stg/D-STG-SG01.20-2010-PDF-S.pdf>. [Consulta: 1 de julio, 2015.] UIT, *Model ICT accessibility. Policy Report* [en línea]. <<http://www.itu.int/en/ITU-D/Digital-Inclusion/Persons-with-Disabilities/Documents/ICT%20Accessibility%20Policy%20Report.pdf>>. [Consulta: 1 de julio, 2015.]

dos, que permitan a todas las personas, sin importar sus condiciones, percibir, entender, navegar e interactuar con la información que en ellos se publica, con la finalidad de que todas ellas, incluyendo personas con discapacidad y personas adultas mayores, puedan acceder a la sociedad de la información, ya que comúnmente los sitios *web* están diseñados para personas sin ninguna discapacidad.

En las personas con discapacidad visual, el texto, las imágenes y los videos de algunos sitios pueden llegar a convertirse en obstáculos para acceder a los contenidos, al igual que los videos para las personas con discapacidad auditiva.

Por otra parte, el uso del teclado y de otros controles del equipo pueden resultar complicados para las personas con discapacidad motriz o de movilidad reducida, impidiéndoles navegar libremente por el sitio visitado; la sobresaturación de información puede afectar a las personas con discapacidad intelectual, quienes requieren que sea proporcionada a través de un lenguaje sencillo o mediante pictogramas.

En consecuencia, referirse a la accesibilidad en la *web* significa que el contenido sea perceptible por alguno de los sentidos del ser humano y que sea compatible con las herramientas de asistencia tecnológica que emplean las personas con discapacidad como, por ejemplo, los lectores de pantalla, aplicaciones de comando de voz o amplificadores de pantalla, entre otros.¹³⁷

Esta iniciativa de hacer accesibles los sitios web ha tenido diversos antecedentes, como la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información de la ONU, celebrada en 2003 en Ginebra y en 2005 en Túnez, en las que se adoptaron diversos documentos como la Declaración de Principios de Ginebra y la Agenda de Túnez para la Sociedad de la Información. En ambos documentos se reconoció la necesidad de volver accesibles las TIC para

¹³⁷ Conapred, *Carpeta informativa. Presentación: www.conapred.org.mx, espacio abierto a la inclusión* [en línea]. México, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, s. f., p. 8. <http://www.conapred.org.mx/depositobv/CARPETA-WEB_ACCESIBLE.pdf>. [Consulta: 6 de abril, 2015.]

todas las personas, así como el papel fundamental por parte de los Estados para lograr ese propósito.¹³⁸

Derivado de lo anterior es que la International Rights and Principles Coalition (IRP), sociedad civil en defensa de los derechos humanos *on line*, adoptó a nivel internacional los 10 Derechos y Principios de Internet, entre los que destacan el de universalidad e igualdad. A partir de este documento se establece que todos los derechos reconocidos a todas las personas deben ser respetados en el ámbito de internet, así como el de accesibilidad, por virtud del cual toda persona tiene igual derecho a acceder y utilizar internet de forma segura y libre.¹³⁹

De esta manera se fueron emitiendo recomendaciones o directrices acerca de cómo crear sitios web accesibles. Un ejemplo de ello son las del World Wide Web Consortium (W3C), a través de su *Iniciativa para la Accesibilidad Web* (WAI, por sus siglas en inglés), entre las que destacan las *Pautas de Accesibilidad al Contenido en la Web 1.0* (WCAG 1.0), que proporcionan estándares internacionales que deben tomar en cuenta las y los desarrolladores de sitios *web*, tanto en el sector público como en el privado, para crear portales de internet accesibles para las personas con discapacidad.¹⁴⁰

Dichas *Pautas versión 1.0* constituyen un total de 14 lineamientos,¹⁴¹ clasificadas en tres categorías que señalan la obligatoriedad de su cumplimiento al indicar los puntos de verificación

¹³⁸ Conapred / IFAI, *Guía para la Acción Pública. Los sitios web accesibles. Una herramienta para el acceso a la información y a la interacción en condiciones de igualdad* [en línea]. México, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación / Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, 2011, pp. 29 y 45. <<http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/GAP-Web-01-Accss.pdf>>. [Consulta: 6 de abril, 2015.]

¹³⁹ *Ibid.*, pp. 44 y 45.

¹⁴⁰ *Ibid.*, p. 42.

¹⁴¹ Algunas de las pautas son: proporcionar alternativas equivalentes para el contenido visual y auditivo; no basar el contenido sólo en el color; asegurarse de que las páginas que emplean nueva tecnología se transformen correctamente; asegurar la accesibilidad directa de las interfaces incrustadas; proporcionar información de contexto y orientación; proporcionar mecanismos claros de navegación; asegurar que los documentos sean claros y simples, así como utilizar tecnologías y pautas W3C, entre otras. Conapred, *Carpeta informativa. Presentación*, *op. cit.*, p. 10.

que el desarrollador del sitio *web* tiene que satisfacer (niveles A, AA y AAA).¹⁴² Asimismo, establecen la necesidad de llevar a cabo pruebas que permitan medir el grado de accesibilidad en el sitio de internet, ya sean automáticas o manuales:¹⁴³

- a) *Las pruebas automáticas* se realizan a través de programas informáticos que verifican las reglas de programación del sitio, cuyo cumplimiento es forzoso para asegurarse que se cubre un nivel o categoría en específico.
- b) *Las pruebas manuales* se refieren a aquellos conceptos no relacionados con el código de programación, como por ejemplo la prueba de análisis de contraste de color, la de visualización del sitio sin imágenes o la utilización del lector de pantalla, en las que aun arrojando como resultado que existe algún tipo de errores, se podría considerar que el sitio *web* es accesible, pues su validación se lleva a cabo por una persona y no por la máquina.

En razón de lo anterior resulta necesario que las entidades gubernamentales, como primeras obligadas a garantizar el acceso de toda la población a los sistemas y las TIC, promuevan el diseño accesible de sus páginas web institucionales, con pleno respeto a los derechos a la igualdad, no discriminación y accesibilidad de las personas con discapacidad, basado en los estándares internacionales de accesibilidad reconocidos sobre la materia, como los del W3C a través de la WAI, y estén en posibilidad de formular lineamientos para que las entidades privadas, sobre todo aquellas que prestan un servicio público, también se encuentren obligadas al diseño accesible de sus sitios de internet.¹⁴⁴

¹⁴² *Ibid.*, p. 9.

¹⁴³ *Idem.*

¹⁴⁴ Cabe señalar que, respecto a los parámetros para volver accesible el contenido de internet, además de la versión 1.0 de las *Pautas de Accesibilidad al Contenido en la Web* comentadas en este apartado, también se encuentran vigentes otras actualizaciones de las mismas, como la versión 2.0. Por lo tanto, dado el continuo avance en la

Situaciones de riesgo y emergencias humanitarias

De conformidad con el artículo 11 de la CDPD se establece que los Estados deben adoptar todas las medidas posibles para garantizar la seguridad y la protección de las personas con discapacidad en situaciones de riesgo, como las situaciones de conflicto armado, emergencias humanitarias y desastres naturales.

Sin embargo, aun cuando debería cumplimentarse esta obligación por los Estados que forman parte de la CDPD, la situación de las personas con discapacidad se agrava de forma considerable ante la presencia de algún tipo de desastre. *“No sólo son menos propensos a recibir la ayuda que necesitan durante una crisis humanitaria, sino que también son menos propensos a recuperarse en el largo plazo”*.¹⁴⁵ Esto obedece a que es nula o muy poca la inclusión y participación de las personas con discapacidad en la planificación de la reducción de riesgos de desastres.

Así lo confirma el Marco de Acción de Hyogo, adoptado en 2005 y por diez años (2015) como el plan mundial de reducción del riesgo de desastres (Marco de Hyogo). Si bien su finalidad es reducir considerablemente las pérdidas humanas y de bienes económicos, sociales y ambientales ocasionadas por los desastres, aumentando la resiliencia¹⁴⁶ de los países ante algún tipo de catástrofe, este Marco omite incluir la perspectiva de la discapacidad

materia, así como la existencia de diversos estándares de accesibilidad promovidos por diferentes instancias, es indispensable que los Estados, en sus regulaciones internas de accesibilidad a la internet, determinen un piso mínimo al cual sujetarán su contenido en la *web*, con la finalidad de generar certeza jurídica entre los sujetos obligados respecto a las obligaciones a implementar en la materia.

¹⁴⁵ ONU, “Día Internacional para la Reducción de los Desastres. Campaña 2013 “Vivir los desastres con una discapacidad” [en línea]. <<http://www.un.org/es/events/disasterreductionday/previous.shtml>>. [Consulta: 31 de marzo, 2015.]

¹⁴⁶ La Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD) de la ONU define el término *resiliencia* como “la capacidad de un sistema, comunidad o sociedad expuestos a una amenaza para resistir, absorber, adaptarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y eficaz, lo que incluye la preservación y restauración de sus estructuras y funciones básicas”. En otras palabras, es la capacidad de “resistir a” o “resurgir de” un choque. “La resiliencia de una comunidad con respecto a los posibles

en su contenido, aun cuando sí considera otras perspectivas como el género y la diversidad cultural.¹⁴⁷

Por su parte, en 2013, tanto el Día Internacional para la Reducción de los Desastres, enfocado en las personas con discapacidad, como los resultados de una encuesta mundial llevada a cabo por la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD) de la ONU, volvieron a evidenciar que frecuentemente la mayoría de las personas con discapacidad no son consultadas en la planificación de los riesgos de desastres, ni invitadas a participar en los procesos de adopción de decisiones, lo que trae como consecuencia que sus necesidades no sean incluidas en la instrumentación de planes y programas al respecto, así como que no estén preparadas e informadas para afrontar cualquier situación de desastre, colocándolas en riesgo de sufrir lesiones y hasta la muerte.¹⁴⁸

Ante ese panorama, en la Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, llevada a cabo en Sendai, Japón, del 14 al 18 de marzo de 2015, se realizó una sesión de trabajo para abordar la temática de la participación e inclusión de las personas con discapacidad en la planificación de los riesgos de desastres. Representantes de diversos países e instituciones comentaron las prácticas o experiencias en sus lugares de origen, como fue el caso de Kenia, Letonia, Botswana, el Consejo de Europa, la Agencia de Cooperación Internacional de Japón, el Foro de Discapacidad del Pacífico y la Oficina de

eventos que resulten de una amenaza se determina por el grado al que esa comunidad cuenta con los recursos necesarios y es capaz de organizarse tanto antes como durante los momentos apremiantes". UNISDR, *Terminología sobre reducción del riesgo de desastres* [en línea]. Ginebra, UNISDR, 2009, pp. 28 y 29. <http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologySpanish.pdf>. [Consulta: 3 de abril, 2015.]

¹⁴⁷ UNISDR, "Resumen del Marco de Acción de Hyogo para el 2005-2015. Aumento de la Resiliencia de las Naciones y las Comunidades ante los Desastres (Marco de Hyogo)" [en línea]. <<http://www.unisdr.org/we/inform/publications/8720>>. [Consulta: 31 de marzo, 2015.]

¹⁴⁸ ONU, "Día Internacional para la Reducción de los Desastres. Campaña 2013, *op. cit.*, y ONU, EIRD, "Nota informativa. Conferencia Mundial de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres. Sendai, será inclusiva" [en línea]. <<http://www.unisdr.org/archive/40491>>. [Consulta: 31 de marzo, 2015.]

Discapacidad, Integración y Coordinación de la Agencia Federal de Manejo de Emergencias de Estados Unidos.¹⁴⁹

Como resultado de dicha Conferencia se adoptó el Marco de Acción de Sendai para la Reducción de Riesgos de Desastres 2015-2030 (Marco de Sendai),¹⁵⁰ que establece siete prioridades de trabajo y en el que se reconoce la necesidad de incluir la participación de las personas con discapacidad en la planificación y preparación de respuestas para la reducción de riesgos de desastre.

Por lo que se refiere al apartado destinado al Marco de Hyogo: Enseñanzas Aprendidas, Deficiencias Detectadas y Desafíos Futuros, el Marco de Sendai establece que debe existir un acercamiento más extenso y centrado en las personas para la prevención de riesgos; en particular que las prácticas de reducción de riesgos de desastres deben estar basadas en una multiplicidad de sectores y riesgos, siendo inclusivas y accesibles para ser más eficaces y eficientes. Para ello, los Estados que desempeñan una función de liderazgo y coordinación deben lograr la participación de los sectores interesados, entre ellos, las personas con discapacidad, con la finalidad de que intervengan en el diseño e implementación de políticas, planes y estrategias.¹⁵¹

Asimismo, en la Prioridad 4: Aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz, y “reconstruir mejor” en el ámbito de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción, el Marco de Sendai determina que, atendiendo al incremento constante del riesgo de desastres así como a las enseñanzas de desastres ocurridos en el pasado, es necesario fortalecer la preparación para responder a los mismos, adoptar medidas con anticipación a los acontecimientos y asegurar que

¹⁴⁹ ONU, “Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres” [en línea]. <<http://www.wcdr.org/conference/events/880>>. [Consulta: 31 de marzo, 2015.]

¹⁵⁰ ONU, *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030* [en línea]. Doc. A/CONF.224/CRP.1, Tercera Conferencia Mundial para la Reducción del Riesgo de Desastres, 18 de marzo de 2015. <http://www.wcdr.org/uploads/Sendai_Framework_for_Disaster_Risk_Reduction_2015-2030.pdf>. [Consulta: 3 de abril, 2015.] Traducción no oficial.

¹⁵¹ *Ibid.*, párrafo 7. Traducción no oficial.

se cuente con capacidad suficiente para una efectiva respuesta y recuperación en todos los niveles.

Para ello considera que es necesario empoderar a las mujeres y personas con discapacidad con la finalidad de que encabecen y promuevan públicamente enfoques basados en la igualdad de género y en el acceso universal en materia de respuesta, recuperación, rehabilitación y reconstrucción.¹⁵²

Adicionalmente, en el apartado V, relativo a la participación de las partes interesadas relevantes, el Marco de Sendai reconoce que si bien el trabajo en materia de reducción del riesgo de desastres es una responsabilidad general de los Estados, es también una responsabilidad compartida entre los gobiernos y las partes interesadas, en particular aquellas no estatales, quienes proporcionan apoyo a los Estados (de acuerdo con la legislación y regulación de cada país) para aplicar este tipo de disposiciones en los ámbitos local, nacional, regional y mundial.

En ese sentido, se reconoce que, una vez delimitadas las funciones y responsabilidades de las partes interesadas, los Estados deben promover diversas acciones entre esos actores, sean públicos o privados, con el objetivo de participar en la implementación de las estrategias y planes, así como contribuir a una cultura de prevención y educación sobre el riesgo de desastres.

En el caso de las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan, señala que éstas son una de las partes interesadas esenciales para la evaluación del riesgo de desastres y para el diseño e implementación de planes adaptados a requisitos específicos, de acuerdo con los principios de diseño universal.¹⁵³

Ahora bien, estas disposiciones contenidas en el Marco de Sendai atienden o están en sintonía con las recomendaciones u observaciones formuladas por otros organismos y Comités de la ONU que se han pronunciado sobre este tema, como es el caso de la *Observación general No. 2* del Comité CDPC que señala: “la accesibilidad debe incorporarse como prioridad en la labor de

¹⁵² *Ibid.*, párrafo 32. Traducción no oficial.

¹⁵³ *Ibid.*, párrafo 36, inciso a, (iii). Traducción no oficial.

reconstrucción después de los desastres. Por lo tanto, la reducción del riesgo de desastres debe tener en cuenta la accesibilidad e incluir la discapacidad”.¹⁵⁴

Una reflexión similar se adoptó en la Resolución 68/3 de la ONU, en la que, como parte de la realización de los objetivos de desarrollo para las personas con discapacidad para 2015 y después de ese año, se ha señalado que se debe asumir el compromiso por parte de los Estados, del sistema de la ONU y de los agentes humanitarios de seguir reforzando la atención que brindan a las necesidades de las personas con discapacidad, incluyendo esas necesidades en los programas y la respuesta humanitaria, incorporando “la accesibilidad y la rehabilitación como componentes esenciales en todos los aspectos y etapas de la respuesta humanitaria, incluso mediante el fortalecimiento de la preparación para casos de desastre y la reducción del riesgo de desastre”.¹⁵⁵

Otros instrumentos derivados de la CDPD

Otros instrumentos internacionales derivados de la CDPD son los emitidos por el Comité CDPD, ya sea en su calidad de examinador de los informes que los Estados parte han presentado en atención a lo dispuesto por el artículo 35 de la CDPD o bien los que ha emitido con carácter de observaciones generales sobre un tema en particular.

Observación general No. 2 del Comité CDPD

Por lo que se refiere a las observaciones generales que el Comité CDPD ha emitido, es necesario mencionar la *Observación general No. 2* acerca del derecho a la accesibilidad. No obstante, debido a

¹⁵⁴ ONU, Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación general No. 2*, *op. cit.*, párrafo 36.

¹⁵⁵ ONU, Asamblea General, Resolución 68/3, *op. cit.*, párrafo 4, inciso k.

la relevancia de su contenido, en este apartado no se desglosarán sus disposiciones.

Mencionamos, en cambio, la *Observación general No. 1* acerca del derecho al igual reconocimiento como persona ante la ley que, si bien no se enfoca en el derecho a la accesibilidad de las personas con discapacidad, sí contiene algunas referencias acerca del mismo.

En particular establece que la falta de acceso a la información y las comunicaciones, así como a los servicios, puede constituir en la práctica un obstáculo a la efectividad de la capacidad jurídica de algunas personas con discapacidad, por lo que es necesario que los Estados garanticen la accesibilidad de todos los procedimientos para el ejercicio de la capacidad jurídica.¹⁵⁶

Por otra parte, tal como se referenció en el apartado correspondiente a los derechos político-electorales, la *Observación general No. 1* también determina que la accesibilidad es un elemento importante para que la capacidad jurídica de las personas con discapacidad sea reconocida al ejercer aquellos derechos. Por tal razón, establece que los Estados deben garantizar que las personas con discapacidad accedan al apoyo de su elección para emitir su voto, así como para desempeñar cualquier cargo público con la implementación de los debidos ajustes razonables, en pleno ejercicio de su capacidad jurídica.¹⁵⁷

Observaciones finales sobre el informe inicial de México

En 2014 México presentó al Comité CDPD su primer informe inicial acerca de las medidas adoptadas para cumplir con el contenido de la CDPD. El Comité examinó el informe de referencia y emitió una serie de recomendaciones a nuestro país contenidas

¹⁵⁶ ONU, Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación general No. 1*, *op. cit.*, párrafo 37.

¹⁵⁷ *Ibid.*, párrafos 48 y 49.

en las *Observaciones finales sobre el informe inicial de México* (en adelante, *Observaciones finales*).¹⁵⁸

Los comentarios y recomendaciones versan sobre diversos derechos reconocidos por la CDPD, haciendo énfasis en los aspectos relacionados con la accesibilidad que se debe prever para el ejercicio de esos derechos por parte de las personas con discapacidad.

A continuación se hace mención de las *Observaciones finales* relacionadas exclusivamente con el ámbito de la accesibilidad, sin descartar que en otros apartados de este capítulo se haga nuevamente alusión a algunas de ellas.

Accesibilidad, artículo 9 CDPD

En cuanto al cumplimiento de las disposiciones previstas por la CDPD en su artículo 9 en materia de accesibilidad, el Comité CDPD, considerando que la legislación existente en nuestro país sobre la materia no incluye todos los ámbitos previstos por aquella disposición, así como también que México es omiso en contar con mecanismos específicos de evaluación en la materia, ha recomendado:

- › La necesidad de acelerar los procesos de reglamentación de las leyes en materia de accesibilidad.
- › Establecer mecanismos de monitoreo y de queja y sanciones por el incumplimiento a las leyes de accesibilidad.
- › Asegurar que las medidas de accesibilidad a implementarse abarquen no sólo las edificaciones nuevas sino también las existentes.
- › Diseñar e implementar un Plan Nacional de Accesibilidad que abarque todos los entornos previstos por el artículo 9 de la CDPD.

¹⁵⁸ ONU, Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observaciones finales sobre el informe inicial de México*, op. cit.

- › Asegurar que las entidades privadas tomen en cuenta lo relativo a la accesibilidad de las personas con discapacidad y sean objeto de sanciones en caso de incumplimiento.¹⁵⁹

Dichas cuestiones reflejan los señalamientos que sobre este tema contienen los diversos instrumentos internacionales, ya sea aplicables a un ámbito universal o regional, pero que engloban en su conjunto los más altos estándares sobre la materia.

***Situaciones de riesgo y emergencias
humanitarias, artículo 11 CDPD***

Con relación a este ámbito, el Comité CDPD ha señalado que México no cuenta con planes específicos de prevención y protección en caso de situaciones de riesgo y emergencias humanitarias que hagan alusión a las personas con discapacidad y que, por consiguiente, tomen en cuenta sus necesidades particulares.

En tal sentido, recomendó la adopción de un plan nacional de atención en situaciones de riesgo y emergencias humanitarias que incluya de manera transversal a las personas con discapacidad.¹⁶⁰ Esto evidentemente tendría que incorporar regulaciones en materia de accesibilidad durante todas las etapas de la gestión de riesgos, es decir, antes, durante y después de las condiciones adversas, abarcando aspectos como la difusión de información en formatos accesibles para todos los tipos de discapacidad, así como los relativos a la aplicación del diseño universal en la reconstrucción o rehabilitación de todos los entornos.

En sintonía con esta última reflexión, el Comité CDPD también ha señalado a México la necesidad de diseñar y difundir en formatos accesibles, en todos los idiomas oficiales, incluidos los utilizados por las comunidades indígenas, la información sobre los mecanismos de alerta en caso de riesgo y emergencia huma-

¹⁵⁹ *Ibid.*, párrafos 19 y 20.

¹⁶⁰ *Ibid.*, párrafo 22, inciso a.

nitaria, sistemas de protección, redes institucionales y comunitarias de respuesta en caso de crisis, así como identificación de albergues y refugios accesibles para personas con discapacidad en zonas urbanas y rurales.¹⁶¹

Si bien estas recomendaciones fueron emitidas con anterioridad a la Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (marzo, 2015), se encuentran en sintonía con los resultados derivados de la misma, como es el Marco de Sendai, comentado anteriormente, en el que se establece la necesidad de incluir la participación de las personas con discapacidad y de las organizaciones que las representan en los procesos de planificación de riesgos de desastres.

Educación, artículo 24 CDPD

Por lo que se refiere al derecho a la educación de las personas con discapacidad, el Comité CDPD manifestó su preocupación respecto a la persistencia del modelo educativo especial en nuestro país, así como por la ausencia de accesibilidad en los centros educativos y de materiales didácticos, como libros de texto en braille o intérpretes de lengua de señas.

Por lo tanto, recomienda a México reconocer, desde el ámbito legislativo y en las políticas, un sistema de educación inclusivo para todos los niveles educativos (primaria, secundaria y superior), con la formación adecuada para el personal docente y la aplicación de los debidos ajustes razonables cuando se requieran en casos particulares.

Asimismo, y en estrecha relación con la recomendación anterior, establece la necesidad de implementar con carácter urgente las medidas de accesibilidad en las escuelas y en todos los materiales educativos, incluyendo el sistema de escritura braille y la lengua de señas.¹⁶²

¹⁶¹ *Ibid.*, párrafo 22, inciso b.

¹⁶² *Ibid.*, párrafo 47, incisos a y c, y párrafo 48, incisos a y c.

Salud, artículo 25 CDPD

En estrecha relación con lo señalado por el mismo Comité CDPD en su *Observación general No. 2* (párrafo 40) en cuanto a la accesibilidad en los servicios de salud reproductiva, en el caso de México preocupan las restricciones existentes para acceder de manera segura a servicios de salud sexual y reproductiva de las mujeres con discapacidad, por lo que recomienda garantizar el derecho a los servicios de salud sexual y reproductiva para las mujeres con discapacidad de forma accesible y segura, tanto en zonas urbanas como rurales.¹⁶³

Trabajo, artículo 27 CDPD

En el caso del derecho al trabajo y empleo de las personas con discapacidad, el Comité CDPD toma nota de que en nuestro país hace falta una reglamentación sobre la aplicación de los ajustes razonables para las personas con discapacidad en el ámbito laboral, ya sea público o privado. Por tal motivo, recomienda regular los criterios para establecer ajustes razonables al personal con discapacidad, asignando presupuestos adecuados para ello tanto en el sector público como en el privado.¹⁶⁴

Participación en la vida política y pública, artículo 29 CDPD

En relación con el derecho al voto, al Comité CDPD le preocupa la denegación de éste para las personas con discapacidad intelectual y psicosocial y que los procedimientos, instalaciones y materiales no sean accesibles.

En tal sentido, el Comité le recomienda a México modificar el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

¹⁶³ *Ibid.*, párrafos 49 y 50, inciso b.

¹⁶⁴ *Ibid.*, párrafos 51 y 52, ambos inciso e.

(*sic*) para garantizar el derecho al voto de todas las personas con discapacidad, así como asegurar que todos los materiales electorales, los procedimientos e instalaciones sean accesibles, tanto en zonas urbanas como rurales.¹⁶⁵

Por lo que se refiere a la recomendación emitida en el sentido de modificar el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, llama la atención el hecho de que, en la fecha en la que el Comité CDPD aprobó las *Observaciones finales* en estudio, ya se encontraba vigente en nuestro país la nueva Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de mayo de 2014 y en vigor al día siguiente de dicha publicación, de conformidad con su artículo primero transitorio, quedando abrogado el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 2008.

Por consiguiente, se estima que la regulación a la que el Comité CDPD quiso hacer referencia es a esta nueva Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y no al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, toda vez que al 30 de septiembre de 2014, fecha en la que el Comité CDPD formuló estas *Observaciones finales* a México, aquel Código ya no se encontraba en vigor.

Asimismo, si se analiza el contenido de esta nueva Ley General, se observa que también es omisa en señalar la accesibilidad de las instalaciones y materiales electorales así como el reconocimiento del derecho al voto de las personas con discapacidad intelectual y mental, por lo que las preocupaciones y recomendaciones emitidas a México por el Comité CDPD sobre esta materia siguen teniendo vigencia.

Participación en la vida cultural, artículo 30 CDPD

Con relación a este derecho, se comenta que si bien el Comité CDPD observó que México, a la fecha de la emisión de las *Ob-*

¹⁶⁵ *Ibid.*, párrafos 55 y 56.

servaciones finales, no había ratificado el Tratado de Marrakech, instando al país en consecuencia a aplicar las medidas para ratificarlo y aplicarlo lo antes posible,¹⁶⁶ cabe señalar que el 30 de abril de 2015 el Senado de la República de nuestro país procedió a la ratificación de dicho instrumento internacional, con lo que es posible dar por cumplimentada la recomendación emitida por el Comité CDPD en lo que respecta al proceso de ratificación, quedando pendiente lo relativo a su implementación, una vez que este tratado entre en vigor.

Concluido este apartado, finaliza la exposición destinada al marco normativo óptimo, haciendo hincapié en que el mismo, junto con todo el tomo en su conjunto, constituye una primera aproximación sobre la temática de la accesibilidad, por lo que la ausencia u omisión de algunos otros entornos o derechos en los que aquella se proyecta no implica su desconocimiento por parte de este Consejo y, por lo tanto, tampoco significa que los mismos no deban ser abordados o estudiados con la finalidad de armonizar su contenido con las disposiciones de la CDPD y otros estándares internacionales.

¹⁶⁶ *Ibid.*, párrafos 57 y 58.

Modelo normativo vigente¹

Este apartado tiene como finalidad exponer los diversos ordenamientos del sistema jurídico nacional que reconocen el derecho a la accesibilidad de las personas con discapacidad y su vinculación con el derecho a la igualdad y no discriminación.

En una primera sección se hace referencia al marco jurídico aplicable al derecho a la accesibilidad, atendiendo a lo previsto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad (LGIPCD) y la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED). En tanto que en una segunda sección se hace referencia a aquellas legislaciones de carácter general o federal que, atendiendo a su ámbito de especialidad, reconocen a la accesibilidad como parte esencial en el ejercicio de los derechos que regulan, atendiendo la relación de derechos formulada en el modelo normativo óptimo.² Asimismo, se precisa que en esta segunda sección se llevará a cabo, en algunos temas, un análisis de las principales políticas públicas sobre la materia.

Por otra parte, no se considera el estudio de las legislaciones locales que podrían tener relación con algunos de los ámbitos de la accesibilidad y derechos analizados, toda vez que esta temática es de dimensiones demasiado amplias para este tomo, que apenas es un primer acercamiento.

¹ A lo largo de este apartado la persona lectora encontrará una serie de palabras resaltadas en cursivas, pues son de relevancia respecto de la sección en la que se ubican.

² Como el derecho a la movilidad, a la educación inclusiva, a la salud, al trabajo, al acceso a la justicia, a la libertad de opinión y expresión, a los derechos político-electorales, al acceso a los sistemas y las TIC, así como el derecho a la protección contra riesgos de desastres.

Marco jurídico general sobre la accesibilidad

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)³

Las personas con discapacidad son titulares de todos los derechos y libertades fundamentales reconocidos por la CPEUM y por los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es signatario, de conformidad con lo previsto en el artículo 1 constitucional. Esto parte del reconocimiento de una igualdad formal entre todas las personas y se refuerza con lo establecido en el párrafo quinto de ese mismo artículo al señalar expresamente la prohibición de toda forma de discriminación motivada por diversas características, entre ellas el género, la edad, *las discapacidades* o cualquier otra que atente contra la dignidad y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Si se aplica este señalamiento al caso de las personas con discapacidad, implica que ninguna de ellas puede ser discriminada en el goce y ejercicio de cualquiera de sus derechos, ni por alguna otra de las causas por las que está prohibido cometer actos discriminatorios.

Por lo que se refiere al derecho a la accesibilidad universal, cabe mencionar que si bien no contiene un artículo que de manera expresa reconozca ese derecho a las personas con discapacidad, dicho reconocimiento deviene implícitamente del artículo 1 al señalar que en México todas las personas tienen reconocidos los derechos considerados no sólo por el propio ordenamiento constitucional, sino también por los instrumentos internacionales ratificados por nuestro país, como la CDPD, que constituye el fundamento jurídico del derecho a la accesibilidad de las personas con discapacidad.

³ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917. Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de julio de 2015.

Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad (LGIPCD)

La LGIPCD es el ordenamiento que reconoce de forma enunciativa, más no limitativa, los derechos humanos de las personas con discapacidad. Su finalidad es reglamentar el contenido respectivo del artículo 1 de la CPEUM, estableciendo las condiciones en las que el Estado debe promover, proteger y asegurar el pleno ejercicio de los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas con discapacidad, asegurando su plena inclusión en la sociedad.⁴

Al igual que la Constitución, la LGIPCD contiene en su artículo 4 una cláusula antidiscriminatoria aplicable al caso de las personas con discapacidad, en la que se establece que todas ellas gozan de todos los derechos humanos reconocidos por el orden jurídico mexicano, sin distinciones por el origen étnico o nacional, género, edad, condición social, económica o de salud, religión, opiniones, estado civil, preferencias sexuales, embarazo, identidad política, lengua, situación migratoria o cualquier otra característica propia de la condición humana o que atente contra su dignidad.

Por otra parte, además de esa cláusula antidiscriminatoria, en el artículo 2, fracción IX, la LGIPCD proporciona una definición de lo que debe entenderse por *discriminación por motivos de discapacidad*:

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

⁴ LGIPCD, artículo 1.

Asimismo, siguiendo en la línea de combate a la discriminación, la LGIPCD determina la implementación de *medidas contra la discriminación*, que tienen como finalidad prevenir o corregir que una persona con discapacidad sea tratada de una manera directa o indirecta menos favorable que otra que no lo sea, en una situación comparable. También establece la adopción de *acciones afirmativas*, que consisten en apoyos de carácter específico destinados a prevenir o compensar las desventajas o dificultades que tienen las personas con discapacidad en la incorporación y participación plena en los ámbitos de la vida política, económica, social y cultural.⁵

En cuanto al resto del contenido de la LGIPCD, en su Título Segundo reconoce (sin ser exhaustiva en dicho reconocimiento) una serie de derechos a las personas con discapacidad, señalando a las autoridades responsables de garantizar su efectivo cumplimiento, así como las acciones que se deben implementar para que, en la práctica, el ejercicio de los mismos se realice en igualdad de condiciones a las del resto de las personas sin discapacidad.

Por su parte, en el Título Tercero, la LGIPCD regula lo relacionado con la actuación y funciones del Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad (Conadis), cuyo objetivo es el establecimiento de la política pública para las personas con discapacidad, mediante la coordinación institucional e interinstitucional, así como promover y evaluar la participación de los sectores público y privado en las acciones, estrategias, políticas públicas y programas derivados de la LGIPCD y de otros ordenamientos.

En relación con la accesibilidad, la LGIPCD es el principal ordenamiento de carácter secundario que la reconoce como derecho y la cataloga como uno de sus principios rectores,⁶ definiéndola como:

⁵ *Ibid.*, artículo 4.

⁶ *Ibid.*, artículo 5, fracción VIII.

las medidas pertinentes *para asegurar el acceso* de las personas con discapacidad, *en igualdad de condiciones con las demás*, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales.⁷

Si bien la LGIPCD reconoce a la accesibilidad como principio rector sin ningún calificativo, es decir, únicamente como accesibilidad, en su proyección como derecho el sentido cambia, toda vez que con ella no sólo pretende atender las necesidades de un grupo en particular de personas o simplemente agregar un diseño accesible a los entornos,⁸ sino que además, a partir de la aplicación de las *estrategias del diseño universal y ajustes razonables*, su finalidad es lograr una *accesibilidad universal* y abarcar las necesidades de la diversidad humana en su conjunto, con la finalidad de crear, diseñar, producir o planificar entornos y ámbitos que sean utilizados por el mayor número de personas posible.

Al respecto de los términos *diseño universal y ajustes razonables*, la LGIPCD los define en su artículo 2:

II. *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;

[...]

⁷ *Ibid.*, artículo 2, fracción I.

⁸ Como una especie de “parche”, tal cual se explicó en la sección teórico-conceptual de este capítulo al señalar las diferencias entre un *diseño accesible* y un *diseño universal*.

x. *Diseño universal*. Se entenderá el diseño de productos, entornos, programas y servicios *que puedan utilizar todas las personas, en la mayor medida posible, sin necesidad de adaptación o diseño especializado*. El diseño universal no excluirá las ayudas técnicas para grupos particulares de personas con discapacidad cuando se necesiten.⁹

Como un derecho en particular, la LGIPCD determina en su artículo 16 que *las personas con discapacidad tienen derecho a la accesibilidad universal*, señalando que la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones en la materia le corresponde a las dependencias y entidades competentes de la administración pública federal (APF), *estatal y municipal*.¹⁰ A partir de esto se entiende que la legislación haga un reconocimiento implícito de la distribución de competencias en la materia, toda vez que algunos ámbitos de la accesibilidad son de competencia estrictamente federal, como la transportación aérea, las telecomunicaciones y la radiodifusión, o bien otros son de naturaleza local, como el transporte público local de pasajeros.

De esta manera, para el cumplimiento de los mandatos anteriormente señalados, la LGIPCD determina que el Conadis debe desarrollar las siguientes acciones:¹¹

- › Coordinar con las dependencias y entidades *de los tres órdenes de gobierno*, la elaboración de *programas en materia de accesibilidad y desarrollo urbano*, la promoción de *reformas legales*, elaboración de *reglamentos o normas y la certificación en materia de accesibilidad a instalaciones públicas y privadas*.¹²

⁹ Si bien son definiciones que en otros apartados ya se han expuesto y explicado, se ha decidido retomarlos con la finalidad de exponer en su conjunto todas las disposiciones que la LGIPCD contiene acerca del derecho a la accesibilidad universal.

¹⁰ LGIPCD, artículo 16, párrafos primero y segundo.

¹¹ *Ibid.*, artículo 16, párrafo cuarto.

¹² Por lo que se refiere a la certificación de instalaciones públicas o privadas en materia de accesibilidad, el Reglamento de la LGIPCD establece en su artículo 52, cuarto

- › Supervisar la aplicación de disposiciones legales o administrativas que garanticen la *accesibilidad en las instalaciones públicas o privadas*.
- › Promover que las personas con discapacidad que tengan como apoyo a un *perro guía o algún otro animal de servicio* para la realización de sus actividades cotidianas, tengan derecho a que dichos animales accedan y permanezcan con ellas en todos los espacios donde se desenvuelvan, sean estos espacios públicos o privados.¹³

Por otra parte, aun cuando ninguna disposición del capítulo destinado al derecho a la accesibilidad hace alusión a la obligación de llevar a cabo ajustes razonables, no se debe olvidar que la propia LGIPCD, al definir lo que entiende por *discriminación por motivos de discapacidad* considera, entre otras aspectos, *la denegación de ajustes razonables*.¹⁴

Asimismo, en relación con la asignación de recursos financieros para la debida instrumentación de las medidas de accesibilidad, si bien la LGIPCD no contiene disposiciones expresas en ese sentido, implícitamente se puede derivar dicha obligación si se atiende al contenido de la fracción III del artículo 6, en el que se señala que corresponde al Ejecutivo federal “incluir en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación los

párrafo, un listado mínimo de consideraciones que se deben tomar en cuenta para llevar a cabo dicha certificación, señalando que debe existir una homologación de los instrumentos de evaluación de inmuebles, en los que se consideren criterios de diseño universal, tomando en cuenta cualquier tipo de discapacidad; identificación de rutas de circulación que hagan accesible el inmueble, así como la existencia de acciones de sensibilización dirigidas a las personas usuarias de los inmuebles, a efecto de garantizar el respeto de los derechos de las personas con discapacidad. *Cfr.* Reglamento de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, artículo 52, párrafo cuarto.

¹³ *Idem*. La misma disposición se reitera en el artículo 52 del Reglamento de la LGIPCD. Señala adicionalmente que el Conadis debe diseñar políticas de sensibilización que propicien una plena aceptación a personas con discapacidad que se desplacen con el apoyo de animales de servicio en general.

¹⁴ LGIPCD, artículo 2, fracción IX.

recursos para la implementación y ejecución de la política pública derivada de la presente Ley [LGIPCD], tomando en consideración la participación de las entidades federativas en el reparto de estos recursos, de conformidad con los ordenamientos legales aplicables”. Política pública que invariablemente incluye aspectos relacionados con la accesibilidad, tal como se desprende de las anteriores referencias en la materia.

Respecto a la regulación que el Reglamento de la LGIPCD lleva a cabo del derecho a la accesibilidad, dicho ordenamiento mandata a las dependencias y entidades de la APF considerar los principios y acciones de:¹⁵

- › Diseño universal y accesibilidad en el entorno físico.
- › Progresividad en la implementación de ajustes razonables en el entorno físico.
- › Desarrollo tecnológico de productos, aplicaciones y ayudas técnicas derivadas de investigaciones y estudios sobre medidas antropométricas de personas con discapacidad en el país, que favorezcan su calidad de vida.
- › La inclusión del uso de señalización, facilidades arquitectónicas, tecnológicas, información, sistema de escritura braille, lengua de señas mexicana, ayudas técnicas, perros guía o animal de servicios, u otros apoyos.

Asimismo, retomando lo dispuesto por la LGIPCD, en el sentido de que el Conadis debe promover la elaboración, desarrollo, ejecución y evaluación de *programas de accesibilidad*, por lo que se refiere al ámbito de las *dependencias y entidades de la APF*, el Reglamento especifica que sus programas deberán contener acciones que permitan aplicar los aspectos de diseño universal y accesibilidad en el entorno rural, semi-urbano y urbano, y en los ámbitos arquitectónicos, de la comunicación, del transporte público, de la sociedad de la información y las telecomunicaciones, así como de

¹⁵ Reglamento de la LGIPCD, artículo 48.

las nuevas tecnologías, entre otros,¹⁶ promoviendo el desarrollo de esos mismos programas ante los *gobiernos de las entidades federativas*, en sus respectivos ámbitos de competencia, y atendiendo a lo previsto tanto en la LGIPCD como en su Reglamento.¹⁷

Si bien la LGIPCD y su Reglamento incluyen en sus artículos otras disposiciones que en estricto sentido se relacionan con el derecho a la accesibilidad de las personas con discapacidad, éstas se abordan en las siguientes secciones que se refieren a ámbitos en particular en los que se proyecta la accesibilidad o relacionadas con derechos que para su ejercicio requieren de condiciones de accesibilidad.

Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED)

La LFPED tiene el objetivo de prevenir y eliminar *todas las formas de discriminación* que se ejerzan contra cualquier persona en términos del artículo 1 de la CPEUM, así como promover la igualdad de oportunidades y de trato. Esta ley también contiene otras estipulaciones que, partiendo de un reconocimiento del derecho a la accesibilidad, señalan que la denegación de determinadas acciones en la materia conlleva como consecuencia la comisión de actos discriminatorios, reiterando con ello una de las diversas acepciones del término accesibilidad, es decir, como expresión o parte del derecho a no ser discriminado.

¹⁶ *Ibid.*, artículo 50, primer párrafo. Asimismo, en el párrafo tercero de dicho artículo se detalla una lista de los contenidos mínimos que deben considerar esos programas de accesibilidad, entre los que se destaca contar con un diagnóstico que demuestre la situación que guarda la accesibilidad en todos los espacios y edificios que corresponden al ámbito de competencia de la dependencia o entidad emisora del programa, así como la revisión de los plazos para el desarrollo de las diversas fases del mismo.

¹⁷ Reglamento de la LGIPCD, artículo 50, párrafo segundo.

De esta manera, dentro del listado enunciativo de los actos que se consideran como discriminatorios, la LFPED determina los siguientes:¹⁸

- *Restringir el acceso a la información*, salvo en aquellos supuestos que sean establecidos por las leyes nacionales e instrumentos internacionales aplicables.
- *Impedir el acceso a cualquier servicio público o institución privada que preste servicios al público*, así como limitar el acceso y libre desplazamiento de los espacios públicos.
- *Falta de accesibilidad* en el entorno físico, el transporte, la información, la tecnología y comunicaciones, en servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público.
- *Denegar ajustes razonables* que garanticen, en igualdad de condiciones, el goce o ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad.

Sobre este último supuesto, la misma LFPED, en su artículo 1 contiene una definición de lo que entiende por *ajustes razonables*, definiéndolos como “las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas en la infraestructura y los servicios, que al realizarlas no impongan una carga desproporcionada o afecten derechos de terceros, que se aplican cuando se requieran en un caso particular, para garantizar que las personas gocen o ejerzan sus derechos en igualdad de condiciones con las demás”.¹⁹

Asimismo, con respecto a las medidas de nivelación consideradas por la LFPED, incluyen algunas vinculadas con la accesibilidad, entre ellas:²⁰

¹⁸ *Ibid.*, artículo 9, fracciones XVIII, XXII, XXII BIS y XXII ter.

¹⁹ Al respecto vale la pena comentar que el Conapred, en ejercicio de sus atribuciones sobre atención de presuntos actos de discriminación, durante el periodo comprendido entre 2011 y el 31 de mayo de 2015, tramitó 287 expedientes por presuntos actos de discriminación por motivo de discapacidad que violentaron el derecho a la accesibilidad (información proporcionada por la Dirección General Adjunta de Quejas y Reclamaciones del Conapred).

²⁰ *Ibid.*, artículo 15 quáter.

- › Llevar a cabo ajustes razonables en el entorno físico, de la información y las comunicaciones.
- › Adaptar los puestos de trabajo para las personas con discapacidad.
- › Diseñar y distribuir en formato de escritura braille comunicaciones oficiales, convocatorias públicas, libros de texto y licitaciones, entre otros materiales.
- › Incluir intérpretes de lengua de señas mexicana en los eventos públicos de todas las dependencias gubernamentales y en los tiempos oficiales de televisión.
- › Facilitar la accesibilidad del entorno social, incluyendo el acceso físico, de comunicaciones y de información.

Estas disposiciones contribuyen a garantizar el efectivo ejercicio de los derechos de todas las personas, en especial de las personas con discapacidad, desde el ámbito del derecho a la no discriminación y, por lo tanto, como medio para el logro de la igualdad material de todas ellas.

Tomando como punto de partida las anteriores referencias en materia de accesibilidad incluidas en la LFPED y considerando que el artículo 3, párrafo segundo, de ese mismo ordenamiento obliga a los poderes públicos federales a llevar a cabo todas las obligaciones derivadas de dicho ordenamiento, de conformidad con la disponibilidad de recursos que se hayan determinado para tal fin en el Presupuesto de Egresos de la Federación, la LFPED, al igual que la LGIPCD, implícitamente contiene una referencia acerca de las previsiones financieras que deben existir para instrumentar las diferentes acciones en materia de accesibilidad, ya sea aplicables para distintos grupos de población o particularmente hacia las personas con discapacidad.

Esta disposición se encuentra en sintonía con lo previsto en el apartado anterior cuando señala la necesidad de prever recursos financieros para dar cumplimiento a las obligaciones de accesibilidad, según se trate de medidas encaminadas al diseño universal, a la eliminación de barreras en entornos ya existentes o a la instrumentación de ajustes razonables.

Finalizada la exposición del reconocimiento y regulación jurídica del derecho a la accesibilidad universal en términos generales, a continuación se exponen los diversos ordenamientos que regulan los diferentes sectores en los que la accesibilidad se proyecta, tal como se desarrolló en el modelo normativo óptimo.

Ámbitos legales de la accesibilidad

Derecho a la movilidad personal/ ámbito de la movilidad

El artículo 11 de la CPEUM estipula el derecho de toda persona al libre tránsito, dentro y fuera del país, así como el derecho de viajar a través del territorio nacional.

En el caso de las personas con discapacidad se traduce en el relativo a la movilidad y libre desplazamiento, que debe ser ejercido en condiciones de igualdad a las personas sin discapacidad, eliminando la existencia de barreras u obstáculos físicos, culturales o ambientales que impidan a las personas con discapacidad transitar, desplazarse o transportarse de un lugar a otro.

Por consiguiente, como se detalló en el modelo normativo óptimo, el derecho a la movilidad de las personas con discapacidad considera ámbitos relacionados con su desplazamiento, disfrute y utilización del entorno y desarrollo urbano, el transporte y las edificaciones. A continuación se detallan los aspectos más sobresalientes de cada uno de ellos.

Ámbito urbanístico

La LGIPCD señala en su artículo 17 que para asegurar la *accesibilidad en la infraestructura básica, equipamiento o entorno urbano y los espacios públicos* se deben considerar ciertos lineamientos, como el que la accesibilidad:

- › Sea de carácter universal, obligatoria y adaptada para todas las personas.

- › Incluya el uso de señalización, facilidades arquitectónicas, tecnologías, información, sistema braille, lengua de señas mexicana, ayudas técnicas, perros guía o animal de servicio y otros apoyos.
- › Sea progresiva la adecuación de las instalaciones públicas.

Esta ley determina que las dependencias y entidades de la *APF, estatal y municipal* vigilarán el cumplimiento de las disposiciones emitidas en materia urbana,²¹ con lo que se reconoce la variedad de competencias en este ámbito.

Por consiguiente, considerando la característica de la legislación en estudio, es decir, una ley de carácter general, en la práctica sus postulados son los que deberían servir de guía o base para el desarrollo de las legislaciones, lineamientos, reglamentos, manuales y otras disposiciones normativas emitidas en los distintos ámbitos de competencia para la regulación del entorno urbano. Sin embargo, no cumple con ese objetivo, pues revisando sus contenidos, es omisa en hacer referencia a los aspectos que mínimamente tendrían que regularse en los ordenamientos locales de carácter urbanístico, limitándose a señalar de manera general que la accesibilidad en ese ámbito tendría que ser universal, adaptada a todas las personas, progresiva, y considerar aspectos relacionados con el ámbito de la información, las comunicaciones y las TIC.

Esta legislación debería contener, por lo menos, referencias que hicieran mención acerca de la accesibilidad que tendría que caracterizar a los *elementos de urbanización* (como el pavimento, el tránsito peatonal por las banquetas, los desniveles, cruces peatonales en avenidas, las plazas, parques, jardines y otros espacios libres de uso público) o al *mobiliario urbano*²² (como semáforos, teléfonos, máquinas expendedoras, buzones, fuentes o bebederos, puntos de información o paradas de autobuses), de tal forma que los mismos sean diseñados, usados y disfrutados de manera

²¹ LGIPCD, artículo 16, párrafo segundo.

²² En los dos apartados anteriores, tanto en el teórico-conceptual como en el modelo normativo óptimo, se han comentado aspectos del mobiliario urbano.

universal por todas las personas en igualdad de condiciones, sin importar si tienen una discapacidad o alguna otra condición.

Ámbito de las edificaciones

LGIPCD y su Reglamento

Por lo que se refiere a la accesibilidad en el entorno de las edificaciones, la LGIPCD determina que se deben *emitir las normas, lineamientos y reglamentos* que garanticen la *accesibilidad obligatoria* tanto en las *instalaciones públicas como privadas*, que permitan a las personas con discapacidad *su libre desplazamiento* en condiciones dignas y seguras.²³ Sin olvidar que el Conadis es el organismo encargado de coordinar con las dependencias y entidades de los tres órdenes de gobierno la promoción de esas reformas legales, elaboración de reglamentos o normas y *la certificación* de las instalaciones públicas y privadas.²⁴

Asimismo, reconociendo la distribución de competencias en la materia, la LGIPCD señala que las dependencias y entidades competentes de la *APF, estatal y municipal* vigilarán el cumplimiento de las disposiciones emitidas en relación con la accesibilidad y desarrollo urbano.²⁵

Por otra parte, y específicamente acerca de los *edificios públicos*, la LGIPCD establece que su construcción deberá sujetarse a la legislación, regulaciones y normas oficiales mexicanas vigentes para el aseguramiento de la accesibilidad en los mismos, sin ahondar en más detalle.²⁶

²³ LGIPCD, artículo 16, párrafo primero.

²⁴ *Ibid.*, artículo 16, fracción I. El Reglamento de ese mismo ordenamiento señala que el Conadis promoverá, en coordinación con los tres órdenes de gobierno, las acciones para llevar a cabo esa certificación, indicando elementos mínimos para su realización [tal como se comentó anteriormente]. *Cfr.* Reglamento de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, artículo 52, cuarto párrafo.

²⁵ LGIPCD, artículo 16, párrafo segundo.

²⁶ *Ibid.*, artículo 16, párrafo tercero.

Una vez señalada la regulación que la LGIPCD realiza acerca de las edificaciones, toca el turno de exponer lo previsto por su Reglamento, destacando los siguientes casos:

- › Los inmuebles federales utilizados como oficinas administrativas.

En estos supuestos, el Reglamento determina que la Secretaría de la Función Pública (SFP),²⁷ a través del Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (Indaabin), *expedirá los criterios y especificaciones técnicas* relativos a la señalización, distribución de espacios e instalaciones y, en general, para el seguro acceso y óptimo desplazamiento, funcionalidad y racionalidad en el uso de dichos inmuebles federales utilizados como oficinas administrativas.

Un caso de esos criterios o especificaciones técnicas emitidas por el Indaabin es el Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para la accesibilidad de las personas con discapacidad en inmuebles federales,²⁸ cuyas disposiciones son de observancia obligatoria para las dependencias y entidades de la APF destinatarias de inmuebles propiedad de la Federación (mismo que se comentará más adelante).

Retomando lo previsto por el Reglamento de la LGIPCD en cuanto a la accesibilidad de los inmuebles federales utilizados como oficinas administrativas, dicho ordenamiento también le otorga al Indaabin la atribución de supervisar en aquellos inmuebles el avance en el cumplimiento de los criterios y especificaciones técnicas, de acuerdo con la información que le proporcionen las dependencias y entidades de la APF. Información que a su vez

²⁷ Conforme se deriva del artículo segundo transitorio del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado el 2 de enero de 2013 en el *Diario Oficial de la Federación*, las funciones atribuidas a la SFP serán hasta en tanto entre en funciones el órgano constitucional autónomo en materia anticorrupción.

²⁸ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de enero de 2004.

deberá ser verificada en cuanto a su veracidad por los órganos internos de control.²⁹

Asimismo, señala que la Unidad Interna de Protección Civil de cada dependencia y entidad de la APF, de la Procuraduría General de la República (PGR) y de las unidades administrativas de la Presidencia de la República incluirá, en el programa interno de protección civil de los inmuebles federales utilizados como oficinas administrativas, la supervisión del cumplimiento de los criterios y especificaciones técnicas señalados en el párrafo precedente.³⁰

Por otra parte, referido nuevamente a los órganos internos de control, el Reglamento de la LGIPCD, además de la atribución señalada, los faculta para que en cualquier momento, de acuerdo con su ámbito de competencia, puedan inspeccionar, fiscalizar y vigilar que en los inmuebles federales destinados a oficinas administrativas se garantice la accesibilidad de las personas con discapacidad en los términos que dispongan las leyes aplicables, incluyendo la revisión programática-presupuestal y la inspección física de las obras y acciones llevadas a cabo con recursos federales, encaminadas al cumplimiento de los criterios y especificaciones técnicas a las que se aludió anteriormente.³¹

Lo interesante de esta disposición es el hecho de corroborar que el personal que integra los órganos internos de control efectivamente tenga conocimientos en materia de accesibilidad de las personas con discapacidad, para que en la práctica puedan efectivamente dar cumplimiento a lo señalado en el párrafo anterior, pues de lo contrario será muy difícil que, ante la ausencia de un criterio técnico o especializado, puedan llevar a cabo la función de inspeccionar o verificar la accesibilidad, así como los avances físicos de las obras realizadas.

- › La infraestructura de los gobiernos de las entidades fedrativas.

²⁹ Reglamento de la LGIPCD, artículo 49, párrafos primero y cuarto.

³⁰ *Ibid.*, artículo 49, tercero párrafo.

³¹ LGIPCD, artículo 51, párrafo primero.

Respecto al ámbito local, el Reglamento de la LGIPCD determina que el Conadis promoverá que en la infraestructura de los gobiernos de las entidades federativas se garantice la accesibilidad de las personas con discapacidad, de acuerdo con las disposiciones jurídicas aplicables.³²

- › Los inmuebles privados en los que se presten servicios al público en general.

En tanto que en los *inmuebles privados en los que se presten servicios al público en general*, el Reglamento señala que el Conadis es el organismo encargado de promover que las instancias competentes lleven a cabo una supervisión de las condiciones existentes en materia de accesibilidad en los mismos, de acuerdo con la normativa aplicable en la materia,³³ como podrían ser reglamentos, acuerdos, lineamientos, circulares u otro tipo de disposiciones emitidas por las autoridades encargadas de dicha función.

Otras disposiciones

Para garantizar la accesibilidad en las edificaciones, sean éstas de *carácter público o privado*, es necesario que se emitan reglamentos, lineamientos, acuerdos y cualquier otra norma encaminada a tal fin por parte de las autoridades competentes de los tres órdenes de gobierno.

Un supuesto de esa normativa es el Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para la accesibilidad de las personas con discapacidad a inmuebles federales (anteriormente referenciado). Este Acuerdo resulta aplicable exclusivamente a inmuebles federales y su objetivo es regular el diseño y realización de los elementos arquitectónicos y urbanísticos que faciliten el acceso,

³² *Ibid.*, artículo 51, párrafo segundo.

³³ *Ibid.*, artículo 51, párrafo tercero.

desplazamiento y uso por parte de las personas con discapacidad en los espacios interiores y exteriores de los inmuebles federales.

Especifica que sus disposiciones serán aplicadas por las dependencias y entidades de la APF en los inmuebles federales, con independencia de que se permita la concurrencia pública y de que tengan carácter administrativo, recreativo, educativo, cultural, de salud, sanitario, asistencial, penitenciario o cualquier otro de naturaleza análoga, sin perjuicio del cumplimiento de las disposiciones jurídicas contenidas en leyes, normas oficiales, normas oficiales mexicanas o reglamentaciones técnicas vigentes.

Sobre dicho Acuerdo vale la pena señalar que la mayoría de sus disposiciones se encuentran enfocadas a asegurar la accesibilidad física de las instalaciones a las que se aplica el mismo, así como dirigidas a las discapacidades de tipo físico o motriz y sensorial, dejando de lado otros entornos como el relativo a los sistemas y las TIC y la adopción de medidas para otros tipos de discapacidad como la intelectual y mental.

Otro caso de disposiciones adicionales en materia de accesibilidad derivadas de reglamentos, circulares y otras disposiciones, es la norma mexicana NMX-R-050-SCFI-2006, Accesibilidad de las personas con discapacidad a espacios construidos de servicios al público-Especificaciones de seguridad³⁴ (en adelante, NMX 2006), respecto de la cual se hace la acotación que, al tratarse de una norma mexicana (NMX), su aplicación resulta voluntaria y no obligatoria, con independencia de que su objetivo es establecer los requisitos mínimos de calidad de los productos y servicios con la finalidad de proteger y orientar a las y los consumidores.

La NMX 2006 delimita su campo de aplicación a los *espacios construidos de servicio al público en el territorio nacional* y tiene por objetivo establecer las especificaciones de seguridad aplicables a los mismos para posibilitar la accesibilidad a las personas con

³⁴ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de enero de 2007. Véase <<http://www.economia-noms.gob.mx/noms/inicio.do>>. [Consulta: 11 de mayo, 2015.]

discapacidad,³⁵ ya sea que se trate de lugares nuevos (en cuyo caso la accesibilidad será total en todas las zonas construidas de servicio al público) o de áreas ya construidas pero que sean remodeladas, ampliadas o con cambio de uso (en cuyo supuesto se deberá proporcionar accesibilidad razonable en los principales espacios construidos).³⁶

En concreto, la NMX 2006 dispone en su contenido los elementos de accesibilidad que deben caracterizar todos los entornos relacionados con los espacios construidos de servicio al público.³⁷ Sin embargo, al igual que el Acuerdo señalado anteriormente, su regulación se enfoca principalmente a asegurar la accesibilidad de las personas con discapacidad física y sensorial y únicamente por lo que se refiere al ámbito físico, si bien en algunos casos considera el ámbito de la información y comunicaciones.

Independientemente de lo anterior, y sin perder de vista que existen atribuciones concurrentes tanto para el gobierno federal como para las entidades federativas y de los municipios en sus respectivos ámbitos de competencia en materia de asentamientos humanos y en lo relativo al uso, reservas y destino de tierras, ejecución de obras públicas y todo lo relacionado con la planeación y regulación del crecimiento y mejoramiento de los centros de población,³⁸ es factible señalar que en cada uno de esos ámbitos de competencia existen, dentro de su marco jurídico aplicable, ordenamientos destinados a regular el desarrollo urbano

³⁵ NMX 2006, numerales 1 y 2.

³⁶ *Ibid.*, numeral 5.1.

³⁷ En particular detalla las características de piso; aviso de desniveles; pasamanos o barras de apoyo; avisos táctiles, audibles y visuales; forma de los gráficos; dimensiones de los espacios de tránsito; tipos de puerta y dimensiones; escaleras y rampas; escaleras y bandas eléctricas; elevadores; puentes peatonales; cajones de estacionamiento; mobiliario de atención al público; características de los baños, entre otros elementos. Adiciona gráficos en su contenido para una referencia más inmediata de los requerimientos señalados. Para mayor detalle acerca de las características de cada uno de esos elementos, se invita a la persona lectora a acudir al contenido de la citada NMX 2006.

³⁸ CPEUM, artículo 27, párrafo tercero, y artículo 73, fracción XXIX-C.

o asentamientos humanos de su territorio, cuyas disposiciones pueden hacer alusión a pautas relativas a la accesibilidad en las edificaciones para las personas con discapacidad.

Ordenamientos que a su vez pueden dar lugar a la emisión de reglamentos, manuales o lineamientos adicionales, como los reglamentos de construcción o manuales de accesibilidad por lo que respecta a las edificaciones, los que también pueden llegar a contener especificaciones destinadas a las personas con discapacidad, abriendo con ello un variado abanico de posibilidades acerca de los requisitos que cada norma o disposición pueda contemplar en la materia, sin tener un control exacto de los mismos.

Lo anterior se debe a que, no obstante que la LGIPCD dispone que en materia de accesibilidad en el ámbito de las edificaciones se deben emitir las normas, lineamientos o reglamentos correspondientes por parte de los tres órdenes de gobierno (según su ámbito de competencia), atendiendo al principio de diseño universal y a la aplicación de criterios de comunicación e información accesibles, esta legislación es omisa en considerar un piso mínimo de referencia acerca de todos los elementos de accesibilidad que en el entorno de las edificaciones se deberían garantizar para las personas con discapacidad con el objetivo de asegurar su desplazamiento por las instalaciones públicas o privadas en condiciones seguras y sin obstáculos de cualquier tipo, así como su comprensión y ubicación dimensional en las mismas.

Por consiguiente, sería recomendable contar con una legislación de carácter general que, unificando criterios, encuadrara los requisitos de accesibilidad mínimamente necesarios para garantizar esta condición en todas las edificaciones federales, de las entidades federativas y municipales, independientemente de su concurrencia pública, así como en las instalaciones privadas en las que se preste un servicio al público, a partir de los cuales pudiera desarrollarse la legislación y normativa correspondiente en los distintos ámbitos de competencia.

Ámbito de los transportes

Por lo que se refiere a la accesibilidad en los transportes, la LGIPCD señala que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) promoverá el derecho de las personas con discapacidad al acceso al transporte sin discriminación de ningún tipo, instrumentando para ello diversas acciones:³⁹

- ▶ Establecer mecanismos de coordinación con autoridades competentes y empresas privadas para *elaborar normas y programas* que garanticen a las personas con discapacidad, la accesibilidad, seguridad, comodidad, calidad y funcionalidad en los medios de transporte público aéreo, terrestre y marítimo.
- ▶ Promover que en la *concesión del servicio de transporte público aéreo, terrestre o marítimo*, las *unidades e instalaciones* garanticen a las personas con discapacidad la accesibilidad para el desplazamiento y los servicios, incluyendo especificaciones técnicas y antropométricas, apoyos técnicos o humanos y personal capacitado.
- ▶ Promover en el ámbito de su competencia, programas y campañas de educación vial, cortesía urbana y respeto hacia las personas con discapacidad en su tránsito por la vía y lugares públicos, así como *evitar cualquier tipo de discriminación en el uso del transporte público aéreo, terrestre o marítimo*.
- ▶ Promover convenios con los concesionarios del transporte público a fin de que las personas con discapacidad gocen de descuentos en las tarifas de éstos.

Por su parte, el Reglamento de la LGIPCD, además de reiterar las acciones señaladas en este último ordenamiento, determina que tanto la SCT como el Conadis promoverán e impulsarán el

³⁹ Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, artículo 19, fracciones I, II, III y V.

diseño, desarrollo y ejecución de un programa de transporte público accesible para las personas con discapacidad ante las autoridades competentes de la APF, estatal y municipal, así como ante las instituciones privadas que coordinan, dirigen y operan los servicios de transporte aéreo, férreo, marítimo y autotransporte federal de pasajeros concesionados o bajo permiso.⁴⁰

Además de que señala que la SCT promoverá el desarrollo de infraestructura accesible en los títulos de concesión o permiso de las entidades federativas, que permita la accesibilidad en el entorno físico, seguridad, comodidad, calidad y funcionalidad para las personas usuarias con discapacidad.

Una vez expuesta la regulación que la LGIPCD y su Reglamento llevan a cabo acerca de la accesibilidad en el transporte, a continuación se detallarán las disposiciones jurídicas que rigen la transportación marítima, terrestre y aérea en su relación con las personas con discapacidad.

Transporte marítimo

Tanto la Ley de Navegación y Comercio Marítimo (LNCM) como la Ley de Puertos (LP) no contienen disposición alguna relacionada con el transporte marítimo de las personas con discapacidad ni con la accesibilidad que debería caracterizar a las embarcaciones de transporte de pasajeros, terminales, puertos y demás instalaciones en las que pudiera prestarse el servicio.⁴¹

De forma particular, al regular todo lo relativo a las personas que prestan un servicio a bordo de las embarcaciones na-

⁴⁰ Durante la elaboración de este tomo no se encontró alguna referencia relacionada con la existencia de un programa de transporte público accesible para las personas con discapacidad a nivel federal. En tanto que no se investigó en el ámbito estatal y municipal, por rebasar el objetivo del presente estudio.

⁴¹ La LNCM, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de junio de 2006 [última reforma publicada el 23 de enero de 2014], tiene como objetivo regular las

vales mexicanas (tripulación),⁴² la LNCM, si bien determina que su número y capacitación deberá garantizar la seguridad en la navegación y la vida humana en el mar, así como la prevención de la contaminación marina,⁴³ en ningún momento se refiere a la capacitación que dicho personal (por lo menos de embarcaciones de transporte de pasajeros) debería tener para prestar el servicio en condiciones de igualdad para las personas con discapacidad.

Incluso, en el Capítulo v del Título v de la legislación en comentario, referido al contrato de transporte marítimo de pasajeros, no obstante ser el apartado que de forma específica tendría que regular todo lo relativo a la prestación de dicho servicio, el ordenamiento sigue siendo omiso en contener alguna estipulación por lo que respecta a la transportación de personas con discapacidad.

Misma suerte tiene la LP, ya que no contiene disposiciones orientadas a determinar que las terminales y puertos, por lo menos aquellos dedicados a los servicios turísticos, deberían estar diseñados bajo una concepción de accesibilidad universal, con la finalidad de que los mismos fueran utilizados por el mayor número de personas posible.

En consecuencia, es evidente la falta de regulación que existe en nuestro país sobre el tema de la transportación marítima de las personas con discapacidad y, por consiguiente, de las condiciones de accesibilidad en las que debería prestarse el servicio. Por esta razón es necesario y urgente un reconocimiento legal que contenga los parámetros y obligaciones en que debería prestarse dicho servicio, apegándose a lo previsto en la CDPD por lo que se refiere al tema de la accesibilidad en el transporte, así como a otros

vías generales de comunicación por agua, la navegación, su protección y los servicios que en ellas se prestan [artículo 1 de la LNCM]. La LP, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de julio de 1993 [última reforma publicada el 23 de enero de 2014], tiene como propósito regular los puertos, terminales, marinas e instalaciones portuarias, su construcción, uso, aprovechamiento, explotación, operación, protección y formas de administración, así como la prestación de los servicios portuarios [artículo 1 de la LP].

⁴² LNCM, artículo 25, párrafo primero.

⁴³ *Ibid.*, artículo 26, párrafo primero.

estándares internacionalmente reconocidos y como materializando lo dispuesto en la LGIPCD respecto al transporte de las personas con discapacidad, con lo que las autoridades federales encargadas de las vías generales de comunicación por agua,⁴⁴ y de la administración, operación y servicios portuarios,⁴⁵ estarían en posibilidad de exigir dicho cumplimiento a las empresas explotadoras de las concesiones o permisos respectivos.

Transporte terrestre

Con relación al servicio de transporte público federal de pasajeros por vía terrestre cabe señalar que la legislación que lo regula es la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal.⁴⁶ Sin embargo, dicho ordenamiento es omiso en señalar algún tipo de obligación o característica de accesibilidad que deberían reunir las unidades que prestan el servicio. De acuerdo con el artículo 5 de esa legislación le corresponde a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes vigilar, verificar e inspeccionar que los servicios de autotransporte cumplan con los aspectos técnicos y normativos correspondientes; sin embargo, al no existir la atribución específica en materia de accesibilidad, esta dependencia tendría que apearse a las obligaciones de la Convención, con base en el principio de convencionalidad, en lo que se reforma dicho ordenamiento para considerar la obligación de garantizar accesibilidad en este tipo de transporte.

Por lo que se refiere al transporte público local de pasajeros por vía terrestre cabe señalar que cada entidad federativa, incluyendo el Distrito Federal, cuenta con una regulación en particular acerca de los parámetros con los que debe prestarse el servicio, considerando que son sujetos a concesión o permiso por parte

⁴⁴ *Ibid.*, artículo 4.

⁴⁵ LP, artículo 3.

⁴⁶ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de diciembre de 1993. Última reforma publicada el 4 de junio de 2014.

de las autoridades locales, que en principio son quienes tienen la obligación de proporcionarlos.

En razón de lo anterior, y atendiendo a que la revisión de cada una de las legislaciones locales en todos los ámbitos en los que se proyecta la accesibilidad rebasa el objetivo de este tomo, el comentario formulado sobre este tema en particular es que ante la falta de una legislación de carácter general que englobe los requisitos mínimos de accesibilidad a partir de los cuales se deba prestar el servicio público de transporte terrestre de pasajeros a las personas con discapacidad, las disposiciones locales existentes carecerán de uniformidad u homologación de criterios, lo que podría provocar que en algunos casos se regulara ampliamente el tema de la accesibilidad y en otros que la misma fuera limitada, nula o deficiente.

Por ello se estima necesaria una legislación general que contenga un tronco común acerca de los elementos de accesibilidad que el servicio de transporte público terrestre de pasajeros debe reunir, con la finalidad de que en un momento posterior, a través de legislaciones, reglamentos, lineamientos o manuales, se desarrollen esas disposiciones por lo que toca a los distintos ámbitos de competencia.

Transporte aéreo

En la transportación aérea de las personas con discapacidad y las condiciones de accesibilidad que este servicio debe contemplar es necesario hacer mención de diversos ordenamientos de carácter federal que tienen relación con esa temática,⁴⁷ ya que es preciso conocer las disposiciones relacionadas con la prestación del servicio público de transporte aéreo, así como aquellas que regulan todo lo relacionado con la construcción, administración, operación y explotación de aeródromos civiles.

⁴⁷ Por ser federal el ámbito de competencia de la transportación aérea.

*Ley de Aviación Civil (LAC) y su Reglamento*⁴⁸

El primer ordenamiento a analizar es la LAC, misma que tiene el objetivo de regular la explotación, uso o aprovechamiento del espacio aéreo situado sobre el territorio nacional, respecto a la prestación y desarrollo de los servicios de transporte aéreo civil y del Estado.⁴⁹

Acercas de la prestación del servicio público de transporte aéreo, la LAC establece que se deben adoptar las medidas necesarias para garantizar las condiciones máximas de seguridad de la aeronave y de su operación, a fin de proteger la integridad física de las personas usuarias y de sus bienes, así como la de terceros, precisando que los servicios se deben prestar de manera permanente y uniforme, en condiciones equitativas y *no discriminatorias* en cuanto a calidad, oportunidad y precio.⁵⁰

En el tema de la transportación aérea de las personas con discapacidad, el artículo 33, párrafo tercero de la LAC, es el único numeral que contiene una disposición al respecto, toda vez que ninguna otra disposición menciona las medidas o acciones que se tendrían que instrumentar para garantizar que los servicios de transportación aérea hacia las personas con discapacidad y personas de “edad avanzada” (*sic*) se presten en condiciones de igualdad a las del resto de las personas usuarias.

El artículo en comento dispone lo siguiente:

Los concesionarios y permisionarios deberán adoptar las medidas necesarias que permitan *atender de manera adecuada a las personas con discapacidad*, así como a las de edad avanzada (*sic*).

⁴⁸ La LAC fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de mayo de 1995 [última reforma publicada el 26 de enero de 2015] y su reglamento el 7 de diciembre de 1998 [última reforma publicada el 14 de marzo de 2014].

⁴⁹ LAC, artículo 1.

⁵⁰ *Ibid.*, artículo 17.

Por lo tanto, si se interpreta esa disposición, en el caso de la transportación de estas personas serán las diversas empresas concesionarias o permisionarias del servicio de transporte aéreo las que establezcan las condiciones o medidas para que aquellas personas viajen y, aun cuando tal numeral no lo señale expresamente, esas medidas necesariamente deberán respetar en todo momento el derecho constitucional de toda persona a no ser discriminada por ningún motivo prohibido.

Ahora bien, sin perjuicio de lo previsto en la LAC, el Reglamento incluye otras disposiciones que resulta pertinente mencionar para una comprensión más armónica de la forma en que estos dos ordenamientos, orientados a la aviación civil, regulan la temática de la transportación aérea de las personas con discapacidad y de las personas de edad avanzada (*sic*). Disposiciones relacionadas con el desplazamiento de las personas con discapacidad, con el trato que debe dárseles a bordo de las aeronaves, así como la forma de proceder en caso de que ingresen al avión con un perro guía.

- › Facilidades para su movilización.

Concretamente, el artículo 42 del Reglamento de la LAC dispone que todas las concesionarias y permisionarias deben brindar a “*los pasajeros discapacitados*” (*sic*) y a las “*personas de edad avanzada*” (*sic*) las *facilidades para su movilización*.

Atendiendo a ese mandato, la accesibilidad en el entorno físico de la prestación del servicio de transporte aéreo debería estar garantizada para esas personas.

- › Trato a las y los pasajeros con discapacidad.

Por otra parte, en relación con la capacitación de la tripulación de vuelo, el Reglamento de la LAC establece que toda concesionaria o permisionaria debe establecer y mantener un programa autorizado por la SCT mediante el que se *capacite y adiestre anualmente* a dicha tripulación como mínimo en ciertas materias,

siendo una de ellas “las recomendaciones aplicables al *trato de pasajeros discapacitados*” (*sic*).⁵¹

Capacitación que debería estar basada en los principios que dan sustento a la CDPD, entre ellos el de no discriminación, accesibilidad y participación plena y efectiva en la sociedad de las personas con discapacidad, así como en los principales postulados para garantizar que el servicio se ofrezca en condiciones de igualdad, respetando los requerimientos de accesibilidad de las personas con discapacidad.

› Apoyo de perro guía.

Asimismo, por lo que se refiere al abordaje de aeronaves de servicio al público con un *perro guía*, el Reglamento de la LAC establece que, contrario a la regla general de transportar a los animales en jaulas o contenedores ubicados en la zona de carga del avión, en el caso de “*perros lazarillos*” que acompañen a personas con discapacidad, éstos podrán ser transportados en la cabina de las personas pasajeras.⁵²

Sin embargo, aun cuando esta última regulación resulta benéfica para el caso de las personas con discapacidad visual (quienes son las que generalmente se auxilian de un perro guía), no se debe perder de vista que existen otro tipo de animales de servicio⁵³ (como los hurones, por ejemplo) que pueden servir de apoyo para otros tipos de discapacidad; por lo que si se atendiera al sentido literal de la disposición en cita, sería prácticamente imposible per-

⁵¹ El Reglamento de la LAC señala, en su artículo 79, que la tripulación de vuelo es aquella que tiene a su cargo funciones esenciales para la operación de la aeronave durante su tiempo de vuelo. En su artículo 77, establece que dicha tripulación forma parte del personal de vuelo, que a su vez también está conformado por la tripulación de sobrecargos. La cita sobre la capacitación y adiestramiento de la tripulación proviene del artículo 84, fracción vi, de dicho reglamento.

⁵² *Ibid.*, artículo 107.

⁵³ La LGIPCD define como *perro guía o animal de servicio* a aquellos que han sido certificados para el acompañamiento, conducción y auxilio de personas con discapacidad. *Cfr.* LGIPCD, artículo 2, fracción xx.

mitir que un animal distinto al perro, aun cuando sirviera como apoyo para la persona con discapacidad, viajara con ella en la cabina de pasajeras y pasajeros, y no en la zona de carga del avión.

- › Insuficiencia de regulación sobre la accesibilidad.

En razón de todo lo anterior, aun cuando el Reglamento de la LAC contiene referencias sobre algunos aspectos relacionados con el desplazamiento y ubicación de las personas con discapacidad, dicho ordenamiento sigue siendo omiso en señalar otras pautas que las concesionarias o permisionarias del servicio público de transporte aéreo tendrían que instrumentar en el rubro de la accesibilidad para garantizar ésta no sólo en el entorno físico, sino también en el de las comunicaciones y la información, así como en los sistemas y las TIC, asegurando que en el otorgamiento de ese servicio se considerarán las necesidades particulares de cada tipo de discapacidad.

Por mencionar un supuesto de la falta de regulación de la accesibilidad en otros entornos distintos al físico, baste señalar el caso del artículo 112 del Reglamento de la LAC. Si bien se establece que antes del despegue, el personal de vuelo debe asegurarse que las personas pasajeras estén al tanto de los procedimientos, ubicación y uso de los cinturones de seguridad, los chalecos salvavidas, equipo de oxígeno y salidas de emergencia de la aeronave, el artículo en comento no especifica los medios de comunicación que deberían emplearse para transmitir esa información si dentro del grupo de quienes viajan se encontrase una persona con discapacidad auditiva, visual o intelectual. Pues en esos casos se requeriría de formatos o medios accesibles atendiendo al tipo de discapacidad de la persona, como lo sería la lengua de señas mexicana, el sistema de escritura braille, formatos de fácil lectura, entre otros.

Un caso más es el del artículo 129 del Reglamento de la LAC, que si bien determina los elementos que como mínimo debe tener una aeronave dedicada al transporte público de personas pasajeras, no hace ninguna referencia a las condiciones de accesi-

bilidad que deben preverse para que pueda ser abordada por una persona con discapacidad.

Señalado lo anterior, es necesario comentar otra disposición del Reglamento de la LAC que, aunque no se relaciona directamente con las condiciones de accesibilidad que debe reunir en sí mismo el servicio de transportación aérea (tal como lo disponen los artículos anteriormente referenciados), sí se refiere a la accesibilidad como parte esencial del ejercicio de un derecho, en este caso, del derecho a la movilidad de las personas con discapacidad. Pues de nada sirve el reconocimiento de un derecho, si en la práctica no se adoptan las medidas para lograr su ejercicio sin obstáculos.

- Casos en los que se puede rehusar a transportar a determinadas personas.⁵⁴

Específicamente se hace referencia al caso previsto en el *artículo 41 del Reglamento de la LAC*, que señala los supuestos en los que las concesionarias o permissionarias del servicio de transporte aéreo, por razones de seguridad, *se pueden rehusar a transportar a ciertas personas*. Encontrándose entre ellas:

- I. A las personas que pretendan viajar solas, *que sufran (sic) de alguna incapacidad (sic)* en términos del artículo 450, fracción II del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal [hoy día Código Civil Federal, ccf], y
- II. A las personas *que por su conducta* o estado de salud requieran atención especial o *causen notoria inco-*

⁵⁴ El 23 de mayo de 2012 el Conapred emitió la Resolución por Disposición 02/2012 en contra de la SCT y de la Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC), toda vez que se acreditaron conductas discriminatorias en agravio de las personas con discapacidad, entre otros motivos, por la ausencia de una regulación eficiente y supervisión del servicio que brindan las empresas de transportación aérea que operan en México, provocando que en ocasiones nieguen o condicionen el servicio a las personas con discapacidad.

modidad o molestia a los demás pasajeros o tripulación, o que constituyan peligro o riesgo para sí mismos o para otras personas y sus bienes a bordo.

El segundo párrafo de ese mismo numeral señala que la concesionaria o permisionaria, previa aprobación de la SCT, “puede establecer las *restricciones y condiciones especiales para transportar a las personas a que se refieren las fracciones anteriores, así como a aquéllas que no cumplan con sus obligaciones y requisitos legales correspondientes a la clase de servicio nacional o internacional de que se trate*”.

El artículo se destaca de forma particular toda vez que se estima que las personas con discapacidad podrían quedar incluidas en cada uno de los dos supuestos que prevé (tal como se explicará en los siguientes párrafos), con lo que se estaría en contra de lo señalado por la propia LAC, en el sentido de prestar los servicios de transportación aérea en condiciones equitativas y no discriminatorias;⁵⁵ así como iría más allá de lo regulado por ella misma, pues en su artículo 33, primer párrafo, únicamente determina que no podrán abordar las aeronaves civiles las personas armadas, en estado de ebriedad o bajo el influjo de estupefacientes, psicotrópicos o enervantes, sin incluir algún otro supuesto, como sí lo hace su Reglamento.

A continuación los dos casos previstos por el numeral en mención:

Dentro de los puntos resolutivos de dicho documento se destaca el tercero, en el que se establece que en caso de presunción de algún motivo de negación del servicio por razones de seguridad relacionado con la discapacidad y/o condiciones de salud de una persona, las empresas prestadoras del servicio de transportación aérea deberán agotar todos los recursos para evitar la restricción, condicionamiento o negación del servicio. También se destaca el cuarto, que establece que se realizará un programa de supervisión permanente en las terminales aeroportuarias, a fin de evitar prácticas que se traduzcan en restricción o negación de los servicios, en perjuicio de las personas con discapacidad.

⁵⁵ LAC, artículo 17.

1. Primer supuesto/fracción I del artículo 41 del Reglamento de la LAC

La fracción I del artículo 41 del Reglamento de la LAC señala el supuesto de las personas que pretendiendo viajar solas, sufran de alguna incapacidad prevista por la fracción II del artículo 450 del CCF,⁵⁶ en otras palabras, que tengan limitada su capacidad jurídica.

Para una rápida referencia, el artículo 450, fracción II, del CCF establece que tienen incapacidad natural y legal:

- a) Las personas mayores de edad, *disminuidas o perturbadas en su inteligencia*, aunque tengan intervalos lúcidos.
- b) Las personas que tengan alguna afección originada por:
 - b.1) *Enfermedad o deficiencia persistente de carácter físico, psicológico o sensorial*, o
 - b.2) Por la adicción a sustancias tóxicas como el alcohol, los psicotrópicos o los estupefacientes.

Siempre y cuando, en cualquiera de los dos supuestos, y debido a la limitación o a la alteración en la inteligencia que lo anterior les provoque, no puedan gobernarse y obligarse por sí mismas, o manifestar su voluntad por algún medio.

Por consiguiente, tomando como base el *error* persistente de *confundir*, o más bien *equiparar a la discapacidad con la incapacidad de ejercicio de una persona* (y con la afectación de su inteligencia o capacidad de decisión), así como considerar a la *discapacidad como una enfermedad* y no como el resultado de la interacción de las deficiencias o diversidades funcionales de la persona con las barreras impuestas por el entorno y la sociedad (tal como se ha explicado a lo largo de este tomo), es que si se analiza el contenido de la fracción II del artículo 450 del CCF, fácilmente se pueden

⁵⁶ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* en cuatro partes, los días 26 de mayo, 14 de julio, 3 y 31 de agosto de 1928. Última reforma publicada el 24 de diciembre de 2013.

incluir en él a las personas con algún tipo de discapacidad, sobre todo aquellas con discapacidad intelectual o discapacidad mental.

En el caso del inciso a, tomando en cuenta que tradicionalmente las personas con discapacidad intelectual o mental son consideradas como personas que *no pueden gobernarse a sí mismas ni expresar su voluntad por algún medio, debido a la disminución o perturbación de su inteligencia que su propia condición les provoca (aun cuando tengan intervalos lúcidos)*, fácilmente las concesionarias o permisionarias del servicio público de transporte aéreo, con fundamento en la fracción 1 del artículo 41 del Reglamento de la LAC, y sin estar obligadas a comprobar por algún medio su actuación, podrían negarse a transportar a personas con las discapacidades señaladas en este párrafo, utilizando los argumentos esgrimidos.

Por su parte, en el caso del inciso b.1, que determina que tienen incapacidad natural y legal las personas con una afección causada por una *deficiencia persistente*, ya sea de carácter físico, sensorial o psicológico, se podría incluir a la mayoría de las personas con discapacidad, sin importar el tipo o grado de la misma, ya que en primer lugar uno de los elementos esenciales de la discapacidad es la *deficiencia* o diversidad funcional de la persona (que es el principal componente en este supuesto del inciso b.1), además de que el CCF es omiso en señalar lo que debe entenderse por “deficiencia persistente”. Ante esa falta de precisión, se podría argumentar que cualquier grado de deficiencia en la persona podría quedar incluida en la definición.

En el caso previsto por el inciso b.2, que relaciona que tienen incapacidad natural y legal las personas con una afección causada por la adicción a psicotrópicos, en ella podrían quedar incluidas las personas con discapacidad mental, que debido a su diversidad funcional pueden presentar alguna afección por la ingesta de medicamentos que podrían llegar a considerarse como psicotrópicos.

Por consiguiente, al ser omiso el Reglamento de la LAC en indicar algún procedimiento o requisito de comprobación que acredite que una persona se encuentra realmente ubicada en al-

guna de las causales del artículo 450, fracción II del CCF, las concesionarias o permisionarias del servicio de transportación aérea fácilmente podrían negarse a transportar a cualquier persona, que a su juicio, y sin contar con la experiencia en materia de discapacidad, considerasen perturbada de su inteligencia o con alguna afección derivada de una deficiencia persistente o por sustancias psicotrópicas.

En razón de lo anterior, se invita a consultar el tomo *Capacidad jurídica* de la colección Legislar Sin Discriminación,⁵⁷ con la finalidad de ampliar el conocimiento acerca de esa temática y estar en posibilidad de implementar las medidas tendientes a garantizar el derecho a igual reconocimiento como persona ante la ley de las personas con discapacidad y de todas aquellas otras que por determinadas condiciones no se les reconoce su capacidad jurídica en el ejercicio de ciertos derechos o en el acceso a ciertos bienes y servicios, como en este caso, el relativo a la prestación del servicio de transportación aérea.

2. Segundo supuesto / fracción II del artículo 41 del Reglamento de la LAC

La fracción II del artículo 41 del Reglamento de la LAC señala los supuestos de aquellas personas a las que se podrá negar el servicio de transportación aérea, o se establecerán requisitos adicionales al resto de las personas que viajen, ya sea que *por su conducta* o estado de salud requieran de *atención especial*, o *causen notoria incomodidad o molestia* a las demás personas pasajeras o a la tripulación, o constituyan un peligro o riesgo para sí mismas, o para otras personas y sus bienes a bordo.

En esos casos, si bien se reconoce que bajo determinadas circunstancias algunas personas no podrán hacer uso del servicio de transportación aérea, o lo harán pero cumpliendo requisitos adicionales, ya sea por causas médicas o porque presentan un mal

⁵⁷ Conapred, *Capacidad jurídica*. México, Conapred, 2013. (Colección Legislar Sin Discriminación, tomo IV)

comportamiento o conducta, tampoco se desconoce, considerando la situación de rechazo a la que continuamente se enfrentan las personas con discapacidad, así como las constantes muestras de marginación hacia ellas por parte de la sociedad, que en algunas ocasiones *se lleguen a anteponer criterios meramente de carácter subjetivo, como los de notoria incomodidad o molestia derivada de la conducta de las personas con discapacidad para impedirles el acceso al servicio de transportación aérea*, sin que realmente sean causantes de alguna molestia o incomodidad.

Lo anterior se argumenta ya que en algunas circunstancias suele suceder que al entrar en contacto la diversidad funcional con un entorno, la persona que la presenta tiene un comportamiento inesperado, o por lo menos diferente al que tendría la mayoría, pero sin que realmente llegue a generar una molestia o afectación hacia las personas que la rodean, pues lo que verdaderamente no se entiende es la forma en cómo afectan a las personas con discapacidad las diversas barreras u obstáculos impuestos por la misma sociedad en diferentes situaciones.

En otras ocasiones, por su diversidad funcional, las personas pueden presentar movimientos bruscos del cuerpo o falta de control total sobre el mismo, lo que podría entenderse por algunas personas como una conducta que causa molestia o incomodidad y ocasionar que las concesionarias o permisionarias se nieguen a transportarlas, o bien que les impongan requisitos adicionales para el traslado, con lo que se estaría vulnerando su derecho a la no discriminación por razón de discapacidad. Todo ello como resultado de la materialización de las barreras culturales y sociales que tradicionalmente envuelven a las personas con discapacidad y que les impiden el ejercicio de sus derechos.

Por consiguiente, se llama la atención respecto de este tipo de casuísticas como las previstas por el artículo 41 del Reglamento de la LAC, que si bien no se refieren a condiciones de accesibilidad en el servicio mismo de transportación, sí se relacionan con la accesibilidad en el ejercicio de un derecho o con el acceso al servicio, ya que al incluir supuestos tan abiertos o sujetos a la interpretación de cada persona y de cada aerolínea (principal su-

jeto de aplicación de dicha reglamentación), *impiden el ejercicio del derecho a la movilidad y el acceso al transporte aéreo en igualdad de condiciones de las personas con discapacidad a través de la imposición de barreras culturales, legales o sociales, que las excluyen del mismo.*

En consecuencia, ese tipo de disposiciones también tendrían que ser objeto de valoración para determinar su permanencia o derogación, con la finalidad de garantizar la accesibilidad de las personas con discapacidad al servicio público de transporte aéreo.

A continuación se expone lo relativo a la Ley de Aeropuertos, con énfasis en aquellas regulaciones que hacen referencia a la accesibilidad de las personas con discapacidad.

*Ley de Aeropuertos y su Reglamento*⁵⁸

La Ley de Aeropuertos es el ordenamiento que regula la construcción, administración, operación y explotación de los aeródromos civiles que forman parte de las vías generales de comunicación.⁵⁹

De acuerdo con esta ley, por aeródromo civil se entiende el área definida de tierra o agua adecuada para el despegue, aterrizaje, acuatizaje o movimiento de aeronaves, con instalaciones o servicios mínimos para garantizar la seguridad de su operación,⁶⁰ y entre cuya clasificación es posible ubicar a los aeropuertos,⁶¹ siendo los únicos que pueden prestar servicio a las aeronaves de transporte aéreo regular.⁶²

⁵⁸ La Ley de Aeropuertos fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de diciembre de 1995 (última reforma publicada el 26 de enero de 2015) y su Reglamento el 17 de febrero de 2000 (última reforma publicada el 9 de septiembre de 2003).

⁵⁹ Ley de Aeropuertos, artículo 1.

⁶⁰ *Ibid.*, artículo 2, fracción I.

⁶¹ Los aeropuertos son aeródromos de servicio al público que cuentan con las instalaciones y servicios adecuados para la recepción y despacho de aeronaves, pasajeros, carga y correo del servicio de transporte aéreo regular, del no regular, así como del transporte privado comercial y privado no comercial.

⁶² Ley de Aeropuertos, artículo 2, fracción VI. Señalada la precisión que dentro de los aeródromos civiles se encuentran los aeropuertos, resulta conveniente mencionar,

Cabe mencionar que uno de los servicios que se pueden prestar en los aeródromos civiles es el de los *servicios aeroportuarios*, que incluyen los relativos al uso de pistas, calles de rodaje, plataformas, ayudas visuales, iluminación, *edificios terminales de pasajeros y carga*, *abordadores mecánicos*, así como los que se refieren a la *seguridad y vigilancia* del aeródromo civil y *rescate*, entre otros.⁶³

En cuanto a la prestación de los servicios por parte de las concesionarias o permisionarias de los aeropuertos y aeródromos civiles,⁶⁴ la ley en comento dispone que dichos servicios serán otorgados en *condiciones equitativas y no discriminatorias*, como es el caso

para una mejor exposición del tema, que los aeródromos civiles se clasifican, de acuerdo con la Ley de Aeropuertos, en aeródromos civiles de servicio al público y de servicio particular. Y dentro de los aeródromos de servicio al público es donde se ubican los aeropuertos —sujetos a concesión— y los aeródromos de servicio general —sujetos a permiso— (Cfr., artículo 2, fracciones I y II).

⁶³ Este tipo de servicios le corresponde prestarlos originalmente a las personas físicas o morales concesionarias o permisionarias, según corresponda, ya sea que lo hagan directamente o a través de terceros con los que contraten (Ley de Aeropuertos, artículo 48, fracción I).

Asimismo, otros servicios que se prestan son los *servicios complementarios*, que incluyen los servicios de suministro de combustible a las aeronaves, almacenamiento de carga y guarda, mantenimiento y reparación de aeronaves y los *servicios comerciales*, que se refieren a la venta de diversos productos y servicios a las personas usuarias del aeródromo civil y que no son esenciales para la operación del mismo ni de las aeronaves (Ley de Aeropuertos, artículo 148, fracciones II y III). Los servicios comerciales pueden ser prestados directamente por la persona concesionaria o permisionaria, o por terceros que contraten con éstas el arrendamiento de áreas para comercios, restaurantes, arrendamiento de vehículos, publicidad, telégrafos, correo, casas de cambio, bancos y hoteles, entre otros.

⁶⁴ De conformidad con el artículo 10 de la Ley de Aeropuertos, para la administración, operación, explotación y, en su caso, construcción de aeropuertos, se requiere concesión otorgada por la SCT, misma que se dará únicamente a sociedades mercantiles constituidas conforme a las leyes mexicanas. Por su parte, el artículo 17 de la misma legislación establece que para la administración, operación, explotación y, en su caso, construcción de aeródromos civiles distintos a los aeropuertos, la SCT otorgará permisos, ya sea a personas físicas o personas morales constituidas conforme a las leyes mexicanas. De ahí el señalamiento de personas físicas o morales permisionarias o concesionarias, según corresponda.

del artículo 43, fracción VI,⁶⁵ o bien el numeral 53, que establece que en los aeródromos civiles de servicio al público los servicios aeroportuarios y complementarios deben prestarse a todas las personas usuarias de manera permanente, uniforme y regular, *en condiciones no discriminatorias* en cuanto a calidad, oportunidad y precio.

Por lo que se refiere específicamente a las personas con discapacidad, la Ley de Aeropuertos únicamente contiene una referencia al respecto, señalando en su artículo 36 que si bien la SCT, mediante disposiciones de carácter general, debe establecer las condiciones de construcción y conservación de los aeródromos civiles, son las concesionarias y permisionarias, según sea el caso, las que deben *adoptar las medidas que se requieran para atender de manera adecuada a las personas con discapacidad*, así como a las *personas de edad avanzada (sic)*.

Con esta regulación se equipara a la Ley de Aviación Civil, ya que atendiendo a la materia, en lugar de las empresas concesionarias y permisionarias del servicio público de transporte aéreo, le otorga a las operadoras aeroportuarias la facultad de adoptar las medidas para garantizar una atención adecuada a las personas con discapacidad y personas adultas mayores en la infraestructura aeroportuaria. Medidas que deben respetar el ejercicio del derecho a la igualdad y no discriminación, así como el derecho a la accesibilidad en todos los entornos.

Sin embargo, la Ley de Aeropuertos no determina, aun cuando sea de forma general, cuáles deben ser las bases o pautas de accesibilidad que la infraestructura aeroportuaria y de los aeródromos civiles tendría que tomar en cuenta para garantizar el desplazamiento, uso y tránsito por parte de todas las personas, sobre todo aquellas con discapacidad o personas adultas mayores. Ni mucho menos repara en señalar qué entiende por *prestar los servicios sobre bases no discriminatorias*, o qué tipo de acciones se

⁶⁵ Que en el caso de los aeropuertos establece que las empresas concesionarias de los mismos deben coordinar las operaciones y demás servicios que se presten en el mismo sobre bases equitativas y no discriminatorias.

deberían implementar para ciertos grupos de personas en particular, como podría ser el caso de las personas con discapacidad.

Inclusive, entrando al análisis del Reglamento de la Ley de Aeropuertos, éste tampoco detalla ninguna situación, pues en materia de obras e instalaciones⁶⁶ lo único que menciona es una repetición de lo señalado por la ley que reglamenta, en el sentido de que las concesionarias y permisionarias cuenten con las medidas, instalaciones y servicios necesarios para atender adecuadamente a las personas con discapacidad y personas de edad avanzada (*sic*).

Una vez comentada la regulación existente tanto en la LAC como en la Ley de Aeropuertos con relación a la accesibilidad en la transportación aérea para personas con discapacidad, es preciso abordar el contenido de una circular que fue emitida por la Dirección General de Aeronáutica Civil de la SCT, con la finalidad de puntualizar una serie de lineamientos sobre la materia.

*Circular Obligatoria CO SA-09.2/13. Lineamientos para la accesibilidad de las personas con discapacidad y/o movilidad reducida a las infraestructuras aeroportuarias y al servicio de transporte aéreo*⁶⁷

La Circular Obligatoria CO SA-09.2/13 (en adelante, Circular Obligatoria) fue emitida en 2013 por la Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC) de la SCT con la finalidad de *homologar criterios* de orden operativo, administrativo y de infraestructura en la *prestación del servicio al público de transporte aéreo a las personas con discapacidad y/o movilidad reducida*, a fin de *garantizar su accesibilidad a dichos servicios* en condiciones de igualdad, atendiendo a lo previsto por la OACI, la CDPD, la LFPED y la LGIPCD.⁶⁸

⁶⁶ Reglamento de la Ley de Aeropuertos, artículo 34.

⁶⁷ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de noviembre de 2013.

⁶⁸ Previo a la existencia de la Circular obligatoria CO SAS-09.2/13 en estudio, existió la Circular obligatoria CO AV-25/12, que, a diferencia de la primera, no contenía un mecanismo de quejas por la prestación del servicio.

La publicación de esta circular fue resultado de un trabajo conjunto realizado por el Conapred y la SCT, específicamente con la Dirección General de Aeronáutica Civil. Un proceso que empezó con la emisión de la Resolución por Disposición 02/12 del 23 de mayo de 2012,⁶⁹ y derivó en la publicación de la Circular Obligatoria CO SA-09.2/13, misma que refleja una larga historia de casos recurrentes sobre trato presuntamente discriminatorio, por condición de discapacidad y/o salud hacia las personas, imputable a las diferentes líneas áreas.

A pesar del avance importante que representó la emisión de esta circular, queda superada en varios aspectos debido al desarrollo de los estándares establecidos a nivel internacional, como la *Observación general No. 2* del Comité para los Derechos de las Personas con Discapacidad y demás elementos desarrollados en el modelo normativo óptimo, realizados posteriormente a la emisión de dicha circular. Por lo mismo se procede a hacer un análisis conforme a lo establecido anteriormente por los estándares internacionales.

El ámbito de aplicación de la Circular Obligatoria es para todas las concesionarias y permisionarias del servicio al público de transporte aéreo, a las y los concesionarios, permisionarios y operadores aeroportuarios que integran el Sistema Aeroportuario Mexicano, a las y los permisionarios de aeródromos civiles de servicio general, y a las y los prestadores de servicios aeroportuarios y complementarios que no tengan el carácter de concesionarios o permisionarios.

La Circular Obligatoria señala, desde sus primeras disposiciones generales, que el acceso y uso del transporte aéreo se dará *sin discriminación de ningún tipo*, asegurando que una *empresa de transporte aéreo no puede negarse a transportar a una persona pasajera con base en su discapacidad*.⁷⁰

⁶⁹ Conapred, *Resolución por Disposición: 2/2012* [en línea]. EXP. CONAPRED/DGA-QR/15/08/DR/II/NAL/R7, México, Distrito Federal, 23 de mayo de 2012. <http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/RPD_02_2012_ACCSS.pdf>. [Consulta: 5 de agosto, 2015.]

⁷⁰ Circular Obligatoria, numeral 2.1.

Asimismo, sujeta a las concesionarias y permisionarias del servicio público de transporte aéreo a una serie de premisas orientadas al respeto del derecho a la no discriminación de las personas con discapacidad así como a la accesibilidad en la prestación de dicho servicio, entre las que destacan:⁷¹

- › No poder limitar el número de personas con discapacidad en un vuelo en particular.
- › Proveer el servicio a una persona con discapacidad sin importar que su discapacidad sea *evidente en su apariencia, comportamiento involuntario o lenguaje inusual*.
- › Proporcionar información acerca de los servicios, apoyos y asistencia a que tienen derecho las personas con discapacidad para su viaje a través de diferentes medios, señalando una lista enunciativa más no exhaustiva.
- › Brindar a las personas con discapacidad las *facilidades* necesarias *para su movilización*, a través de un transporte seguro, confiable y eficiente.
- › Brindar *servicios de apoyo* a las personas con discapacidad *sin cargo* alguno.
- › Permitir el abordaje de todas las personas con discapacidad *sin el acompañamiento de un asistente* (incluyendo a las personas con discapacidad intelectual y mental), así como también *sin presentar comprobantes médicos o sin firmar cartas responsivas* u otros requerimientos especiales. Se solicitará el comprobante médico únicamente en los supuestos en que la capacidad intelectual o mental de la persona no le permita desenvolverse y seguir instrucciones sin asistencia.⁷²

⁷¹ *Idem*.

⁷² Sin embargo, sobre este último punto, es necesario señalar que la Circular Obligatoria no establece procedimiento alguno para determinar cuándo se estará en presencia de los supuestos que ameriten la presentación del certificado médico, es decir, que acrediten que la capacidad intelectual o mental de la persona no le permita desenvolverse y seguir instrucciones sin asistencia.

- › Permitir que las personas con discapacidad *viajen con un perro guía u otro animal de servicio en la cabina de pasajeros sin cargo extra.*

Una vez delimitado ese marco general para la prestación del servicio de transporte aéreo, la Circular Obligatoria hace alusión a las diferentes etapas que integran dicho servicio, destacando las condiciones en las que deben desarrollarse para garantizar su prestación en igualdad de condiciones a las de las personas sin discapacidad.

Por lo que se refiere al *abordaje del avión por parte de las personas con discapacidad*, entre otras medidas se promueve que:⁷³

- › Ingresen a la aeronave con las ayudas técnicas de su propiedad que les sean indispensables para su viaje.
- › En caso de utilizar silla de ruedas para su movilidad, que ésta sea documentada como equipaje sin costo adicional alguno, siendo responsables las concesionarias o permissionarias del servicio de transporte aéreo de cualquier daño o pérdida parcial o total a la misma, o bien,
- › Sean ubicadas en los asientos con mayor espacio para las piernas, así como en los más próximos a la puerta de abordaje.

Aun cuando tales medidas han contribuido a garantizar la accesibilidad en la prestación del servicio de transportación aérea en diversos aspectos, cabe señalar que en el caso de la última acción, es decir, la relativa a los asientos en el avión, la Circular Obligatoria condiciona las medidas a que exista disponibilidad de los mismos, sin expresar explícitamente que se reservarán asientos para personas con discapacidad por parte de la aerolínea que presta los servicios.⁷⁴

⁷³ *Ibid.*, numeral 3.

⁷⁴ *Ibid.*, numerales 3.3 a 3.5.

Referente a la *atención en el aeropuerto por parte de los permisionarios y/o concesionarios del transporte aéreo*,⁷⁵ son dos elementos los que se destacan de esa sección.

- ▶ Primero, la Circular Obligatoria dispone que los *servicios previstos* en la misma se proporcionarán *a solicitud de la persona usuaria con discapacidad* en el momento en que así lo requiera.
- ▶ Segundo, la mayoría de sus contenidos *se enfocan principalmente* a las personas con *discapacidad física*, atendiendo a los variados supuestos que hacen alusión al tema de las sillas de ruedas y a la “silla pasillera”,⁷⁶ dejando de lado la previsión de supuestos normativos para otros tipos de discapacidad como la mental, sensorial e intelectual.

Aun cuando pudieran resultar beneficiosas las medidas de esa sección de la Circular Obligatoria, se considera poco viable dejar a la voluntad de la persona con discapacidad solicitar los servicios de atención en el aeropuerto, ya que, tal como se ha explicado a lo largo del presente tomo, la marginación y exclusión que continuamente impone la sociedad hacia las personas con discapacidad provoca que en muy pocas ocasiones estas personas tengan realmente conocimiento de sus derechos, así como el empoderamiento suficiente para hacerlos valer. En su lugar, la Circular Obligatoria debió haber establecido la obligación, para las concesionarias y permisionarias del servicio de transporte aéreo, de ofrecer servicio específico a las personas con discapacidad desde que se tenga conocimiento de su llegada al aeropuerto a través del proceso de documentación, sin que se deba realizar una solicitud expresa.

Por otra parte, sería recomendable que se previeran con más detalle otro tipo de medidas para todos los tipos de discapacidades, y no sólo enfocadas a la discapacidad de tipo físico o motriz.

⁷⁵ *Ibid.*, numeral 4.

⁷⁶ Se utiliza para facilitar a la persona pasajera que no puede caminar, subir o bajar escaleras, su acceso hasta el asiento en el interior de la aeronave. *Ibid.*, numeral 1.2.1, inciso d.

Con relación a la sección “*información durante el viaje*”,⁷⁷ si bien el contenido de la misma considera la existencia de ciertos formatos accesibles para dar a conocer datos relacionados con la información básica de seguridad en la aeronave, con los procedimientos de emergencia a bordo del avión o con la ayuda que se puede prestar a las personas con discapacidad en caso de conexiones con otros vuelos nacionales o internacionales, se estima que la Circular Obligatoria pudo haber ampliado su regulación en este rubro, con la finalidad de obligar a las empresas concesionarias y permisionarias del servicio de transportación aérea, así como a las de los servicios aeroportuarios, a proporcionar toda la información relacionada con esos servicios en los distintos formatos accesibles que atiendan a la necesidades de las distintas discapacidades, sin limitar dicha obligación a un determinado tipo de información, como lo acota la misma Circular. Por ejemplo, la Circular señala que la información relacionada con la seguridad en la aeronave debe estar disponible sólo en sistema de escritura braille o macrotipos, sin atender específicamente las necesidades particulares de las personas con discapacidad auditiva, mental e intelectual, que requieren otro tipo de accesibilidad.

Respecto a las *facilidades de la aeronave*,⁷⁸ la Circular Obligatoria únicamente hace referencia a dos elementos que deben estar presentes en los aviones por lo que se refiere a la accesibilidad de las personas con discapacidad:

- › El que los asientos prioritarios para personas con discapacidad (ubicados cerca de los accesos de la aeronave) deben contar con descansabrazos abatibles, y
- › Que las aeronaves deben contar con una “silla pasillera” portátil, plegable y disponible para su uso.

Por lo tanto, en razón de la limitada regulación que sobre el tema adoptó la Circular Obligatoria, y considerando que el ob-

⁷⁷ *Ibid.*, numeral 6.

⁷⁸ *Ibid.*, numeral 8.

jetivo de la misma es homologar los criterios de orden administrativo, *operativo* y de *infraestructura* en la *prestación del servicio al público de transporte aéreo a las personas con discapacidad*, se considera indispensable que incorpore como una obligación de las concesionarias y permisionarias de los servicios de transportación aérea cumplir con otras medidas que permitan atender aspectos de diseño universal, que faciliten atender las necesidades de todos los tipos de discapacidades, además de señalar un plazo razonable para su implementación.

Por ejemplo, algunas de estas medidas pueden ser especificar la dimensión de los asientos destinados a las personas con discapacidad, así como del pasillo de la aeronave, que permita el desplazamiento de una persona en silla de ruedas o con algún otro aditamento que le auxilie en su movilidad; la accesibilidad que deben tener los sanitarios; los diversos formatos accesibles para transmitir la información al interior del avión, entre otras.

Otra situación a resaltar es que no expresa con claridad que, para obtener los lugares con mayor espacio, las personas con discapacidad no tienen que pagar un costo adicional, lo que podría resultar en que estas personas paguen un costo extra por viajar. Por consiguiente, al no estar regulada esa situación, podría generarse un acto discriminatorio en contra de las personas con discapacidad, ya que el servicio de transportación aérea que se les presta a las personas con discapacidad no se ofrece bajo las mismas condiciones que para las personas sin discapacidad.

Por lo que respecta a las *facilidades en la infraestructura aeroportuaria*,⁷⁹ la Circular Obligatoria dispone la adopción de diversas medidas por parte de las concesionarias, permisionarias y operadoras aeroportuarias que administran, operan, explotan y construyen los aeropuertos que conforman el Sistema Aeroportuario Mexicano para garantizar la accesibilidad de las personas con discapacidad. Entre otras acciones les mandata las siguientes:

⁷⁹ *Ibid.*, numeral 9.

- › Asegurar que en las infraestructuras aeroportuarias existan los elementos arquitectónicos que permitan la accesibilidad tanto en la circulación horizontal como vertical; garantizar que todas las áreas y servicios abiertos al público sean accesibles cuando el espacio lo permita,⁸⁰ y garantizar la existencia de indicaciones claras presentadas en diversos formatos en toda la ruta accesible para las personas con discapacidad, así como en la ruta de emergencia de la infraestructura aeroportuaria.⁸¹
- › Garantizar que exista en la infraestructura aeroportuaria la información suficiente y/o el número de personal para apoyar, orientar y atender a las personas con discapacidad.⁸²
- › Asegurar que en los programas de adiestramiento del personal y de los prestadores de servicios aeroportuarios y complementarios que actúan en nombre y representación de la concesionaria, permisionaria u operadora aeroportuaria, exista la capacitación para atender a las personas con discapacidad, de acuerdo con los diferentes tipos de ésta, y a las diversas necesidades de cada una de ellas.⁸³
- › Revisar sus políticas, prácticas y procedimientos para asegurarse de que son tomadas en cuenta las necesidades de las personas con discapacidad, incluyendo la revisión y, en su caso, adecuación de manuales, reglas de operación, programas y cualquier otro documento vinculado con la operación del aeropuerto.⁸⁴

⁸⁰ Se estima que la accesibilidad en las áreas y servicios abiertos al público *debe ser en todos los casos y no únicamente cuando el espacio lo permita*, pues aquí se aplica el criterio de que todo entorno debería tener un diseño universal desde su inicio y no en una etapa posterior, en donde es muy fácil excusarse del cumplimiento de la accesibilidad universal con argumentos como el que se destaca en esta Circular Obligatoria: “cuando el espacio lo permita”.

⁸¹ Para mayor precisión de lo que engloba cada uno de los elementos señalados, se recomienda remitirse al numeral 9.1 de la Circular Obligatoria.

⁸² *Ibid.*, numeral 9.2.

⁸³ *Ibid.*, numeral 9.3.

⁸⁴ *Ibid.*, numeral 9.4.

- › Considerar, por parte de las concesionarias, permisionarias y operadoras aeroportuarias que conforman el Sistema Aeroportuario Mexicano, en sus programas maestros de desarrollo quinquenales, la inversión que deberían tener para cumplir como mínimo con las obligaciones de accesibilidad señaladas en la Circular Obligatoria.⁸⁵

Una vez detalladas las condiciones de accesibilidad que deben caracterizar a las infraestructuras aeroportuarias, así como a las aeronaves, la Circular Obligatoria, en un intento de regular lo que equivaldría a la obligación de llevar a cabo ajustes razonables en el transporte aéreo (o por lo menos eso es lo que da a entender), prevé en su numeral 10 los *servicios o acomodos especiales a bordo de la aeronave*.

En dicha regulación establece que, si bien por regla general no es necesario que las personas con discapacidad avisen por adelantado de su intención de viajar o de las características de su discapacidad, con fundamento en el numeral citado se prevé una situación de excepción con la finalidad de que se les pueda prestar el servicio de transportación aérea, toda vez que las concesionarias o permisionarias del servicio público de transporte aéreo deben prever todas las medidas para otorgarlo en condiciones de igualdad.

Esta excepción se materializa en aquellos casos en los que la persona con discapacidad requiere de servicios o acomodos especiales en la aeronave o durante el vuelo, siempre y cuando no estén previstos por la Circular en comento. En tal situación deberá informar cuáles son las características del servicio o acomodo que requiere, *con 48 horas de anticipación*, con la finalidad de que la concesionaria o permisionaria del servicio de transporte aéreo resuelva sobre su petición, informando, en su caso, con 24 horas de anticipación al viaje, si es que no existe disponibilidad del servicio o existe alguna limitación, de manera que ambas partes lleguen a una solución.

Si bien es plausible que la Circular Obligatoria recoja el mandato internacional de cumplir con ajustes razonables, no resulta

⁸⁵ *Ibid.*, numeral 9.6.

del todo viable que los mismos se sujeten a un periodo para su solicitud, ya que puede darse el caso que las personas con discapacidad requieran viajar por vía aérea de manera urgente, sin mediar un lapso de 48 horas de anticipación, en cuyo supuesto, de requerir algún acomodo especial, no lo podrían solicitar.

Por consiguiente, se recomienda que dicha regulación se modifique con la finalidad de que los ajustes razonables únicamente consideren las características señaladas por la CDPD, es decir, que sean modificaciones o adecuaciones que no impongan una carga desproporcionada o indebida al sujeto obligado, pero sin sujetarlos a que medie una solicitud en un periodo determinado.

De esta manera es como la Circular Obligatoria impone la realización de medidas encaminadas a lograr la accesibilidad de las personas con discapacidad por parte de las concesionarias o permisionarias de la prestación del servicio público de transporte aéreo o en los servicios proporcionados por las concesionarias, permisionarias u operadoras aeroportuarias.

La DGAC es la autoridad responsable de vigilar el cumplimiento de dicha Circular, a través de las verificaciones programadas anualmente y por medio de la atención de quejas que sobre el particular se presenten en las comandancias del aeropuerto.⁸⁶ Estas quejas deben ser resueltas en un plazo máximo de noventa días naturales siguientes a su recepción, para emitir una respuesta a la persona usuaria en términos del artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.⁸⁷

En cuanto a las sanciones por incumplimiento de lo prescrito en la Circular Obligatoria, la misma establece que la DGAC las impondrá en términos de los artículos 87, fracción VII, 89 y 91 de la LAC, y 81 y 85 de la Ley de Aeropuertos, lo que se traduce en la imposición de multas, atendiendo a lo previsto por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Una vez expuesto el contenido de la Circular Obligatoria, se destaca que si bien la misma resuelve de cierta manera la

⁸⁶ *Ibid.*, numeral 13.

⁸⁷ *Ibid.*, numeral 13.2.

falta de regulación que omiten tanto la LAC como la Ley de Aeropuertos (y sus respectivos reglamentos) por lo que se refiere a la accesibilidad en la prestación del servicio aéreo, y que la misma fue un avance importante derivado del trabajo conjunto entre las autoridades en materia aeroportuaria y el Conapred, se considera que debe ser objeto de una revisión. Lo anterior se fundamenta:

- › En que el cumplimiento de algunas disposiciones lo sujeta a disponibilidad del servicio.
- › Por otra parte, los servicios de apoyo que ofrece en la infraestructura aeroportuaria los condiciona a que sean solicitados por las propias personas con discapacidad.
- › Asimismo, referente a las condiciones de accesibilidad a bordo de la aeronave, la Circular Obligatoria es muy limitada en cuanto a esa regulación, pues pareciera que la mayoría de las disposiciones de ese ordenamiento se enfocan a la discapacidad de tipo físico, dejando de lado las discapacidades sensoriales, mentales e intelectuales.

Sin embargo, lo que más llama la atención es que la Circular Obligatoria desarrolle una serie de disposiciones tendientes a garantizar condiciones de accesibilidad en el servicio público de transporte aéreo *sin que exista una adecuación tanto en las legislaciones secundarias de la materia, LAC y Ley de Aeropuertos, como con los reglamentos de las mismas.*

Si recordamos el análisis que se llevó a cabo de esos ordenamientos, es evidente que en ellos existen disposiciones que invariablemente pueden ser utilizados por las concesionarias y permisionarias del servicio de transporte aéreo para prestar el servicio sin requerimientos de accesibilidad o no prestarlo a las personas con discapacidad, como es el caso del artículo 41 del Reglamento de la LAC, inhibiendo con ello el acceso al derecho de transportación aérea de esas personas, sobre todo si se toma en cuenta que la Circular Obligatoria se encuentra en un nivel jerárquico inferior a los reglamentos y las leyes reseñadas.

Por todo lo anterior, es conveniente una amplia revisión a todos los ordenamientos que resultan aplicables en la materia (LAC, Ley de Aeropuertos y sus reglamentos y la Circular Obligatoria) con la finalidad de homologar sus contenidos, incluir los mandatos de accesibilidad que hagan falta de acuerdo con los estándares internacionales establecidos recientemente, para así presentar una regulación armónica con las obligaciones internacionales del servicio público del transporte aéreo.

Derecho a la educación inclusiva

El derecho a la educación de todas las personas se encuentra reconocido en el artículo 3 de la CPEUM, el cual dispone que el Estado garantizará, por lo que se refiere a la calidad de la educación obligatoria (es decir, la básica y la media superior), que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad del personal docente y directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de la población estudiantil.

En ese orden de ideas, retomando la prohibición de discriminación en el goce y ejercicio de los derechos y libertades fundamentales, prevista en el artículo 1 constitucional, todas las personas, incluidas las personas con discapacidad, deben ejercer su derecho a la educación sin discriminación alguna, tanto por motivos de discapacidad como por cualquier causa prohibida, y en igualdad de condiciones a las del resto de la población.

***Ley General de Educación (LGE)*⁸⁸**

De manera particular, la LGE es el ordenamiento que se encarga de regular la educación que imparten el Estado (a través de la

⁸⁸ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de julio de 1993. Última reforma publicada el 20 de abril de 2015.

Federación, entidades federativas y municipios), sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios.⁸⁹ Reitera lo señalado por la CPEUM, en el sentido de que toda persona tiene derecho a recibir educación, que entre otras cosas, debe ser de calidad,⁹⁰ entendiéndose por tal a “la congruencia entre los objetivos, resultados y procesos del sistema educativo, conforme a las dimensiones de eficacia, eficiencia, pertinencia y equidad”.⁹¹

Con independencia de que la temática relativa al tipo de educación que debe impartirse a las personas con discapacidad ya ha sido analizada en el tomo III de la colección Legislar Sin Discriminación (al que remitimos para mayor conocimiento y entendimiento del tema, vinculado incluso con otros grupos de población), cabe señalar que la LGE en su artículo 41 considera para estas personas un sistema de educación especial (atribuible también para las personas con aptitudes sobresalientes), con lo que se aleja del objetivo previsto por la CDPD, toda vez que con dicho sistema pretende propiciar solamente una integración educativa (*sic*), a diferencia de ese instrumento internacional cuyo fin último es garantizar una *educación inclusiva para todas las personas con discapacidad en todos los tipos y niveles educativos, a partir de la implementación de materiales y apoyos educativos accesibles*.

Aun cuando la LGE señala que la educación especial propiciará la integración (*sic*) de las y los estudiantes con discapacidad a los planteles de educación básica regular, o bien garantizará una educación que permita la convivencia social autónoma a través de métodos, técnicas y materiales específicos, la misma es omisa en señalar que dichos materiales y métodos sean accesibles, mismos que en teoría deberían serlo, atendiendo las diferentes necesidades de las y los estudiantes con discapacidad.⁹²

Por consiguiente, la educación especial atenta contra la prohibición de no discriminar a las personas por razón de discapacidad

⁸⁹ *Ibid.*, artículo 1.

⁹⁰ *Ibid.*, artículo 2.

⁹¹ *Ibid.*, artículo 8, fracción IV.

⁹² *Ibid.*, artículo 41.

en el ejercicio de sus derechos, ya que la misma aparta a las personas con discapacidad por su condición del resto de las y los estudiantes sin discapacidad, excluyéndolas de los beneficios de un sistema educativo regular e incluyente, en el que puedan desarrollar todas sus habilidades relacionadas con el proceso de aprendizaje.

Una vez formulados estos comentarios por lo que se refiere a la educación especial que la LGE reconoce para las personas con discapacidad, es preciso mencionar, retomando la temática de accesibilidad, que ninguna disposición de esa legislación contiene señalamiento alguno que se refiera de manera expresa a la accesibilidad que debe caracterizar el proceso educativo de las personas con discapacidad.

Sin perjuicio de lo anterior, cabe mencionar que algunos artículos de dicho ordenamiento sí podrían contener cierta connotación vinculante con la materia, atendiendo a una interpretación sistemática de esa legislación, mismos que se expondrán en seguida.

Un caso es lo señalado por el artículo 14 que, al determinar las facultades que de manera concurrente le corresponden a las autoridades educativas federal y locales, establece, entre otras, la de editar libros y producir materiales didácticos distintos a los libros de texto gratuitos; promover la investigación que sirva de base a la innovación educativa o bien fomentar el uso responsable y seguro de las TIC en el sistema educativo para apoyar el aprendizaje de la población estudiantil y favorecer su inserción en la sociedad del conocimiento.

Atribuciones que, si se analizan, deberían considerar los aspectos de accesibilidad con la finalidad de que las personas con discapacidad que cursan un determinado nivel educativo tengan las mismas oportunidades de aprendizaje que el resto del alumnado sin discapacidad, contando con libros y materiales didácticos acordes con su tipo de discapacidad o bien con el uso de sistemas y TIC que favorezcan su inserción en la sociedad del conocimiento y todo su proceso de aprendizaje, haciendo uso de la investigación que se promueva para asegurar no sólo una innovación educativa, sino también una educación inclusiva y accesible para las personas con discapacidad.

Relacionado estrechamente con lo anterior, el artículo 49 de la LGE determina, por cuanto se refiere al proceso educativo, que éste debe fomentar precisamente el uso de todos los recursos tecnológicos y didácticos disponibles, así como basarse en los principios y criterios a que se refieren los artículos 7 y 8 de ese mismo ordenamiento, entre los que se encuentra el criterio de educación de calidad.

Por lo tanto, si no se incluyen las características de accesibilidad en los materiales didácticos, recursos tecnológicos y, en sí, en todo el proceso educativo con el propósito de garantizar una educación inclusiva para las personas con discapacidad, la finalidad de dicho proceso se cumplirá sólo de forma parcial.

Por último, un aspecto importante es que la LGE, al regular lo relativo al otorgamiento de las autorizaciones y reconocimientos de validez oficial de estudios para las y los particulares que imparten algún tipo de educación, únicamente les impone como requisito para obtener tales autorizaciones y reconocimientos, por lo que a las instalaciones educativas respecta, que cuenten con infraestructura que “*satisfagan las condiciones higiénicas, de seguridad y pedagógicas que la autoridad otorgante determine*”,⁹³ pero sin hacer alusión a requisito alguno vinculado con la accesibilidad que deberían tener los centros educativos para estar en posibilidad de albergar a población estudiantil con discapacidad.

LGIPCD y su Reglamento

No fue sino hasta la publicación de la LGIPCD que en una legislación nacional se reconoció el derecho a la educación de las personas con discapacidad, tomando en consideración las medidas que las autoridades educativas deben implementar para que el mismo

⁹³ *Ibid.*, artículo 55, fracción II.

sea ejercido en igualdad de condiciones a las de las personas sin discapacidad.⁹⁴

Así queda plasmado en el artículo 12 de la LGIPCD, que desde su proemio determina que le corresponde a la Secretaría de Educación Pública (SEP) promover el derecho a la educación de las personas con discapacidad, prohibiendo cualquier discriminación en los planteles, centros educativos o guarderías, así como por parte del personal docente o administrativo del Sistema Educativo Nacional,⁹⁵ otorgándole con ello una serie de atribuciones en ese sentido, entre las que destacan aquellas vinculadas con la accesibilidad, principalmente en el ámbito de la información, las comunicaciones, los sistemas y las TIC.

Considerando que en apartados anteriores se ha desarrollado primeramente el contenido de la legislación en particular para exponer posteriormente las disposiciones reglamentarias que sobre la materia tienen aplicación, en el caso del derecho a la educación inclusiva, debido a la estrecha relación entre lo señalado por la LGIPCD y su Reglamento, se detallarán conjuntamente los mandatos de ambas normativas, pues abonará a una mejor exposición de la temática, así como a un mejor entendimiento de las disposiciones jurídicas.

1. Por lo que se refiere a la *accesibilidad en el ámbito físico*, se destaca lo siguiente:

⁹⁴ Con independencia de la ratificación y entrada en vigor de la CDPD. Lo que se resalta en este punto es que aun con dicho instrumento internacional como parte del sistema jurídico mexicano, no existía una legislación interna que materializara o diera cabida a la serie de acciones que deben llevarse a cabo para que las personas con discapacidad ejerzan su derecho a la educación bajo las mismas condiciones en que ese mismo derecho es ejercido por el resto de la población.

⁹⁵ Cabe señalar que, de conformidad con el artículo 10 de la LGE, el Sistema Educativo Nacional está conformado por la población estudiantil, el personal docente y los padres de familia; las autoridades educativas; el servicio profesional docente; los planes, programas, métodos y materiales educativos; las instituciones educativas del Estado y de sus organismos descentralizados, así como las de las personas particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios; las instituciones de educación superior a las que la ley les otorgue autonomía; el Sistema de Gestión e Información Educativa, así como la evaluación e infraestructura educativa.

a) La LGIPCD determina que se debe impulsar la inclusión de las personas con discapacidad en todos los niveles del Sistema Educativo Nacional, desarrollando y aplicando normas y reglamentos que eviten su discriminación y las condiciones de accesibilidad en las instalaciones educativas.⁹⁶

a.1. Al respecto, el Reglamento de la LGIPCD establece que el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (en adelante, Instituto) considerará la incorporación de condiciones satisfactorias de accesibilidad en los inmuebles e instalaciones destinados al servicio de la educación pública en el Distrito Federal y en las entidades federativas en el caso de instituciones de carácter federal a las que asistan estudiantes con discapacidad.⁹⁷

a.2. Asimismo, determina que dicho Instituto promoverá ante los organismos responsables de la infraestructura física educativa en las entidades federativas, la incorporación de condiciones satisfactorias de accesibilidad en instalaciones educativas que no impartan educación especial a las que asistan estudiantes con discapacidad.⁹⁸

Sobre el Reglamento, además de que la redacción no es muy clara, parecería que dicho artículo únicamente señala la facultad de considerar aspectos de accesibilidad en los inmuebles en mención, siempre y cuando asistan estudiantes con discapacidad.

Sin embargo, si se atiende a las diversas disposiciones y criterios internacionales que sobre la materia se han reseñado en el modelo normativo óptimo, las condiciones de accesibilidad de cualquier inmueble o instalación de carácter público o que presta

⁹⁶ LGIPCD, artículo 12, fracción II.

⁹⁷ Reglamento de la LGIPCD, artículo 27.

⁹⁸ *Idem*.

un servicio al público deben garantizarse en todo momento y no solamente si acuden personas con discapacidad.⁹⁹

Por otra parte, la Ley General de la Infraestructura Física Educativa,¹⁰⁰ lejos de contener una regulación similar o armónica con lo previsto por el Reglamento de la LGIPCD, es omisa en señalar alguna atribución al Instituto en esta materia, estableciendo únicamente que para el cumplimiento de la misma se debe considerar lo dispuesto por la Ley Federal de Personas con Discapacidad (*sic*), así como las disposiciones de la LGIPCD y de las leyes en la materia de las entidades federativas,¹⁰¹ lo que no contribuye a garantizar la accesibilidad de las instalaciones educativas. Para atender este aspecto sería conveniente su armonización con lo previsto por la LGIPCD.

Al considerar que la accesibilidad en la educación debe estar presente en todo el proceso educativo, según lo señalado en el modelo normativo óptimo, una parte fundamental de dicho proceso es el personal docente y su relación con la o el estudiante con discapacidad.

2. Por tal motivo, en *materia de capacitación* se enlistan las siguientes acciones:
 - a) La LGIPCD determina que la SEP debe incorporar al personal docente y al que intervenga directamente en la integración (*sic*) educativa de las personas con discapacidad, al sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional de maestras y maestros de educación básica.¹⁰²

⁹⁹ De acuerdo con el artículo 10 de la LGE, la educación que imparten el Estado, sus organismos descentralizados y las personas particulares, con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, es un servicio público.

¹⁰⁰ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de febrero de 2008. Última reforma publicada el 7 de mayo de 2014.

¹⁰¹ *Ibid.*, artículos 6 y 11.

¹⁰² LGIPCD, artículo 12, fracción IV.

a.1. Por su parte, el Reglamento de la LGIPCD, complementando la disposición anterior, señala que para cumplir con ella la SEP debe diseñar, adicionar o actualizar contenidos y estrategias para incorporarlas al sistema nacional señalado anteriormente, con la finalidad de *contar con personal docente capacitado para la atención de estudiantes con discapacidad*, tanto en escuelas de educación básica que no imparten educación especial, como en aquellas que sí lo hacen.¹⁰³

Capacitación que tendría que incluir formas de comunicación accesible para atender a las y los estudiantes con discapacidades mentales, intelectuales o sensoriales.

3. Respecto a la *accesibilidad en el entorno de la información y las comunicaciones, así como de los sistemas y las TIC*, se mencionan las atribuciones siguientes:

a) Establecer que los programas educativos que se transmitan por televisión pública o privada, nacional o local, *incluyan tecnologías para texto, audio-descripciones, estenografía proyectada o personas intérpretes de lengua de señas mexicana*.¹⁰⁴

a.1. Dicha disposición es reiterada por el Reglamento de la LGIPCD al señalar que la misma se cumplirá en colaboración con la Secretaría de Gobernación y el Conadis.¹⁰⁵

b) Proporcionar a la población estudiantil con discapacidad *materiales y ayudas técnicas que apoyen su rendimiento académico*, como los libros en braille; materiales didácticos; apoyo de personas intérpretes de lengua de señas mexicana o especialistas en sistema de escritura braille;

¹⁰³ Reglamento de la LGIPCD, artículo 28.

¹⁰⁴ LGIPCD, artículo 12, fracción v.

¹⁰⁵ Reglamento de la LGIPCD, artículo 31.

equipos computarizados con tecnología para personas ciegas, y todos aquellos apoyos que se identifiquen como necesarios para brindar una *educación de calidad*.¹⁰⁶

b.1. Sobre esta atribución, el Reglamento de la LGIPCD determina que para su cumplimiento, la SEP, previa ejecución de estrategias de identificación de las necesidades específicas de las y los estudiantes con discapacidad, propondrá normas, criterios y estándares para la producción, selección, distribución y uso pedagógico de dichos materiales educativos y ayudas técnicas para estudiantes que cursen la educación básica, tanto en escuelas especiales como no especiales.¹⁰⁷

b.2. Señala, adicionalmente, que esos materiales y ayudas técnicas deben diseñarse y producirse en *medios audiovisuales, informáticos, multimedia y otros recursos tecnológicos con el propósito de que sean accesibles para las y los estudiantes con discapacidad*.¹⁰⁸

c) Incluir la *enseñanza del sistema de escritura braille y la lengua de señas mexicana* en la educación pública y privada, fomentando la producción y distribución de libros de texto gratuitos en sistema de escritura braille, macrotipos y textos audibles que complementen los conocimientos de las y los alumnos con discapacidad.¹⁰⁹

c.1. Por lo que se refiere a la atribución del fomento y producción de *libros de texto gratuitos*, el Reglamento de la LGIPCD reitera lo señalado sobre esta materia, indicando que en general tales libros deben ser *accesibles para todas las personas con discapacidad* que acudan tanto a escuelas especiales como no

¹⁰⁶ LGIPCD, artículo 12, fracción VI.

¹⁰⁷ Reglamento de la LGIPCD, artículo 32.

¹⁰⁸ *Ibid.*, artículo 33.

¹⁰⁹ LGIPCD, artículo 12, fracción VII.

especiales, procurando que se tengan en existencia y oportuna distribución en las entidades federativas.¹¹⁰

c.2. Por su parte, respecto a la atribución de incluir la enseñanza del sistema de escritura braille y de la lengua de señas mexicana en la educación, el Reglamento de la LGIPCD determina que las autoridades educativas de los tres órdenes de gobierno procurarán que en los *diferentes servicios de educación se cuente con personal especializado en lengua de señas mexicana* para la atención de las y los estudiantes con discapacidad auditiva, así como *de personal especializado en el sistema de escritura braille* para la atención de la población estudiantil con discapacidad visual. Dando prioridad a aquellas escuelas en las que no impartiendo educación especial, se detecte la presencia de estudiantes con discapacidad auditiva y visual.¹¹¹

Sobre este último contenido del Reglamento de la LGIPCD se comenta que si bien la lengua y el sistema de referencia son los que comúnmente emplean las personas con discapacidad auditiva y visual, respectivamente, esto no significa que sean utilizados por la totalidad de ellas, ya que puede haber casos de personas con discapacidad visual que no sepan o no conozcan el sistema de escritura braille o bien personas con discapacidad auditiva que no se identifiquen con el uso de la lengua de señas.¹¹² Por lo tanto, se estima que no es pertinente que un ordenamiento jurídico (tenga éste el carácter de ley, reglamento, circular, etc.) relacione de manera tajante un determinado medio de comunicación con algún tipo de discapacidad en particular.

¹¹⁰ Reglamento de la LGIPCD, artículo 34, párrafos primero y segundo.

¹¹¹ *Ibid.*, artículos 35 y 46.

¹¹² Sobre el caso de las personas con discapacidad auditiva y el uso de la lengua de señas, se recomienda Agustina Palacios, "Una aproximación a la Ley 27/2007 de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad", en Patricia Cuenca Gómez (ed.), *Las personas sordas y el discurso de derechos humanos*. Madrid, Dikynson, 2011, pp. 85-145.

- d) Diseñar e implementar programas de *formación y certificación de personas intérpretes, estenógrafas del español y demás personal especializado en la difusión y uso conjunto del español y la lengua de señas mexicana*.¹¹³

d.1. Esta facultad es reiterada por el Reglamento de la LGIPCD al señalar que para tal efecto la SEP debe coordinarse con el Fideicomiso de los Sistemas Normalizado de Competencia Laboral y de Certificación de Competencia Laboral, así como con el Conadis, para promover el incremento de centros de evaluación en todo el país que lleven a cabo dicha certificación.¹¹⁴

Al respecto vale la pena comentar que los centros de evaluación para la certificación en materia de lengua de señas mexicana deberán ser centros con reconocida trayectoria en su labor relacionada con la comunidad sorda y uso de aquella lengua, pues no podría promoverse el incremento de tales centros en lugares que no contaran con la experiencia debida.

- e) *Impulsar toda forma de comunicación escrita* que facilite a la persona sorda-hablante, sorda-señante o semilingüe, el desarrollo y uso de la lengua en forma escrita.¹¹⁵

e.1. Sobre el particular, el Reglamento de la LGIPCD reitera esa facultad, y establece que la SEP deberá diseñar manuales para la enseñanza, aprendizaje y uso de la lengua escrita en las escuelas de educación básica, ya sean de educación especial o no.¹¹⁶

- f) *Impulsar programas de investigación, preservación y desarrollo* de la lengua de señas mexicana de las personas con

¹¹³ LGIPCD, artículo 12, IX.

¹¹⁴ Reglamento de la LGIPCD, artículo 37.

¹¹⁵ LGIPCD, artículo 12, fracción x.

¹¹⁶ Reglamento de la LGIPCD, artículo 38.

discapacidad auditiva y de las formas de comunicación de las personas con discapacidad visual.¹¹⁷

f.1. Esta atribución es reiterada por el Reglamento de la LGIPCD al señalar que para ello la SEP debe actuar en colaboración con instituciones de educación superior, reafirmando nuevamente que tanto la lengua de señas mexicana como el sistema de escritura braille son mecanismos de comunicación reconocidos y válidos para las personas con discapacidad auditiva y visual, respectivamente.¹¹⁸

Si bien es plausible este tipo de disposiciones destinadas a preservar una determinada lengua o formato de comunicación para un sector importante de la población, no se debe olvidar que esos mecanismos no son los únicos que pueden emplearse por parte de las personas con discapacidad auditiva y visual (por ser estas personas las que más emplean tales formas de comunicación en comparación con otros tipos de discapacidad), por lo que desde la propia legislación debe dejarse abierto el reconocimiento de otros mecanismos de comunicación.

Aparte de las atribuciones anteriormente descritas, aplicables en general al proceso educativo, la LGIPCD contiene una regulación en particular en lo que se refiere a la accesibilidad en las bibliotecas o salas de lectura.

4. Las medidas de accesibilidad en las *bibliotecas y salas de lectura* son las siguientes:
 - a) La SEP debe disponer que tales instalaciones incluyan *equipos de cómputo* con tecnología adaptada, escritura e impresión en sistema de escritura braille, ampliadores y lectores de texto, espacios adecuados y demás innovacio-

¹¹⁷ LGIPCD, artículo 12, fracción XI.

¹¹⁸ Reglamento de la LGIPCD, artículo 39.

nes tecnológicas *que permitan su uso a las personas con discapacidad*.¹¹⁹

a.1. Sobre el particular, el Reglamento de la LGICPD es más enfático al determinar que en el marco de la Red Nacional de Bibliotecas Públicas, la SEP debe establecer una política general que *facilite a las personas con discapacidad el acceso, desplazamiento y uso de las instalaciones y de la información disponible para ellas* de forma gratuita y autónoma.¹²⁰

a.2. Asimismo, considerando la necesaria disposición de recursos financieros para tal efecto, el Reglamento establece que le corresponde al Sistema Nacional de Bibliotecas, organizar las funciones de las bibliotecas incorporadas a dicho sistema con la finalidad de que *se integren los recursos para la atención de las personas usuarias con discapacidad*.¹²¹

a.3. Por otra parte, con relación al acervo de las bibliotecas públicas, dispone que la SEP deberá llevar a cabo lo conducente para *aumentarlo y diversificarlo en formatos accesibles para personas usuarias con discapacidad*, incluyendo los acervos digitales.¹²²

De esta manera es como la LGIPCD y su Reglamento disponen la instrumentación de medidas tendientes a garantizar la accesibilidad de las personas con discapacidad en el proceso educativo, promoviendo el diseño, desarrollo y aplicación de materiales, libros, equipos de cómputo, ayudas técnicas y humanas, así como otro tipo de acciones, tomando en cuenta las necesidades de los diferentes tipos de discapacidad.

¹¹⁹ LGIPCD, artículo 13.

¹²⁰ Reglamento de la LGIPCD, artículo 42.

¹²¹ *Ibid.*, artículo 43, primer párrafo.

¹²² *Ibid.*, artículos 43, segundo párrafo, y 44.

Derecho a la salud

El derecho a la salud de todas las personas se encuentra reconocido por el artículo 4 de la CPEUM. El ejercicio del mismo, atendiendo a la prohibición de discriminación prevista en el artículo 1, no puede verse vulnerado por motivo de discapacidad o por alguna otra de las causas prohibidas para discriminar previstas en el ordenamiento constitucional.

*Ley General de Salud (LGS)*¹²³

Las previsiones relacionadas con el derecho a la salud se encuentran reglamentadas en la LGS, siendo éste uno de sus objetivos, es decir, reglamentar el artículo 4 constitucional por lo que respecta al derecho a la salud, las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, reiterando lo previsto por la CPEUM en el sentido de que toda persona tiene derecho al mismo.

Concretamente, en cuanto a las disposiciones relacionadas con la accesibilidad en el derecho a la salud de las personas con discapacidad, la LGS es omisa en incluir algún mandato al respecto y únicamente en su Título Noveno, denominado “*Asistencia Social, Prevención de la Discapacidad y Rehabilitación de las Personas con Discapacidad*”, contiene dos numerales que de alguna forma se vinculan con la accesibilidad al entorno físico de las personas con discapacidad, pero sin referirse expresamente al ejercicio del derecho a la salud en sí mismo.

Tal es el caso del artículo 174, que señala que la atención en materia de prevención de la discapacidad y rehabilitación de las personas con discapacidad comprende “*la promoción para adecuar*

¹²³ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de febrero de 1984. Última reforma publicada el 4 de noviembre de 2015.

facilidades urbanísticas y arquitectónicas a las necesidades de las personas con discapacidad".¹²⁴

Sucede lo mismo con el numeral 180, que establece que "*la Secretaría de Salud y los gobiernos de las entidades federativas, en coordinación con otras instituciones públicas, promoverán que en los lugares en que se presten servicios públicos, se dispongan facilidades para las personas con discapacidad*", pero sin ahondar más respecto a qué debe entenderse por "disponer de facilidades".

Incluso, si se considera el contenido del Reglamento de la Ley General de Salud en materia de Prestación de Servicios de Atención Médica,¹²⁵ que tiene por objetivo proveer en la esfera administrativa a la LGS por lo que a la prestación de servicios de atención médica se refiere, dicho ordenamiento tampoco incluye referencias acerca de la accesibilidad.

LGIPCD y su Reglamento

Bajo la misma situación que la LGS se encuentra la LGIPCD y su Reglamento, ya que aun cuando reconoce el derecho a la salud de las personas con discapacidad,¹²⁶ estableciendo las medidas en específico que las autoridades sanitarias deben implementar para que estas personas puedan ejercer ese derecho en igualdad de condiciones a las del resto de la población, ambos instrumentos son omisos en contener disposiciones específicas relacionadas con las condiciones de accesibilidad que deben garantizarse para el ejercicio del derecho a la salud.

¹²⁴ *Ibid.*, artículo 174, fracción vi.

¹²⁵ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de mayo de 1986. Última reforma publicada el 24 de marzo de 2014.

¹²⁶ Capítulo I del Título Segundo, tanto de la LGIPCD como de su Reglamento.

Norma Oficial Mexicana (NOM-030-SSA3-2013)¹²⁷

Sin perjuicio de lo señalado anteriormente, en el ámbito del derecho a la salud sí se cuenta con un ordenamiento legal que hace alusión a las condiciones de accesibilidad que se deben tomar en cuenta en el entorno físico de las instalaciones médicas para asegurar la prestación de este servicio a las personas con discapacidad.

La Norma Oficial Mexicana NOM-030-SSA3-2013, *establece las características arquitectónicas para facilitar el acceso, tránsito, uso y permanencia de las personas con discapacidad en establecimientos para la atención médica ambulatoria y hospitalaria del Sistema Nacional de Salud*, cuyo fundamento atiende al hecho de que “*un alto porcentaje de establecimientos para la atención médica ambulatoria y hospitalaria en el país carecen de elementos arquitectónicos que faciliten el acceso, tránsito, uso y permanencia de las personas con discapacidad*”.

Por consiguiente, su objetivo es establecer los requerimientos arquitectónicos mínimos con los que deben contar esas instalaciones pertenecientes al Sistema Nacional de Salud¹²⁸ para permitir el acceso, desplazamiento y uso adecuado de las personas con discapacidad que acudan a los mismos para recibir los servicios médicos que requieran, siendo de observancia obligatoria para la construcción, ampliación, remodelación, rehabilitación y acondicionamiento de los establecimientos para la atención médica ambulatoria y hospitalaria del Sistema Nacional de Salud.

La norma en cuestión se divide en dos grandes apartados para delimitar tanto las características arquitectónicas generales como las específicas que deben cubrir las instalaciones para la atención médica ambulatoria y hospitalaria.

¹²⁷ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de septiembre de 2013.

¹²⁸ De conformidad con el artículo 5 de la LGS, el Sistema Nacional de Salud está constituido por las dependencias y entidades de la Administración Pública, tanto federal como local, y las personas físicas o morales de los sectores social y privado que presten servicios de salud, así como por los mecanismos de coordinación de acciones, y tiene el objetivo de dar cumplimiento al derecho a la protección de la salud.

1. Dentro de las *características arquitectónicas generales* establece las siguientes:¹²⁹
 - a) Contar con rutas accesibles¹³⁰ para que las personas con discapacidad puedan desplazarse por todo el establecimiento, con pasillos de un ancho determinado y con pavimentos o pisos de acabado firme y antiderrapante.
 - b) Mantener a una altura mínima desde el nivel del piso, cualquier equipamiento urbano u otro tipo de elementos colgantes sobresalientes que se encuentren en las rutas accesibles.
 - c) Tener puertas de acceso e intercomunicación de un ancho mínimo, siendo de un color contrastante con relación al paramento¹³¹ donde se ubiquen.
 - d) Contar con escaleras, rampas y elementos mecánicos destinados a la circulación vertical de las personas con discapacidad (en los establecimientos que cuenten con dos o más pisos).
 - e) Colocar señalización específica para personas con discapacidad para identificar accesos, estacionamientos, rutas accesibles, rutas de evacuación y servicios, así como lo referente a seguridad y prevención.
 - f) Indicar la proximidad de desniveles en el piso, así como en la proximidad de las puertas de los elevadores, con una franja con cambio de textura y color contrastante, respecto del predominante, entre otros.

¹²⁹ Norma Oficial Mexicana NOM-030-SSA3-2013, numeral 5. Se recomienda su consulta para la referencia directa de las dimensiones de cada uno de los elementos señalados.

¹³⁰ *Ibid.*, numeral 4.1.4. *Se entiende por ruta accesible "a la circulación horizontal y vertical o a la combinación de ambas, que por estar libre de obstáculos, barreras arquitectónicas y ser la más corta, permite a las personas con discapacidad, el acceso, uso y desplazamiento de manera itinerante o continua en un establecimiento para la atención médica ambulatoria u hospitalaria".*

¹³¹ De acuerdo con el *Diccionario de la Lengua Española*, paramento significa "3. m. Arq. Cada una de las dos caras de una pared". <<http://dle.rae.es/?id=RrcWA0t>>. [Consulta: 8 de mayo, 2015.]

2. Por su parte, acerca de las *condiciones específicas* con las que deben contar las instalaciones de atención médica ambulatoria y hospitalaria, están las siguientes:

a) Los elementos específicos de accesibilidad para las *circulaciones horizontales* se refieren a:

a.1. *Los estacionamientos*: dispone que se deben reservar cajones de estacionamiento para autos que transportan o son conducidos por personas con discapacidad, mismos que deben estar ubicados lo más cerca de la entrada al establecimiento y con dimensiones mínimas en específico. Establece que tanto en los cajones como en la zona de ascenso y descenso debe colocarse el símbolo internacional de discapacidad y la leyenda “uso exclusivo”, al igual que un señalamiento vertical con el mismo símbolo y de ciertas dimensiones en particular.¹³²

a.2. *Las banquetas*: deben contar con rampas, las que a su vez deben contar con señalamientos para su localización.

a.3. *Los pasillos*: además de tener un ancho en particular, deben contar con pasamanos a partir de una determinada pendiente, y en los casos donde acudan personas con discapacidad auditiva, intelectual, neuromotora y visual deben contar con sistema de alarma de emergencia a base de señales audibles y visibles, con sonido intermitente y lámpara de destellos.

b) Los elementos específicos de accesibilidad para *circulaciones verticales* se refieren a:

¹³² Consultar la norma en comento, en particular el numeral 6.1.1, así como la figura de referencia A.1 del Apéndice A de la misma.

b.1. *Las rampas*: deben tener pasamanos de los dos lados y pendientes de determinadas dimensiones en particular.¹³³

b.2. *Las escaleras*: con pasamanos en ambos lados, debiéndose colocar elementos de protección fijos cuando exista circulación por debajo de una rampa o escalera, tales como jardineiras, rejas, barandales u otros.¹³⁴

b.3. *Los elevadores*: deben estar ubicados cerca de la puerta principal, con señalización en sistema de escritura braille, puertas y un espacio en la cabina que permita la movilidad en su interior, así como su entrada y salida sin dificultad, e indicaciones sonoras para su llegada o dirección del mismo.¹³⁵

c) En cuanto a los *elementos arquitectónicos* que deben tener las instalaciones médicas se destaca:

c.1. *Las puertas*: el abatimiento debe ser hacia el exterior del espacio, con manijas y jaladeras de tipo palanca, e instaladas por ambos lados de la puerta.

c.2. *El mobiliario de atención al público*: debe estar ubicado en espacios amplios y de acceso directo con la señalización correspondiente.¹³⁶

¹³³ Para la consulta de dimensiones en particular de las rampas se sugiere revisar la Norma Oficial Mexicana NOM-030-SSA3-2013, numeral 6.2.1, así como las figuras A.2 y A.3. Por lo que se refiere a los pasamanos, se invita a consultar la misma norma, en su numeral 6.3.4.

¹³⁴ Para mayor ahondamiento acerca de las dimensiones de las escaleras se recomienda consultar la figura A.4 de la NOM-030-SSA3-2013.

¹³⁵ Para mayor información acerca de las dimensiones y alturas de algunos de los elementos de los elevadores, se sugiere consultar el numeral 6.2.3 de la NOM-030-SSA3-2013 y la figura A.5 del Apéndice A de la misma.

¹³⁶ Para mayor referencia acerca de este elemento arquitectónico se recomienda ver la figura A.6 del Apéndice A de la NOM-030-SSA3-2013.

c.3. *Los pisos, pasamanos y barras de apoyo*: sus características ya se han señalado.¹³⁷

d) Respecto a los *espacios arquitectónicos*, la NOM-030-SSA3-2013 establece las características físicas de las salas de espera, auditorios, comedores, de las áreas de encamados, de los sanitarios para pacientes y personal, así como del área de regaderas y de vestidores.¹³⁸

e) Por último, en cuanto a la *señalización de las instalaciones médicas*, algunas incluyen los elementos siguientes:

e.1. Las señalizaciones que identifiquen el establecimiento médico deben estar libres de obstáculos que impidan su visibilidad.

e.2. Las señalizaciones de los servicios de urgencias deben ser de tipo luminoso.

e.3. La señalización y gráficos visuales deben tener letras de 0.05 metros de alto como mínimo, en color contrastante con el fondo del letrero y el entorno; diseño uniforme; colocados en superficies libres de reflejos, sombras y obstáculos, tener coherencia en su localización y colocados a una determinada distancia sobre el nivel del piso.

e.4. Los mensajes en la señalización deben ser simples y cortos, prefiriéndose pictogramas contrastantes con el fondo, y el uso de letras en alto relieve junto con el sistema de escritura braille localizados directamente debajo del texto.

¹³⁷ Para más información, se sugiere remitirse a los numerales 6.3.3, 6.3.4 y 6.3.5 de la norma en comento.

¹³⁸ Con la finalidad de ahondar más en la información acerca de los espacios arquitectónicos se sugiere consultar el numeral 6.4 de la NOM-030-SSA3-2013.

e.5. La señalización informativa en interiores debe estar localizada del lado de la cerradura de las puertas, a una altura determinada del nivel del piso.¹³⁹

En consecuencia, es necesario que todas las instalaciones médicas a las que se refiere la NOM-030-SSA3-2013 cumplan las especificaciones arquitectónicas que en ella se detallan, con la finalidad de que las personas con discapacidad que acuden a las mismas para recibir algún tipo de servicio médico u hospitalario, lo hagan en las mismas condiciones que las personas sin discapacidad, desplazándose por los inmuebles de una manera segura, cómoda e independiente.

Aun cuando contar con dicha norma constituye un avance importante en cuanto al ejercicio del derecho a la salud de las personas con discapacidad, no se debe olvidar que tanto esta NOM como el sistema jurídico nacional siguen siendo omisos por no contar con disposiciones relacionadas con la accesibilidad en otros entornos relacionados con la salud, como el ámbito de las comunicaciones y la información acerca de los servicios médicos, de los diagnósticos clínicos y demás información que se requiere para gozar de una buena atención médica.

Se menciona lo anterior porque en muchas ocasiones este tipo de información no se ofrece a las personas en general en una diversidad de formatos o de medios de comunicación que resulten accesibles para todas, incluyendo las personas con discapacidad. Esta información se presenta en formatos tradicionales, por ejemplo, en escritos con un estándar de letra considerablemente pequeña o con una redacción confusa, poco clara o comprensible, que complica el entendimiento para algunas personas, como las personas con discapacidad sensorial o intelectual que requieren de pictogramas, del uso de lengua de señas mexicana, del sistema de escritura braille, de la lectura de labios, del uso de macrotipos u otro tipo de lenguajes y formas para su comunicación.

¹³⁹ Para una consulta más específica de las dimensiones que deben tener las señalizaciones se remite al numeral 6.5 de la NOM-030-SSA3-2013.

Por otro lado, se ha identificado la necesidad de garantizar mecanismos de accesibilidad con perspectiva de género, por ejemplo, considerar que el mobiliario para dar atención ginecológica a mujeres con discapacidad sea diseñado con perspectiva de género, para garantizar la accesibilidad durante sus consultas ginecológicas.¹⁴⁰ Este aspecto no se ha desarrollado suficientemente en la normativa analizada.

Asimismo, tomando en cuenta que el tecnicismo del lenguaje médico es difícil de comprender por cualquier persona que no sea un profesional de la salud, otro aspecto importante relacionado con el ámbito de la comunicación y la información es que los mensajes que se transmitan entre médico y paciente sean comunicados no sólo por medios accesibles, sino que también se garantice que los mismos sean comprensibles para ambas partes.

Por ello, además del personal profesional de la salud relacionado estrechamente con la prevención y rehabilitación de las personas con discapacidad, en general, todas las áreas médicas de especialidad, así como el personal que en ellas se desarrolle, deben estar capacitados y sensibilizados respecto del trato que debe brindarse a las personas con discapacidad y, por lo tanto, de los medios y formas de comunicación que deben emplear con ellas, atendiendo a su diversidad funcional.

Esto fomentará que la explicación del diagnóstico médico por parte de dichos profesionales sea emitida en un lenguaje sencillo, con una redacción muy corta o explicando la situación tantas veces como la persona con discapacidad lo requiera, atendiendo a sus necesidades particulares de comunicación. Ayudará también a que las y los médicos vayan detectando por sí mismos las principales necesidades o requerimientos especiales de las personas con discapacidad en cada caso en concreto de los diferentes ámbitos de la salud.

¹⁴⁰ Cfr. CDHDF, *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal* [en línea]. México, CDHDF, 2009, párr. 2214. <<http://www.derechoshumanosdf.org.mx/docs/programa.pdf>>. [Consulta: 9 de julio, 2015.]

Derecho al trabajo

El derecho al trabajo de todas las personas se encuentra reconocido en los artículos 5 y 123 de la CPEUM, el cual dispone que a ninguna persona se le podrá impedir que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode siendo lícitos, así como que toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil.

Asimismo, por virtud de la prohibición de discriminar prevista en el artículo 1 de ese mismo ordenamiento constitucional, a ninguna persona se le puede discriminar en el ejercicio de su derecho al empleo, por lo que ni por motivo de discapacidad, ni por edad, ni por algún otro de los previstos en dicho numeral, se puede negar el acceso, permanencia, capacitación, ascenso, prestaciones, salario y cualquier otra circunstancia relacionada con el mismo a ninguna persona.

*Ley Federal del Trabajo (LFT)*¹⁴¹

Las disposiciones constitucionales anteriormente descritas son reiteradas por la LFT (ordenamiento que regula las relaciones de trabajo comprendidas en el artículo 123, apartado A de la CPEUM),¹⁴² al señalar que no se podrá impedir el trabajo a ninguna persona, ni que se dedique a la profesión, industria o comercio que le acomode siendo lícitos,¹⁴³ y al contemplar la ausencia de discriminación como uno de los componentes de la definición del trabajo digno y decente:

¹⁴¹ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de abril de 1970. Última reforma publicada el 12 de junio de 2015.

¹⁴² *Ibid.*, artículo 1.

¹⁴³ *Ibid.*, artículo 4. Incluso una disposición similar se encuentra en la LFPED, que dentro de su catálogo de conductas prohibidas para discriminar (artículo 9) establece la prohibición de la libre elección de empleo o la restricción de las oportunidades de acceso, permanencia y ascenso en el mismo (fracción III).

Se entiende por trabajo digno y decente aquél en el que se respeta plenamente la dignidad humana del trabajador (*sic*); *no existe discriminación por* [...] género, edad, *discapacidad*, [...] se tiene acceso a la seguridad social y se percibe un salario remunerador; se recibe capacitación continua para el incremento de la productividad con beneficios compartidos, y se cuenta con condiciones óptimas de seguridad e higiene para prevenir riesgos de trabajo.

El trabajo decente también incluye el respeto irrestricto a los derechos colectivos de los trabajadores (*sic*), tales como la libertad de asociación, autonomía, el derecho de huelga y de contratación colectiva.¹⁴⁴

Asimismo, en otro de sus artículos, la LFT señala que no podrán establecerse condiciones que impliquen discriminación entre las personas trabajadoras por los motivos antes referidos.¹⁴⁵ Prohíbe, adicionalmente, a las personas empleadoras o a sus representantes negarse a aceptar personas trabajadoras por alguno de los motivos ya señalados o por cualquier otro que pueda dar lugar a un acto de discriminación.¹⁴⁶

Por consiguiente, atendiendo a esas disposiciones, las personas con discapacidad no pueden ser discriminadas en el ejercicio de su derecho al empleo por motivo de su discapacidad o por cualquier otra causa prohibida.

Incluso, retomando una de las acepciones de la accesibilidad, entendida como parte del contenido del derecho a no ser discriminado, así como a la definición de *discriminación por motivos de discapacidad*, prevista por la LGIPCD,¹⁴⁷ dentro de las prohibiciones para discriminar en el ámbito laboral también se puede incluir no llevar a cabo las adecuaciones de accesibilidad universal

¹⁴⁴ *Ibid.*, artículo 2, párrafos segundo y tercero.

¹⁴⁵ *Ibid.*, artículo 3, párrafo segundo.

¹⁴⁶ *Ibid.*, artículo 133, fracción I.

¹⁴⁷ LGIPCD, artículo 2, fracción IX.

en los diferentes entornos del espacio laboral, así como denegar la realización de ajustes razonables.

Omisión o denegación que si se traslada al ámbito laboral no es otra cosa que la falta de actuación de las personas empleadoras para adecuar o volver accesible el entorno laboral en un caso concreto, con la finalidad de que la persona con discapacidad pueda ejercer su derecho en las mismas condiciones que tienen el resto de las personas trabajadoras sin discapacidad.

Precisamente por lo que a la accesibilidad se refiere, la LFT incluye como una de las obligaciones de las personas empleadoras contar, en los centros de trabajo que tengan más de cincuenta personas trabajadoras, con instalaciones adecuadas para el acceso y desarrollo de actividades de las personas con discapacidad.¹⁴⁸

Al respecto, el artículo segundo transitorio del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de noviembre de 2012, señala que las personas empleadoras contarán con treinta y seis meses a partir de la entrada en vigor de esas reformas a la LFT para llevar a cabo las adecuaciones a las instalaciones laborales, a fin de facilitar el acceso y desarrollo de actividades de las personas con discapacidad.¹⁴⁹

Sin perjuicio de ello, es necesario destacar dos aspectos en particular de los contenidos de la LFT por lo que a la accesibilidad se refiere.

El primero se relaciona con el hecho de que si bien impone la obligación a las personas empleadoras de adecuar las instalaciones de los centros de trabajo, la condición para cumplir con ello es que las mismas alberguen a más de cincuenta personas trabajadoras.

El segundo aspecto es que, aun cuando la LFT considere adecuar las instalaciones de los centros laborales para que en ellas puedan desarrollar sus actividades las personas con discapacidad,

¹⁴⁸ LFT, artículo 132, fracción XVI Bis.

¹⁴⁹ Plazo que ya ha vencido, toda vez que las reformas en cuestión entraron en vigor el 1 de diciembre de 2012; por lo tanto, el plazo venció en diciembre de 2015.

no se debe perder de vista que dicho ordenamiento únicamente hace alusión a las condiciones de accesibilidad en el entorno físico, dejando de lado cualquier otra previsión a la obligación de garantizar la accesibilidad en el ámbito de las comunicaciones, de la información, de los sistemas y las TIC o bien a la realización de ajustes razonables. Aspectos que, al igual que el entorno físico, son importantes para que el derecho al trabajo sea ejercido en igualdad de oportunidades por las personas con discapacidad.

Sobre este tipo de medidas, la LFPED, en su apartado dedicado a las medidas de nivelación, contempla la realización de ajustes razonables en materia de accesibilidad física, de información y comunicaciones, así como la adaptación de puestos de trabajo para las personas con discapacidad.¹⁵⁰

LGIPCD y su Reglamento

De manera particular, la LGIPCD reconoce el derecho al trabajo de las personas con discapacidad en su artículo 11, sin embargo, ni esta legislación ni su Reglamento contienen disposiciones en particular por lo que se refiere a la accesibilidad en el ámbito del empleo, ya sea en el entorno físico o en el de las comunicaciones e información, o en los sistemas y las TIC.

Por consiguiente, partiendo de la escasa regulación que sobre la accesibilidad en el derecho al trabajo de las personas con discapacidad existe en el orden jurídico nacional, sería recomendable que en una legislación de carácter general se hiciera alusión a las obligaciones que toda persona empleadora tendría que cumplir para garantizar la accesibilidad universal en el acceso al empleo, así como para llevar a cabo ajustes razonables para casos concretos de personas trabajadoras con discapacidad, con la finalidad de que todos los procesos o etapas de la relación laboral sean accesibles para ellas, atendiendo todos los espacios o entornos en que la accesibilidad se proyecta.

¹⁵⁰ LFPED, artículo 15 Quáter, fracciones I y II.

Derecho de acceso a la justicia

De conformidad con el artículo 17 de la CPEUM, toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial, por lo que ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Esta disposición, en conjunción con la prohibición de discriminar prevista en el artículo 1 constitucional, párrafo quinto, implica que ninguna persona podrá ser discriminada en el ejercicio de ese derecho, ya sea por causa de discapacidad o por cualquier otro de los motivos previstos en dicho numeral.

LGIPCD y su Reglamento

En el caso de las personas con discapacidad, su derecho de acceso a la justicia se encuentra reconocido en los artículos 28 a 31 de la LGIPCD, que establecen diversas medidas que deben adoptarse, algunas de ellas relacionadas con el ámbito de la accesibilidad, con la finalidad de que puedan ejercer ese derecho bajo la premisa de la igualdad de oportunidades. De esta manera, determina:

- › Que las personas con discapacidad tienen derecho a recibir un trato digno y apropiado en los procedimientos administrativos y judiciales en que sean parte, así como asesoría y representación jurídica en forma gratuita en dichos procedimientos.
- › Que las instituciones de administración e impartición de justicia:
- › Cuenten con *peritos especializados en las diversas discapacidades, apoyo de personas intérpretes de la lengua de señas mexicana, así como emisión de documentos en sistema de escritura braille.*

- › Implementen programas de capacitación y sensibilización dirigidos a su personal sobre la atención de personas con discapacidad.¹⁵¹
- › Que el Poder Ejecutivo Federal y los gobiernos de las entidades federativas, en coordinación con el Conadis, promuevan que las instancias de administración e impartición de justicia cuenten con la *disponibilidad de recursos para la comunicación, ayudas técnicas y humanas* necesarias para la atención de las personas con discapacidad en sus respectivas jurisdicciones.¹⁵²
- › Que el Conadis promueva que las instancias de impartición de justicia, jurisdiccionales y no jurisdiccionales, desarrollen programas de capacitación que permitan a las *personas intérpretes certificadas de lengua de señas mexicana*, ser reconocidos como *peritos intérpretes*.¹⁵³

Por consiguiente, esos mandatos deberían ser un punto de partida para que las autoridades encargadas de la administración e impartición de justicia en México tuvieran conocimiento de los diversos problemas que enfrentan las personas con discapacidad en su derecho de acceso a la justicia y adoptaran las medidas para asegurar la accesibilidad en el ejercicio del mismo, atendiendo a los diversos tipos de discapacidad y a las necesidades en particular de cada persona con discapacidad, así como a las diferentes dimensiones que se le atribuyen a la noción “acceso a la justicia”, comentadas en el modelo normativo óptimo: legal, física y comunicacional.

A partir de lo anterior se debe asegurar que las personas con discapacidad tengan un acceso efectivo a los procedimientos judiciales por derecho propio, que puedan desplazarse por todas las

¹⁵¹ El Reglamento de la LGIPCD (artículo 74) reitera dicha disposición, señalando que para tal efecto, el Conadis celebrará convenios de coordinación con los distintos poderes de la Unión y de las entidades federativas, así como con los órganos constitucionalmente autónomos.

¹⁵² Disposición reiterada por el artículo 75 del Reglamento de la LGIPCD.

¹⁵³ Reglamento de la LGIPCD, artículo 76.

instalaciones jurisdiccionales y que toda la información que se genere en los procesos esté disponible en formatos accesibles.¹⁵⁴

Sin perjuicio del comentario anterior, y atendiendo tanto a lo previsto por la LGIPCD como por su Reglamento, se reconoce que ambas normativas son omisas en señalar una de las principales disposiciones que sobre la materia formula la CDPD, que es la de llevar a cabo los debidos *ajustes al procedimiento*, atendiendo a la condición en particular de la persona con discapacidad.

Lo anterior, toda vez que esa obligación constituye un parteaguas para que las y los jueces, aplicando su criterio lógico-jurídico, estén en posibilidad de dictaminar en cada caso en concreto las modificaciones y cambios procesales que, sin atentar contra la naturaleza del juicio de que se trate, permitan un ejercicio del derecho de acceso a la justicia más entendible e igualitario para las personas con discapacidad.

En consecuencia, sería conveniente que en el sistema jurídico mexicano se hiciera mención expresa de la obligación de las y los jueces de llevar a cabo los ajustes al procedimiento atendiendo a cada caso en particular (derivada del artículo 13 de la CDPD), pues ello permitiría una actuación más libre por parte de las y los impartidores de justicia en relación con las medidas a implementar para asegurar el acceso a la justicia de las personas con discapacidad, ya que no estarían atados a la instrumentación de unas cuantas acciones previstas en los códigos procesales que, sin temor de afirmarlo, en la mayoría de las ocasiones son sobrepasadas por la realidad que viven las personas con discapacidad.

Asimismo, sería conveniente incluir la mención de que, para mejorar la accesibilidad en toda la información y comunicación derivada de las actuaciones procesales, se utilicen los sistemas y las TIC para facilitar el diálogo entre la o el juzgador y la persona con discapacidad, sin importar el carácter con el que intervinieran en el juicio. También sería conveniente reiterar que una

¹⁵⁴ Eurosocial, Programa para la Cohesión Social en América Latina, en colaboración con el Ministerio Público de la Defensa de la Nación, Ministerio de Justicia y Dere-

condicionante esencial para el acceso a la justicia por parte de las personas con discapacidad es que las instalaciones jurisdiccionales sean accesibles, para asegurar un desplazamiento seguro, continuo e independiente, a través de la aplicación de las estrategias de diseño universal o de los ajustes razonables cuando el caso lo amerite.

A continuación se expone el caso de algunas legislaciones procedimentales, como es la civil y penal en el ámbito federal, con la finalidad de conocer la forma en que dichos ordenamientos, que regulan los procesos civiles y penales, abordan la temática de la accesibilidad de las personas con discapacidad, lo cual no significa que su derecho de acceso a la justicia se limite a esas competencias, pues tiene aplicación para todos los procesos de carácter judicial o administrativo que se desarrollan en el país.

Código Federal de Procedimientos Civiles (CFPC)¹⁵⁵

Analizando de forma particular el ordenamiento de carácter procesal en el que están contenidas las reglas a seguir en los procedimientos del orden civil, se destaca su contenido por lo que se refiere a la accesibilidad en el ejercicio del derecho de acceso a la justicia, en particular, aquellas disposiciones orientadas a garantizar que las personas con discapacidad ejerzan ese derecho en igualdad de condiciones a las de las personas sin discapacidad. Algunos de sus señalamientos son:

chos Humanos de la Nación, Programa Nacional de Asistencia para las Personas con Discapacidad en sus Relaciones con la Administración de Justicia [Adajus], Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Fundación Abogacía Española y Justice Coopération Internationales [Jci], *Protocolo para el Acceso a la Justicia de las Personas con Discapacidad. Propuestas para un trato adecuado*, op. cit., p. 15. <http://www.conadis.gov.ar/doc_publicar/varios/Protocolo%20para%20el%20Acceso%20a%20la%20Justicia%20de%20las%20Personas%20con%20Discapacidad.pdf>. [Consulta: 5 de mayo, 2015.]

¹⁵⁵ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de febrero de 1943. Última reforma publicada el 9 de abril de 2012.

- a) En el caso de la prueba confesional, si bien la regla general es que las personas que han de absolver un interrogatorio de posiciones no pueden ser asistidas por su abogado, procurador, ni alguna otra persona, tratándose de personas con discapacidad visual, auditiva o de locución, el o la juez de la causa, *a petición de la parte que lo requiera*, deberá ordenar la asistencia necesaria en materia de estenografía proyectada —en términos de la fracción VI del artículo 2 de la Ley General de las Personas con Discapacidad (*sic*)—,¹⁵⁶ de un traductor o intérprete.¹⁵⁷
- b) En el caso de la prueba testimonial, si el o la testigo tuviese alguna discapacidad visual, auditiva o de locución, el o la juez de la causa deberá ordenar, *a petición del oferente de la prueba o de la persona que dará el testimonio*, la asistencia necesaria en materia de estenografía proyectada —en términos de la fracción VI del artículo 2 de la Ley General de las Personas con Discapacidad (*sic*)—¹⁵⁸ o de un traductor o intérprete.¹⁵⁹
- c) Por lo que se refiere a las formalidades judiciales, se establece que en las actuaciones dictadas en los juicios en los que una o ambas partes tengan alguna discapacidad visual, auditiva o de locución, el tribunal deberá, *a petición de la parte que lo requiera*, otorgar la asistencia necesaria

¹⁵⁶ Cabe señalar que el fundamento jurídico que el CFPC aporta acerca de lo que debe entenderse por “estenografía proyectada” es incorrecto, ya que ni la referencia de la fracción, ni el nombre de la legislación es el que está vigente actualmente. El fundamento correcto es el artículo 2, fracción XIII, de la LGIPCD, que establece que por “estenografía proyectada” se entiende “*el oficio y la técnica de transcribir un monólogo o un diálogo oral de manera simultánea a su desenvolvimiento y, a la vez, proyectar el texto resultante por medios electrónicos visuales*”.

¹⁵⁷ CFPC, artículo 107, párrafo tercero.

¹⁵⁸ Al igual que en el caso anterior, el fundamento jurídico referente a la estenografía proyectada es incorrecto, por lo que se sugiere acudir a la fuente correcta: LGIPCD, artículo 2, fracción XIII.

¹⁵⁹ CFPC, artículo 180, párrafo tercero.

en materia de estenografía proyectada o de ayuda técnica respectiva.¹⁶⁰

- d) En los casos en los que en el procedimiento una o ambas partes *afirmen tener la calidad de personas con discapacidad* visual, auditiva o silente, la misma se acreditará con la sola manifestación de quien lo haga. En caso de que la parte contraria *objete* la calidad de la persona con discapacidad, *el juez solicitará la expedición de una constancia* a la institución pública correspondiente.¹⁶¹

En consecuencia, al analizar cada una de esas disposiciones del CFPC, aun cuando podrían resultar de cierto beneficio para el acceso a la justicia de las personas con discapacidad, se destacan las argumentaciones siguientes:

- ▶ Al igual que en el caso de la LGIPCD, el CFPC no contiene alguna disposición respecto a la obligación de realizar ajustes al procedimiento como lo señala el artículo 13 de la CDPD, por lo que su contenido únicamente alberga unas cuantas disposiciones sobre la materia (como las que se expusieron anteriormente), sin posibilidad de ampliar los supuestos o implementar algún otro tipo de medida relacionada con la accesibilidad en el derecho de acceso a la justicia de las personas con discapacidad.
- ▶ Por otra parte, aun cuando los numerales en comento hacen mención de la discapacidad visual, auditiva o de locución, el CFPC es omiso en incluir disposiciones relacionadas con otros tipos de discapacidades, como la física, la mental o la intelectual, que en su individualidad requieren de condiciones muy particulares para que las personas con ese tipo de discapacidades tengan asegurado su acceso a la justicia en las tres dimensiones: legal, física y comunicacional.¹⁶²

¹⁶⁰ *Ibid.*, artículo 271.

¹⁶¹ *Ibid.*, artículo 274 Bis, párrafo segundo.

¹⁶² Sobre este punto en particular se recomienda ampliamente consultar el *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos*

- › Si bien algunos casos pueden ser ejemplos palpables de la realización de ajustes al procedimiento aun cuando no exista en la legislación interna el mandato expreso de llevarlos a cabo,¹⁶³ como la sentencia del amparo en revisión 159/2013,¹⁶⁴ que sentó un precedente por lo que se refiere al cambio de formato en que tradicionalmente se presentaban las sentencias, emitiendo una en formato de fácil lectura,¹⁶⁵ no siempre será homogéneo el actuar del Poder Judicial, sobre todo si la legislación que rige la materia es ajena a ese tipo de mandamientos y no existe la debida capacitación y sensibilización para todas y todos los jueces

de personas con discapacidad, emitido por la SCJN en 2014, toda vez que contiene diversos señalamientos de relevancia en cuanto a la accesibilidad en el derecho de acceso a la justicia de las personas con discapacidad, desglosando por tipos de discapacidad cuáles son los principales requerimientos sobre la materia (de forma meramente enunciativa), haciendo hincapié en que cada supuesto es distinto y, por lo tanto, recomendando a las y los jueces atender el caso en concreto sin aplicar criterios generales, aun cuando se esté en presencia del mismo tipo de discapacidad. Véase Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas con discapacidad*. México, SCJN, 2014, pp. 63-74.

¹⁶³ Con independencia de que la CDPD forme parte del orden jurídico nacional.

¹⁶⁴ Resolución Amparo en Revisión 159/2013 [en línea]. <<http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=150598>>. [Consulta: 11 de mayo, 2015.] Amparo que fue interpuesto con la finalidad de determinar si era constitucional o no el juicio de interdicción al que había sido sometida una persona con Síndrome de Asperger (trastorno del espectro del autismo/discapacidad intelectual). La resolución de la SCJN fue emitida en el sentido de declarar constitucional dicha interdicción, estableciendo que un juez civil es quien debe determinar qué actos puede realizar la persona en cuestión por sí sola y en qué otros requerirá que la auxilien, dejando a la subjetividad de una autoridad civil el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, sin atender los parámetros que determinan los instrumentos internacionales de derechos humanos, como lo es la CDPD, atendiendo a lo previsto por el artículo 1 de la CPEUM. Véase Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, "Conapred considera insuficiente la resolución de la SCJN sobre caso Adair Coronel" [en línea]. <<http://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=noticias&id=4418&idopcion=108&op=214>>. [Consulta: 8 de julio, 2015.] Sobre dicho caso, cabe resaltar que el Conapred presentó ante la SCJN un documento informativo, con la finalidad de aportar una visión garantista de los derechos humanos de las personas con discapacidad.

¹⁶⁵ Esto constituyó un ajuste al procedimiento en favor de la persona con discapacidad intelectual involucrada.

del país. En estos casos, los diferentes protocolos de actuación sobre diversos grupos de población que ha emitido la Suprema Corte de Justicia de la Nación ayudan en la orientación de la labor judicial.¹⁶⁶

- › En ninguno de los artículos señalados se impone la obligación directa a las y los impartidores de justicia de proporcionar los servicios de estenografía proyectada, traductor o intérprete sin que medie solicitud previa, pues en los casos de los incisos a, b y c, se hace hincapié en que dichos servicios o ayudas se deberán proporcionar hasta que sean solicitados a las y los jueces por la parte que lo requiera.

Por consiguiente, si se considera la situación de exclusión y marginación a la que continuamente se ven expuestas las personas con discapacidad, lo que entre otras cosas genera el desconocimiento de sus derechos y el ejercicio de los mismos, resulta complicado que disposiciones como las comentadas se cumplan, pues podría darse el caso de que las personas con discapacidad que se encontraran en esas situaciones desconocieran su derecho a solicitar algún tipo de ayuda para garantizar la accesibilidad durante los procesos judiciales.

- › Respecto al supuesto referido en el inciso d acerca de la condición de discapacidad de una de las partes en el juicio, si bien es reconocible que el CFPC establezca que baste en primer término con el dicho de la persona con discapacidad para corroborar su condición de discapacidad, sin tener que recurrir a algún medio probatorio, queda la duda acerca del mecanismo a seguir si la parte contraria objeta esa autoidentificación, pues el artículo 274 Bis del CFPC únicamente señala que la o el juzgador deberá solicitar la expedición de una constancia a la institución pública correspondiente, *pero sin señalar claramente a qué instancia se refiere*.

¹⁶⁶ Aun cuando los mismos no sean de observancia obligatoria, pero sí las obligaciones internacionales y nacionales sobre la materia de que se trate, a los que se hace referencia en dichos protocolos.

- › Sobre el particular se comenta que la LGIPCD en su artículo 10 determina que el Sector Salud debe expedir a las personas con discapacidad un certificado de reconocimiento y calificación de la discapacidad con validez nacional, especificando el artículo 19 de su Reglamento que dicho certificado será emitido por las instituciones públicas del Sistema Nacional de Salud que cuenten con servicios de rehabilitación, a través de un médico especialista en medicina de rehabilitación con título y cédula profesional, en los términos que determine la Norma Oficial Mexicana correspondiente, misma que no ha sido emitida hasta el momento de la elaboración de este tomo en julio de 2015.

Por consiguiente, si el CFPC atendiera al contenido tanto de la LGIPCD como de su Reglamento, el criterio a seguir para determinar si una persona tiene o no una discapacidad sería estrictamente médico, pues en la emisión del certificado únicamente participa una persona profesional de la salud, sin tomar en cuenta otros parámetros acerca de la vida de la persona con discapacidad.

En razón de lo anterior se manifiesta que la o el juzgador, más que solicitar una constancia de tipo médico que acredite la discapacidad de una persona, que además implica un evidente retroceso en la concepción de la discapacidad y un ejercicio de revictimización, debe llevar a cabo esa valoración desde el ámbito jurisdiccional, a través de la conformación de un equipo multidisciplinario en el que participen profesionales en derecho, psicología, trabajo social, medicina, sociología, entre otras carreras afines, que tomen en cuenta las diversas barreras en los entornos que las personas con discapacidad enfrentan y que les impiden su participación plena y efectiva en la sociedad,¹⁶⁷ otorgando, con fundamento en los instrumentos internacionales y legislación aplicables, los ajustes que correspondan.

¹⁶⁷ SCJN, *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas con discapacidad*, op. cit., p. 52. Asimismo, podría darse

***Código Federal de Procedimientos Penales (CFPP)
y Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP)***

Otra legislación de carácter procesal que detalla las reglas a seguir en un procedimiento es la penal. A la fecha existen dos instrumentos jurídicos vigentes en esta materia.

Uno es el CFPP,¹⁶⁸ que contiene disposiciones mínimas acerca de las condiciones de accesibilidad que deben preverse para el acceso a la justicia penal de las personas con discapacidad.

Concretamente en su artículo 141, referido a los derechos de las víctimas u ofendidos, determina que durante la averiguación previa deben recibir un trato sin discriminación, por lo que la protección de sus derechos debe hacerse sin distinción alguna,¹⁶⁹ señalando que en el caso de que “padezcan (*sic*) alguna discapac-

el caso de que la determinación de la existencia o no de una discapacidad fuera el objetivo principal de la *litis*, por lo que no podría utilizarse la constancia o certificado médico para dar por cierta la existencia de dicha discapacidad. “*Incluso, es factible que la resolución de un juicio ordene la modificación del certificado emitido por las autoridades administrativas, si con base en las pruebas periciales se ha determinado que la información que lo sustenta no es correcta*”. *Ibid.*, p. 51.

¹⁶⁸ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de agosto de 1934. Última reforma publicada el 29 de diciembre de 2014. Asimismo, se especifica que dicho Código quedará abrogado de conformidad con lo que establece el artículo tercero transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales, publicado por decreto del 5 de marzo de 2014:

Artículo tercero transitorio. Abrogación.

El Código Federal de Procedimientos Penales publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de agosto de 1934, y los de las respectivas entidades federativas vigentes a la entrada en vigor del presente Decreto, para efectos de su aplicación en los procedimientos penales iniciados por hechos que ocurran a partir de la entrada en vigor del presente Código, quedarán abrogados, sin embargo respecto a los procedimientos penales que a la entrada en vigor del presente ordenamiento se encuentren en trámite, continuarán su sustanciación de conformidad con la legislación aplicable en el momento del inicio de los mismos.

Toda mención en otras leyes u ordenamientos al Código Federal de Procedimientos Penales o a los códigos de procedimientos penales de las entidades federativas que por virtud del presente Decreto se abrogan, se entenderá referida al presente Código.

¹⁶⁹ *Ibid.*, artículo 141, fracción vi.

*idad que les impida oír o hablar” serán auxiliados por intérprete o traductor.*¹⁷⁰

En consecuencia, al igual que el anterior código de referencia (CFPC), el CFPP es omiso en señalar la obligación de llevar a cabo ajustes al procedimiento, así como contemplar medidas para todos los tipos de discapacidad, ya que únicamente hace alusión a la discapacidad auditiva y de locución, sin mencionar siquiera la accesibilidad de tipo físico, mental o intelectual.

Por otra parte, el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP),¹⁷¹ si bien aún no entra en vigor atendiendo a lo señalado en su artículo segundo transitorio,¹⁷² es importante su mención debido a que su contenido será el ordenamiento que en el futuro regirá lo relativo al procedimiento penal, quedando sin efectos el CFPP.

Sobre el tema particular de la accesibilidad de las personas con discapacidad en el ejercicio de su derecho de acceso a la justicia penal, prevé lo siguiente:

- › Por lo que se refiere al idioma de las actuaciones procesales, determina que si se trata de una persona con algún tipo de discapacidad, tiene derecho a que se le *facilite un*

¹⁷⁰ *Ibid.*, artículo 141, fracción x.

¹⁷¹ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de marzo de 2014. Última reforma publicada el 29 de diciembre de 2014. Dicho Código entrará en vigor de acuerdo con lo señalado en su artículo segundo transitorio.

¹⁷² *Ibid.*, artículo segundo transitorio. Vigencia.

Este Código entrará en vigor a nivel federal gradualmente en los términos previstos en la Declaratoria que al efecto emita el Congreso de la Unión previa solicitud conjunta del Poder Judicial de la Federación, la Secretaría de Gobernación y de la Procuraduría General de la República, sin que pueda exceder del 18 de junio de 2016.

En el caso de las Entidades federativas y del Distrito Federal, el presente Código entrará en vigor en cada una de ellas en los términos que establezca la Declaratoria que al efecto emita el órgano legislativo correspondiente, previa solicitud de la autoridad encargada de la implementación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio en cada una de ellas.

En todos los casos, entre la Declaratoria a que se hace referencia en los párrafos anteriores y la entrada en vigor del presente Código deberán mediar sesenta días naturales.

*intérprete o aquellos medios tecnológicos que le permitan obtener de forma comprensible la información solicitada, o a falta de éstos, a alguien que sepa comunicarse con ella.*¹⁷³

- ▶ En los actos de comunicación, señala que los órganos jurisdiccionales deben tener la certeza de que la persona con discapacidad ha sido informada de las decisiones judiciales que deba conocer y de que comprende su alcance. Por lo tanto, se deben utilizar los medios, que según sea el caso, garanticen que esa comprensión existe.¹⁷⁴
- ▶ *Cuando a solicitud fundada de la persona con discapacidad, o a juicio de la autoridad competente, sea necesario adoptar otras medidas para salvaguardar su derecho a ser debidamente asistida, dispone que la persona con discapacidad podrá recibir asistencia en materia de estenografía proyectada (en los términos de la ley de la materia), por un intérprete de lengua de señas o a través de cualquier otro medio que permita un entendimiento cabal de todas y cada una de las actuaciones.*¹⁷⁵
- ▶ En el caso de las notificaciones, cuando ésta deba hacerse a una persona con discapacidad o cualquier otra circunstancia que le impida comprender el alcance de la notificación, señala que debe realizarse en los términos establecidos por el propio CNPP.¹⁷⁶

En consecuencia, atendiendo las disposiciones señaladas, si bien este Código es más avanzado en cuanto a su contenido en comparación con el CFPP, pues implícitamente considera la posibilidad de llevar a cabo ajustes al procedimiento, dejando incluso más abierta la posibilidad de implementar otro tipo de medidas con independencia de las señaladas por él mismo,¹⁷⁷ se estima que sus contenidos todavía podrían ser objeto de mejora.

¹⁷³ *Ibid.*, artículo 45, párrafo tercero.

¹⁷⁴ *Idem.*

¹⁷⁵ *Ibid.*, artículo 45, párrafo cuarto.

¹⁷⁶ *Ibid.*, artículo 84, párrafo segundo.

¹⁷⁷ Tal como se deriva de la redacción de su artículo 45.

Cabe mencionar que aun cuando les reconoce a las personas con discapacidad, en el caso de las actuaciones procesales, el derecho a que se les facilite un intérprete, medios tecnológicos o, a falta de éstos, a alguien que sepa comunicarse con ella, el CNPP es omiso en señalar algún mandato correlativo a las autoridades jurisdiccionales para dar cumplimiento a esa disposición, por lo que dicho reconocimiento podría no ser instrumentado en la práctica.

Asimismo, cabe señalar que no en todos los supuestos señalados se hizo énfasis del carácter obligatorio de las disposiciones (con independencia del comentario anterior de señalar la correspondiente atribución a las autoridades competentes), dejando en algunos casos abierta la posibilidad de que las autoridades judiciales cumplan o no con esas disposiciones, sobre todo cuando se resalta el empleo del verbo “podrá”.

Por otra parte, en esos códigos procesales se podrían incluir, a manera de referencia o guía, un listado o catálogo de carácter enunciativo acerca de las medidas que podrían adoptarse por parte de las y los impartidores de justicia para garantizar la accesibilidad en el ámbito de la información y las comunicaciones de todas las actuaciones judiciales, al igual que en el entorno físico de las sedes jurisdiccionales. Esto daría pauta a que las y los jueces fuesen más receptivos acerca de las necesidades particulares que las personas con discapacidad requieren satisfacer en su acceso a la justicia y actuaran de oficio en la implementación de los ajustes al procedimiento.

Es decir, dicha propuesta debería estar complementada con aquellas disposiciones que de forma expresa señalaran que las acciones a desarrollar para garantizar los ajustes al procedimiento fueran una obligación directa de las y los jueces, sin condicionar su actuación a que medie solicitud alguna por parte de las personas con discapacidad, toda vez que el cumplimiento de esas obligaciones previstas desde el ámbito internacional constituye un deber primordial de las autoridades del Estado, que no debe estar sujeto a la petición previa de la persona interesada.

Derechos político-electorales

El artículo 35 de la CPEUM establece que son derechos de las y los ciudadanos votar en las elecciones populares,¹⁷⁸ poder ser votado para todos los cargos de elección popular, así como asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país.

En función de lo anterior, si se atiende al mismo texto constitucional que prohíbe toda discriminación motivada por alguna de las causas que ahí se señalan (entre las que se encuentra la discapacidad), toda persona ciudadana tiene garantizados aquellos derechos, sin que en su ejercicio se pueda alegar alguna causa prohibida para discriminar.¹⁷⁹

Al respecto, la *Guía para la acción pública. Elecciones sin discriminación*, emitida por el Conapred en abril de 2015, señala que “en el momento de emitir los sufragios no importan las diferencias entre los electores (sic) y cada uno tiene exactamente el mismo peso, sin importar sus atributos personales adscritos o adquiridos [origen étnico, género, discapacidad, preferencia sexual, creencia religiosa, posición social, entre otros]”. De ahí que “las normas jurídicas democráticas tengan que ser universales al disponer los derechos y las obligaciones de la ciudadanía”.¹⁸⁰

Aun cuando ha quedado asentado que todas las y los ciudadanos mexicanos tienen reconocidos sus derechos político-electorales, incluidas las y los ciudadanos con discapacidad, cabe señalar que la LGIPCD no los contempla expresamente dentro de su Título Segundo, que alberga los derechos de las personas con discapacidad, por lo que es omisa en señalar las medidas a implementar por parte de las autoridades electorales para ga-

¹⁷⁸ Vista también como una obligación por virtud del artículo 36, fracción III, de la CPEUM.

¹⁷⁹ La LFPED, en su artículo 9, fracción IX, dispone que como un acto de discriminación se entenderá negar o condicionar el derecho de participación política y el derecho al sufragio activo o pasivo.

¹⁸⁰ Conapred, *Guía para la acción pública. Elecciones sin discriminación*, op. cit., p. 19.

rantizar que esos derechos se ejerzan en condiciones óptimas de accesibilidad.

Sin embargo, dentro del orden jurídico nacional existe un ordenamiento que se encarga de regular todo lo relativo a los derechos político-electorales de las y los ciudadanos mexicanos: la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que contiene algunas regulaciones relacionadas con las personas con discapacidad.

***Ley General de Instituciones y
Procedimientos Electorales (LGIPE)¹⁸¹***

La LGIPE es el ordenamiento que en el ámbito nacional tiene como finalidad reglamentar diversas normas constitucionales en la materia, entre otras, las relativas a los derechos y obligaciones político-electorales de las y los ciudadanos y las reglas comunes a los procesos electorales federales y locales.¹⁸²

Asimismo, refuerza los contenidos de la CPEUM al señalar en su artículo 7:

- › Que votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación que se ejerce para integrar órganos del Estado de elección popular.
- › Que es un derecho de las y los ciudadanos ser votado para todos los puestos de elección popular,¹⁸³ disponiendo que es derecho de las personas ciudadanas y obligación para los partidos políticos la igualdad de oportunidades y la

¹⁸¹ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de mayo de 2014. Última reforma publicada el 13 de agosto de 2015, relativa a la sentencia dictada por el Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014, así como los Votos Concurrentes y Particulares formulados por los Ministros Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

¹⁸² *Ibid.*, artículo 2, numeral 1, incisos a y c.

¹⁸³ *Ibid.*, artículo 7, numerales 1 y 3.

paridad entre mujeres y hombres para tener acceso a cargos de elección popular.

En este sentido, el Instituto Nacional Electoral (INE) ha instrumentado algunas acciones.¹⁸⁴ El INE es la máxima autoridad electoral en el Estado mexicano, entre sus fines se encuentra asegurar a las y los ciudadanos el ejercicio de sus derechos político-electorales, así como vigilar el cumplimiento de sus obligaciones.¹⁸⁵

Específicamente en lo que se refiere a las personas con discapacidad y al ejercicio de sus derechos político-electorales, la LGIPE contiene algunas disposiciones al respecto, incluso relacionadas con las condiciones de accesibilidad que deben instrumentarse por parte de las autoridades electorales, mismas que serán detalladas a continuación con la finalidad de proceder a su análisis.

► Inscripción en el Registro Federal de Electores

De conformidad con el artículo 9 de la LGIPE, para el ejercicio del derecho al voto, las y los ciudadanos deben satisfacer, además de los requisitos previstos por el artículo 34 constitucional,¹⁸⁶ estar inscritos en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar,¹⁸⁷ procedimientos que por regla general se llevan a cabo acudiendo personalmente a las oficinas o módulos que para tal efecto determine el INE.¹⁸⁸ Sin embargo, en el caso de las y los

¹⁸⁴ El INE es un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y las y los ciudadanos. *Ibid.*, artículo 29.

¹⁸⁵ *Ibid.*, artículo 30, numeral 1, inciso d.

¹⁸⁶ El artículo 34 de la CPEUM establece que para adquirir la ciudadanía se requiere tener la nacionalidad mexicana, ser mayor de 18 años y tener un modo honesto de vivir.

¹⁸⁷ Criterio que se encuentra reiterado en los artículos 130, numeral 1, y 131, numeral 2, de la LGIPE.

¹⁸⁸ LGIPE, artículos 135 y 136.

ciudadanos mexicanos residentes en el territorio nacional *que se encuentren incapacitados físicamente (sic)* para acudir a inscribirse ante las oficinas de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores correspondiente a su domicilio, *deberán solicitar su inscripción por escrito, acompañando la documentación que acredite su incapacidad*. En su caso, la Dirección Ejecutiva dictará las medidas pertinentes para la entrega de la credencial para votar del elector físicamente impedido (*sic*).¹⁸⁹

Si bien este artículo podría considerarse como una medida de nivelación instrumentada por las autoridades electorales en favor de las personas con discapacidad física,¹⁹⁰ llama la atención el requisito de la documentación que acredite la “*incapacidad*” de la persona (tal como lo refiere la LGIPE), pues al igual que en otros casos relacionados con la comprobación de la discapacidad (véase CFPC), la LGIPE no establece a qué tipo de documentación se refiere.

Por lo tanto, si la documentación que se requiriese fuese la constancia a la que alude el artículo 10 de la LGIPCD, nuevamente se estaría ante un caso en el que para comprobar la discapacidad únicamente se estaría tomando en consideración un criterio exclusivamente médico.¹⁹¹ Razón por la cual dicho mecanismo no sería el óptimo, pues lo que se tendría que comprobar, si es que se mantuviera el criterio de solicitar un medio de acreditación de la discapacidad, serían las barreras existentes en el entorno, que en contacto con la diversidad funcional de la persona le impedirían su inclusión social y, por lo tanto, en el caso que nos ocupa, des-

¹⁸⁹ *Ibid.*, artículo 141, numeral 1.

¹⁹⁰ Con independencia de lo poco afortunado de los términos empleados para referirse a la discapacidad [utilizando incapacidad] y a las personas con discapacidad física [incapacitados físicamente].

¹⁹¹ Para ahondar en la información, se sugiere revisar la sección del derecho de acceso a la justicia de las personas con discapacidad, en particular, los comentarios al CFPC.

plazarse hasta los módulos del INE para solicitar su inscripción en el Registro Federal de Electores.

En consecuencia, en dichos supuestos debería bastar con el dicho de la persona con discapacidad de su autoidentificación como tal para proceder con el mecanismo de inscripción a distancia ante el INE.

Por otra parte, aun cuando la discapacidad física es aquella que presenta mayores problemáticas para el desplazamiento de la persona que la tiene, no se debe perder de vista que existen otros tipos de discapacidad, que sin presentar problemas relacionados específicamente con el movimiento del cuerpo, sí tienen otro tipo de diversidades funcionales que en contacto con determinados entornos les provocan a estas personas una discapacidad y les dificultan su participación social, como es el caso de las discapacidades sensoriales, intelectuales o mentales. Por esta razón, sería recomendable que la legislación nacional también incluyera otro tipo de medidas de nivelación por lo que a la inscripción en el Registro Federal de Electores se refiere, considerando tipos adicionales de discapacidad, diferentes a la física.

› Dificultades para votar

Otro supuesto vinculado con las personas con discapacidad es el previsto por el artículo 279, numeral 2 de la LGIPE, al señalar que “aquellos electores (*sic*) que no sepan leer *o que se encuentren impedidos físicamente (sic) para marcar sus boletas de voto*, podrán hacerse asistir por una persona de su confianza que les acompañe”.

Sobre el particular, la *Guía para la acción pública. Elecciones sin discriminación* señala que para hacer efectiva esa norma, el INE ha emitido lineamientos en específico para el beneficio de las y los ciudadanos con dificultades para votar, en particular a través del *Manual del funcionario de casilla* (proceso electoral 2014-2015), que entre otras cosas señala:

- » En general, pueden ser ayudados por una persona de su confianza.

- » En los casos en los que las o los electores utilicen muletas, bastón o andadera, pueden solicitar que los acompañe una persona de su confianza o funcionaria de casilla para que les sostenga el cancel mientras vota.
- » Las personas electoras que utilizan silla de ruedas, o que son de estatura pequeña, pueden utilizar la mampara especial que se coloca sobre la mesa de la casilla.
- » En el caso de las personas ciegas, que pueden transitar libremente dentro de la casilla con su perro guía (en caso de utilizarlo), utilizar plantillas en sistema de escritura braille para votar, o ser auxiliadas por una persona de su confianza o funcionaria de casilla para poder votar y colocar las boletas en la urna correspondiente.¹⁹²

Sin menoscabo de este tipo de lineamientos y de lo atinadas que pudieran resultar algunas de esas disposiciones, se estima que las mismas, si no están incluidas dentro de la legislación que reconoce y regula todo lo relacionado con el ejercicio de los derechos político-electorales de las personas ciudadanas, siempre quedarán sujetas a que su existencia y aplicación durante los procesos electorales dependa de la emisión de esos lineamientos, directrices o guías, que además son ordenamientos cuya vigencia es para un proceso electoral en particular.

Por lo tanto, sería recomendable que todas esas orientaciones o criterios a seguir que se han emitido en cada proceso electoral en particular y bajo la característica de circulares, lineamientos o algún otro documento de carácter no vinculante, se conjuntaran en un ordenamiento jurídico de mayor jerarquía para que resultaran aplicables de manera general y obligatoria para todas las ocasiones en que se celebren elecciones, estableciendo adicional-

¹⁹² Conapred, *Guía para la acción pública. Elecciones sin discriminación*, op. cit., p. 47.

mente la imposición de sanciones para las autoridades electorales en caso de incumplimiento.

› Voto de las personas con discapacidad mental

Un artículo poco afortunado que se ha mantenido vigente en la legislación electoral, aun con la última reforma en la materia (que dio como resultado la creación de la LGIPE y la abrogación del anterior Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales), es el artículo 280, numeral 5, de esta legislación que determina que “*en ningún caso se permitirá el acceso a las casillas a personas que se encuentren privadas de sus facultades mentales (sic), intoxicadas, bajo el influjo de enervantes, embozadas o armadas*”.

Resulta poco afortunado porque promueve la existencia de una evidente discriminación electoral en contra de las personas con discapacidad mental, descalificándolas, única y exclusivamente por su condición de discapacidad, de la posibilidad de acceso al ejercicio de sus derechos electorales.¹⁹³ Atenta contra lo previsto en la CPEUM en su artículo 1, que señala que todas las autoridades están obligadas a promover, respetar, proteger y garantizar sin discriminación alguna todos los derechos reconocidos en dicho ordenamiento, así como en los tratados internacionales ratificados por México, al igual que en contra del artículo 29 de la CDPD, que reconoce el derecho al voto de todas las personas con discapacidad.

Al respecto, la *Guía para la acción pública. Elecciones sin discriminación* señala que la *discriminación electoral* es una de las formas

¹⁹³ Sobre este punto en particular se aclara que el supuesto del artículo 280 de la LGIPE es incluido en el listado de disposiciones relacionadas con la accesibilidad debido a que este elemento es considerado desde su acepción como requisito indispensable para el ejercicio de los derechos. Como se señaló en el apartado del marco teórico-conceptual, de nada sirve que las personas con discapacidad tengan reconocidos sus derechos, si no existen las condiciones para su ejercicio en igualdad de condiciones a las de las personas sin discapacidad.

en que se manifiesta la desigualdad de trato, inhibiendo el ejercicio de los derechos a votar y ser votado, expresada a través de la prevalencia de “viejas prácticas incompatibles con los principios democráticos que, de forma indirecta y sutil, frenan el ejercicio pleno de los derechos políticos”, como es el caso del artículo 280 de la LGIPE, por lo que la citada *Guía* se manifiesta en el sentido de que el mismo debe ser modificado.¹⁹⁴

En razón de todo lo anterior, del análisis de los casos previstos por la LGIPE en materia de accesibilidad de las personas con discapacidad, se desprende que es necesario considerar en la legislación mexicana otros supuestos a partir de los cuales se garantice el ejercicio de los derechos político-electorales de las personas con discapacidad en condiciones óptimas de accesibilidad. Esto con la finalidad de que no sólo existan disposiciones aisladas sobre algunas cuestiones relacionadas con la inscripción en el Registro Federal de Electores o la emisión del voto, y sobre algunos tipos de discapacidad en específico, sino que además exista todo un conjunto de normas jurídicas que, respetando lo previsto tanto en la CPEUM como en la CDPD, efectivamente aseguren la instrumentación de medidas en materia de accesibilidad, así como la eliminación de obstáculos en el ámbito físico, cultural y actitudinal, y en el de las comunicaciones y la información, para que las personas con discapacidad puedan ser votadas para cargos de elección popular, así como para que puedan emitir su voto en los procesos electorales.

En este último caso, previendo condiciones de accesibilidad en todos los ámbitos en que ésta se proyecta para todas las etapas que conforman el proceso electoral, pues no basta con que los materiales de la jornada electoral sean accesibles si no se cuenta con mecanismos eficaces para que todas las personas tengan conocimiento de las y los candidatos, de sus propuestas de campaña, de los resultados preliminares de las elecciones o de los resultados finales de las mismas.

¹⁹⁴ Conapred, *Guía para la acción pública. Elecciones sin discriminación*, op. cit., pp. 34-36.

Por lo tanto, considerando lo previsto por el artículo 208 de la LGIPE, la accesibilidad se tendría que proyectar desde la etapa de preparación de la elección, pasando por la realización de la jornada electoral y la emisión de resultados, hasta la formulación del dictamen y declaración de validez de la elección.¹⁹⁵

Un criterio similar manifiesta la *Guía para la acción pública. Elecciones sin discriminación*, al señalar que

*las autoridades electorales deben adoptar medidas y procedimientos para garantizar la accesibilidad electoral y eliminar progresivamente las barreras físicas, materiales, tecnológicas, culturales y cualquier otro obstáculo que limite la participación efectiva de las y los ciudadanos en las distintas etapas del proceso electoral (antes, durante y después de la jornada electoral). Los organismos electorales, los partidos políticos, los medios de comunicación, y todas las autoridades y actores sociales involucrados en los procesos electorales deben optimizar los mecanismos existentes y poner a disposición recursos accesibles, efectivos y adecuados para la ciudadanía y, por esta vía, hacer realidad el principio de igualdad y no discriminación.*¹⁹⁶

Lo anterior, tomando como base la noción de *cadena de accesibilidad* (explicada en el marco teórico-conceptual de este tomo), pues si alguna de las etapas del proceso electoral no gozara de las mismas condiciones óptimas de accesibilidad, dejaría trunco el objetivo buscado con las mismas.

Por último, no debe olvidarse que la negación del ejercicio de los derechos electorales de las personas con discapacidad en condiciones de igualdad al resto de la población, en especial, su derecho a votar, trae como resultado, entre otras cosas, que no se

¹⁹⁵ De conformidad con lo previsto en el artículo 208 de la LGIPE.

¹⁹⁶ Conapred, *Guía para la acción pública. Elecciones sin discriminación*, op. cit., p. 40.

cumpla con una de las máximas características del voto, que debe ser universal,¹⁹⁷ es decir, que le corresponde a todas las y los mexicanos mayores de 18 años sin discriminación de ningún tipo.¹⁹⁸

Derecho de acceso a la información y libertad de expresión y de opinión / ámbito de la información y las comunicaciones¹⁹⁹

De conformidad con el artículo 6 de la CPEUM, toda persona tiene reconocido su derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.²⁰⁰

Por su parte, atendiendo al contenido del artículo 7 del mismo ordenamiento, toda persona tiene reconocido su derecho a la libertad de difundir opiniones, información e ideas a través de cualquier medio.

Por lo tanto, al igual que en todos los derechos y libertades reconocidos constitucionalmente, no se puede discriminar en el ejercicio de los mismos a ninguna persona por alguno de los motivos previstos en el artículo 1 constitucional, entre los que se encuentra la discapacidad.²⁰¹

¹⁹⁷ LGIPE, artículo 7, numeral 2.

¹⁹⁸ Conapred, *Guía para la acción pública. Elecciones sin discriminación*, op. cit., p. 19.

¹⁹⁹ Para información adicional acerca del derecho a la libertad de expresión, se remite al tomo *Libertad de expresión* de la colección Legislar Sin Discriminación, publicado por el Conapred en 2013.

²⁰⁰ CPEUM, artículo 6, párrafo segundo.

²⁰¹ Al respecto, el artículo 9, fracciones XVI y XVIII, de la LFPED determina que constituyen actos de discriminación limitar la libre expresión de las ideas (siempre y cuando no se atente contra el orden público), así como restringir el acceso a la información (salvo que así se disponga en alguna legislación nacional o instrumento internacional aplicable).

LGIPCD y su Reglamento

En el caso particular de las personas con discapacidad, el derecho de acceso a la información y libertad de opinión se encuentra reconocido en el artículo 32 de la LGIPCD, que dispone lo siguiente:

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

Para lo cual se deben implementar, entre otras, las siguientes acciones:²⁰²

- › Facilitar de manera *oportuna y sin costo adicional, la información dirigida al público en general, en formatos accesibles y con las tecnologías adecuadas a los diferentes tipos de discapacidad.*
- › Promover el uso de la lengua de señas mexicana, el sistema de escritura braille y otros modos, medios y formatos de comunicación, así como el acceso a los nuevos sistemas y TIC, incluido internet.
- › *Las instituciones del sector privado que prestan servicios y suministran información al público en general, la deben proporcionar en formatos accesibles y de fácil comprensión a las personas con discapacidad.*

De forma adicional, en su Reglamento señala que las dependencias y entidades de la APF deben respetar los derechos de las personas con discapacidad señalados en esta sección bajo el principio de igualdad y no discriminación, para lo cual promoverán el uso de los medios y lenguajes de comunicación señalados en

²⁰² LGIPCD, artículo 32, fracciones I, II y IV.

los párrafos anteriores, así como de otros mecanismos previstos en otras disposiciones aplicables.

Asimismo, en dicho Reglamento²⁰³ se establece que el Conadis, con el propósito de garantizar el respeto al derecho de acceso a la información y a la libertad de opinión y expresión en condiciones de no discriminación, promoverá la suscripción de convenios con:

- › Los órganos constitucionalmente autónomos.
- › Los poderes Legislativo y Judicial federales.
- › Los gobiernos de las entidades federativas.
- › Las instituciones que brinden atención, servicios y protección a las personas con discapacidad o que tengan a su cargo programas sociales en materia de discapacidad.
- › Los medios de comunicación y las instituciones de los sectores social y privado que brindan información o prestan servicios al público en general.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP)²⁰⁴

El derecho de acceso a la información, reconocido constitucionalmente a todas las personas, se encuentra regulado a nivel nacional por la LGTAIP, que es reglamentaria del artículo 6 de la CPEUM en materia de transparencia y acceso a la información.²⁰⁵

²⁰³ Reglamento de la LGIPCD, artículos 77 a 80.

²⁰⁴ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de mayo de 2015. Sin reformas. Cabe resaltar que, al cierre de esta publicación (noviembre de 2015), el Senado de la República, en su sesión del 19 de noviembre, aprobó una minuta que contiene la nueva Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, misma que ha sido turnada a la Cámara de Diputados para continuar con su proceso legislativo, la cual, de aprobarse, abrogaría la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública vigente.

²⁰⁵ Cabe señalar que este ordenamiento en estudio especifica que el derecho humano de acceso a la información comprende el solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información. *Ibid.*, artículo 4.

Su finalidad es establecer los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, las entidades federativas y los municipios,²⁰⁶ siendo todos ellos los *sujetos obligados* por dicha ley para transparentar y permitir el acceso a su información y proteger los datos personales que obren en su poder.²⁰⁷

Por lo que respecta a la igualdad en el ejercicio del derecho de acceso a la información, la LGTAIP, reiterando lo dispuesto por la CPEUM, establece que toda persona tiene derecho al acceso a la información sin discriminación por ningún motivo.²⁰⁸ Señala como obligación para los organismos garantes²⁰⁹ otorgar las medidas pertinentes para asegurar el acceso a la información de todas las personas en igualdad de condiciones con las demás, prohibiendo nuevamente toda discriminación que menoscabe o anule la transparencia o acceso a la información pública en posesión de los sujetos obligados.²¹⁰

Asimismo, la LGTAIP determina que en la *publicación y entrega de la información ésta sea accesible, atendiendo las necesidades del derecho de acceso a la información de toda persona*.²¹¹ Disposición que se reitera al señalar que “en el procedimiento de acceso, entrega y publicación de la información *se propiciarán las condiciones nece-*

²⁰⁶ *Ibid.*, artículo 1.

²⁰⁷ *Ibid.*, artículo 23.

²⁰⁸ *Ibid.*, artículo 15.

²⁰⁹ Por organismos garantes, la LGTAIP, en su artículo 3, fracción XVI, señala a aquellos con autonomía constitucional, especializados en materia de acceso a la información y protección de datos personales, en términos de los artículos 6, 116, fracción VIII, y 122, apartado C, BASE PRIMERA, fracción V, inciso Ñ de la CPEUM.

²¹⁰ LGTAIP, artículo 10.

²¹¹ *Ibid.*, artículo 13, párrafo primero.

*sarias para que ésta sea accesible a cualquier persona, de conformidad con el artículo 1 de la [CPEUM]”.*²¹²

Con esto se confirma que en el caso de las personas con discapacidad, y con la finalidad de no establecer distinciones de ningún motivo, se deben adoptar diferentes tipos de medidas para que esas personas tengan garantizado el ejercicio de su derecho de acceso a la información en igualdad de condiciones a las del resto de personas sin discapacidad.

Precisamente por lo que a este grupo poblacional se refiere, y con relación al ejercicio del derecho de acceso a la información, la LGTAIP dispone que *no podrá condicionarse ese derecho por motivos de discapacidad, ni que tendrán costo los ajustes razonables implementados para garantizarlo.*²¹³

De forma adicional, en diferentes numerales de ese mismo ordenamiento se incluyen supuestos a partir de los que se desprende la obligación por parte de los sujetos obligados y de los organismos garantes de implementar medidas para que el derecho de acceso a la información se ejerza en condiciones óptimas de accesibilidad.

En el caso particular de los *sujetos obligados*, la LGTAIP determina que *toda la información generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los mismos es pública y accesible para cualquier persona.*²¹⁴ Establece que en todo momento debe buscarse que esa información generada tenga un lenguaje sencillo para cualquier persona, *procurando* en la medida de lo posible *su accesibilidad.*²¹⁵ A su vez, los obliga a:

- ▶ Promover la generación, documentación y publicación de la información en formatos accesibles.
- ▶ Fomentar el uso de tecnologías de la información para garantizar la transparencia, el derecho de acceso a la información y la accesibilidad a éstos.²¹⁶

²¹² *Ibid.*, artículo 22.

²¹³ *Ibid.*, artículos 16 y 17.

²¹⁴ *Ibid.*, artículos 4, párrafo segundo, 11 y 12.

²¹⁵ *Ibid.*, artículo 13, párrafo segundo.

²¹⁶ *Ibid.*, artículo 24, fracciones v y ix.

- › Integrar un Comité de Transparencia, entre cuyas funciones se encuentra establecer programas de capacitación en materia de acceso a la información y accesibilidad para todas las personas servidoras públicas o integrantes del mismo.²¹⁷
- › Promover acuerdos con instituciones públicas especializadas que puedan auxiliarles a entregar respuestas a solicitudes de información en sistema de escritura braille o cualquier formato accesible, en forma más eficiente.²¹⁸
- › *Publicar con perspectiva de discapacidad, cuando así corresponda a su naturaleza, la información pública relacionada con las obligaciones de transparencia en su página de internet.*²¹⁹
- › *Establecer, al igual que los organismos garantes, las medidas que faciliten el acceso y búsqueda de la información para las personas con discapacidad, por lo que por sí mismos, o a través del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, deberán promover y desarrollar de forma progresiva, políticas y programas tendientes a garantizar la accesibilidad de la información en la máxima medida posible.*²²⁰

Al respecto de este último punto, cabe señalar que el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales,²²¹ incluye entre sus funciones:²²²

²¹⁷ *Ibid.*, artículos 43 y 44, fracción vi.

²¹⁸ *Ibid.*, artículo 45, párrafo último.

²¹⁹ *Ibid.*, artículo 64.

²²⁰ *Ibid.*, artículo 65.

²²¹ La finalidad de este Sistema es coordinar y evaluar las acciones relativas a la política pública transversal de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, así como establecer e implementar los criterios y lineamientos de conformidad con lo señalado en la LGTAIP y demás normatividad aplicable [artículo 28 de la LGTAIP].

Asimismo, son parte integrante de dicho Sistema: los organismos garantes de las entidades federativas; la Auditoría Superior de la Federación; el Archivo General de la Nación, y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía [artículo 30 de la LGTAIP].

²²² LGTAIP, artículo 31, fracciones II, VII y VIII.

- › Promover e implementar acciones para garantizar condiciones de accesibilidad para que los grupos vulnerables puedan ejercer, en igualdad de circunstancias, el derecho de acceso a la información.
- › Establecer políticas en cuanto a la digitalización de la información pública en posesión de los sujetos obligados, así como el uso de tecnologías de información y la implementación de ajustes razonables, que garanticen el pleno acceso a ésta.
- › Diseñar e implementar políticas en materia de generación, actualización, organización, clasificación, publicación, difusión, conservación y accesibilidad de la información pública de conformidad con la normatividad aplicable.

Por su parte, con relación a los *organismos garantes*, la LGTAIP determina que en el ámbito de sus atribuciones deben:

- › Suplir cualquier deficiencia para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información.²²³
- › Coordinarse con las autoridades competentes para que en los procedimientos de acceso a la información, así como en los medios de impugnación, se cuente con la información necesaria en formatos accesibles y, de ser el caso, se promuevan los ajustes razonables para las personas con discapacidad.²²⁴
- › Garantizar condiciones de accesibilidad para que los grupos vulnerables (*sic*) puedan ejercer, en igualdad de circunstancias, su derecho de acceso a la información.²²⁵
- › Fomentar los principios, entre otros, de gobierno abierto, la transparencia, la accesibilidad y la innovación tecnológica.²²⁶

²²³ *Ibid.*, artículo 14.

²²⁴ *Ibid.*, artículo 42, fracción XIII.

²²⁵ *Ibid.*, artículo 42, fracción XIV.

²²⁶ *Ibid.*, artículo 42, fracción XX.

- › Desarrollar, administrar, implementar y poner en funcionamiento la plataforma electrónica (Plataforma Nacional de Transparencia)²²⁷ que permita cumplir con los procedimientos, obligaciones y disposiciones señaladas en la LGTAIP para los sujetos obligados y para ellos mismos, atendiendo a las necesidades de accesibilidad de las personas usuarias.²²⁸
- › Promover la publicación de la información de datos abiertos y accesibles.²²⁹

Llama la atención que aun cuando en diversos numerales de ese ordenamiento se emplean los términos “accesible” o “accesibilidad” para describir la forma cómo la información debe ser proporcionada, generada, creada o en posesión de los sujetos obligados o bien los principios que la deben regir, no proporciona una definición de lo que entiende por ambos conceptos, dejando a la interpretación de cada persona lectora esta tarea. Únicamente se limita a señalar las definiciones de los vocablos “ajustes razonables”, “formatos accesibles” y “datos abiertos” (entre cuyas características se destaca la de “datos accesibles”), que también son términos empleados constantemente en todo el contenido de la LGTAIP, relacionados con las medidas de accesibilidad para las personas con discapacidad.

- a) *Ajustes razonables*: definido en los mismos términos que lo hace la CDPD.²³⁰
- b) *Formatos accesibles*: “cualquier manera o forma alternativa que dé acceso a los (sic) solicitantes de información, en forma tan viable y cómoda como la de las personas sin discapacidad ni otras dificultades para acceder a cualquier texto impreso

²²⁷ Conformada como mínimo con los siguientes sistemas: de solicitudes de acceso a la información; de gestión de medios de impugnación; de portales de obligaciones de transparencia, y de comunicación entre organismos garantes y sujetos obligados.

²²⁸ LGTAIP, artículo 49.

²²⁹ *Ibid.*, artículo 51.

²³⁰ *Ibid.*, artículo 3.

*y/o cualquier otro formato convencional en el que la información pueda encontrarse”.*²³¹

- c) *Datos abiertos*: datos digitales de carácter público que son accesibles en línea y que pueden ser usados, reutilizados y redistribuidos por cualquier interesado. Entre sus características se encuentra ser *accesibles*, es decir, que los datos están disponibles para la gama más amplia de personas usuarias para cualquier propósito.²³²

Una vez señaladas las diversas disposiciones que la LGTAIP contempla en relación con la accesibilidad que debe preverse para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información en igualdad de condiciones, en especial por lo que se refiere a las personas con discapacidad, se menciona que si bien en algunos numerales se hace hincapié en el carácter obligatorio de las medidas a implementar por parte de los sujetos obligados y de los organismos garantes. En ciertas ocasiones, las mismas se inclinan más al fomento y la promoción que a la realización de acciones que en la práctica garanticen el cumplimiento de las condiciones de accesibilidad. En otros supuestos, el carácter de las disposiciones en lugar de ser imperativo o potestativo, es meramente facultativo, lo que deja abierta la posibilidad de que los sujetos obligados cumplan o no con ellas, como en los casos en los que emplea el uso de verbos como “procurar”.

Por otra parte, a veces reduce la consideración de la accesibilidad en la información a supuestos muy particulares, cuando más bien debería garantizar que, en términos de la accesibilidad universal, toda la información en posesión de los sujetos obligados sea accesible para las personas con discapacidad, sin importar si atendiendo a la naturaleza de dicha información debe o no tener una perspectiva de discapacidad.²³³ Esto sin considerar la obligación de atender los ajustes razonables relevantes cuando sea el caso.

²³¹ *Ibid.*, artículo 3, fracción xi.

²³² *Ibid.*, artículo 3, fracción vi, inciso a.

²³³ *Ibid.*, artículo 64.

Por consiguiente, se estima que las disposiciones contenidas en la LGTAIP deberían redactarse en un sentido más enfocado a la implementación o instrumentación de medidas para garantizar la accesibilidad en la información, más que en el de promover o fomentar acciones, evitando también el uso indistinto de supuestos en los que por una parte se hace alusión al carácter imperativo o potestativo de los mismos y por otra al carácter facultativo, pues eso genera confusión en cuanto a lo que mandata dicho ordenamiento.

Además, aun cuando de las disposiciones señaladas se desprende que la información debe presentarse en formatos accesibles, describiendo qué se entiende por los mismos, es necesario que la LGTAIP contenga un listado mínimo de las diferentes condiciones en que la información debería mostrarse según los diversos tipos de discapacidad, con la finalidad de tener un punto de partida en común. A partir de ahí los sujetos obligados y los organismos garantes podrán desarrollar de forma progresiva las políticas y programas orientados a garantizar la accesibilidad de la información en la máxima medida posible, tal como lo dispone el artículo 65 de la ley en estudio.

Derechos de autor

Tal como se abordó en el modelo normativo óptimo, otra parte importante del derecho de acceso a la información (además de lo relativo a la información relacionada con las instancias públicas o que ejercen alguna función pública) deriva del acceso al material cultural en formatos accesibles.

En razón de lo anterior resulta necesario que en el caso de las personas con discapacidad dichos materiales se presenten en condiciones óptimas de accesibilidad para que puedan ser conocidos, usados o leídos por todas las personas sin importar su condición, respetando en todo momento el derecho de las personas autoras de dichas obras.

El derecho de autor se encuentra reconocido constitucionalmente, y se señala que no constituyen monopolios los privilegios

que por determinado tiempo se concedan a las personas autoras y artistas para la producción de sus obras.²³⁴

*Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA)*²³⁵

En el sistema jurídico nacional, el ordenamiento que regula lo relativo al derecho de autor es la LFDA, que es reglamentaria del artículo 28 constitucional y tiene por objetivo la salvaguarda y promoción del acervo cultural de la nación, la protección de los derechos de las y los autores, artistas, intérpretes o ejecutantes, así como de las y los editores, productores y de los organismos de radiodifusión, en relación con sus obras literarias o artísticas en todas sus manifestaciones, sus interpretaciones o ejecuciones, sus ediciones, sus fonogramas o videogramas, sus emisiones, así como de los otros derechos de propiedad intelectual.²³⁶

Por derecho de autor, la LFDA entiende el reconocimiento que hace el Estado en favor de toda persona creadora de obras literarias y artísticas, previstas en el artículo 13 de ese mismo ordenamiento,²³⁷ en virtud del cual otorga su protección para que la o el autor²³⁸ goce de prerrogativas o privilegios exclusivos de carácter personal y patrimonial (los primeros integran el llamado derecho moral y los segundos, el patrimonial).²³⁹

Los derechos patrimoniales son aquellos en virtud de los cuales le corresponde a la persona autora de la obra el derecho de explotar de manera exclusiva la misma o de autorizar a otros su explotación, en cualquier forma, dentro de los límites que es-

²³⁴ CPEUM, artículo 28.

²³⁵ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de diciembre de 1996. Última reforma publicada el 17 de marzo de 2015.

²³⁶ *Ibid.*, artículo 1.

²³⁷ *Ibid.*, artículo 3. Además de que son obras de creación original, susceptibles de ser divulgadas o reproducidas en cualquier forma o medio.

²³⁸ Por "autor", la LFDA entiende a la persona física que ha creado una obra literaria y artística.

²³⁹ *Ibid.*, artículo 11.

tablece la LFDA, sin menoscabo de la titularidad de los derechos morales.²⁴⁰

Pueden ser titulares del derecho patrimonial de las obras la persona autora (quien es la titular originaria), las y los herederos de ésta o el adquirente de dichos derechos por cualquier título (siendo estos dos últimos los titulares derivados del derecho patrimonial).²⁴¹

En el caso de las personas con discapacidad, para que éstas puedan acceder a la información contenida en la obra literaria y artística, resulta necesaria, en ocasiones, atendiendo al tipo de discapacidad de que se trate, la explotación de la obra por parte de quienes no son las personas titulares de los derechos patrimoniales, con la finalidad de reproducir las mismas en otros formatos distintos a los que tradicionalmente se divulga.

En función de ello, anteriormente existía un obstáculo para que las personas con discapacidad pudieran tener acceso garantizado a los contenidos de las obras, toda vez que se argumentaba que la reproducción de las mismas, para adaptarlas a formatos que garantizaran su accesibilidad, implicaba una violación o atentado en contra de los derechos patrimoniales.

Así, en 2015 el Congreso de la Unión aprobó una reforma a la LFDA, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de marzo de ese año, para permitir que las obras literarias y artísticas puedan reproducirse en diferentes esquemas o formatos para que las personas con discapacidad puedan tener acceso a ellas.

Concretamente, el Capítulo II del Título II de la LFDA, destinado a las limitaciones del derecho de autor, y en específico a las limitaciones de los derechos patrimoniales, establece que “las obras literarias y artísticas ya divulgadas podrán utilizarse, siempre que no se afecte la explotación normal de la obra, *sin autorización del titular del derecho patrimonial y sin remuneración*, citando invariablemente la fuente y sin alterar la obra”, en el caso

²⁴⁰ *Ibid.*, artículo 24.

²⁴¹ *Ibid.*, artículos 25 y 26.

de “publicación de obra artística y literaria sin fines de lucro para personas con discapacidad”.²⁴²

Con esto se podrá disponer de esas obras en diferentes formatos para asegurar que todas las personas, sin importar su condición, pueden tener acceso a ellas, empleando para ello diferentes medidas que garanticen su accesibilidad. Claro está, sin violentar los derechos patrimoniales de la persona titular de los mismos.

Al respecto, cabe señalar que dicha reforma se encuentra en sintonía con el objetivo previsto por el Tratado de Marrakech (analizado en el modelo normativo óptimo), aprobado por el Senado de nuestro país el 30 de abril de 2015, quedando pendiente su entrada en vigor.

Sistemas y tecnologías de la información y la comunicación (TIC)

De conformidad con el artículo 6 de la CPEUM, el Estado reconoce y garantiza el derecho de acceso a las TIC, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet.

Este reconocimiento deriva de la reforma constitucional publicada mediante decreto el 11 de junio de 2013 en el *Diario Oficial de la Federación*, que si bien no contempla de forma expresa la accesibilidad en el servicio para las personas con discapacidad, sí eleva a nivel constitucional las bases de un nuevo esquema de protección a las personas usuarias de los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión.

La CPEUM determina que las telecomunicaciones son servicios públicos de interés general, por lo que el Estado garantizará que sean prestados en condiciones de competencia, calidad, pluralidad, *cobertura universal*, acceso libre y sin injerencias arbitrarias.²⁴³ Referido a la radiodifusión, señala que también es un

²⁴² *Ibid.*, artículo 148, fracción VIII.

²⁴³ CPEUM, artículo 6, inciso B, fracción II.

servicio público de interés general por lo que el Estado debe garantizar que se preste en condiciones de competencia y calidad, además de que debe brindar los beneficios de la cultura a toda la población, preservando la pluralidad y veracidad de la información, contribuyendo a los fines establecidos en el artículo 3.²⁴⁴

En el reconocimiento y regulación que la CPEUM establece de estos derechos, plantea que la ley de la materia establecerá *los derechos de las personas usuarias de telecomunicaciones, de las audiencias, así como los mecanismos para su protección*, siendo este elemento una de las principales innovaciones en la materia.

En consecuencia, atendiendo esta nueva política de promoción de las TIC, se debe respetar el derecho de igualdad y no discriminación reconocido constitucionalmente, por lo que si se relaciona lo previsto en ese artículo 6 constitucional, con el 1º de ese mismo ordenamiento, es posible afirmar que toda persona tiene reconocidos los derechos de acceso a las TIC y a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, en igualdad de condiciones y sin discriminación de ningún tipo, incluyendo la discapacidad.

Sobre este punto en particular, la LFPEd, en su artículo 9, fracción XXII Bis, determina como actos de discriminación la falta de accesibilidad en el entorno de la tecnología y comunicaciones.

Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTR)²⁴⁵

Consecuencia de la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, se publicó la LFTR, encargada de regular las nuevas disposiciones acerca de las telecomunicaciones y radiodifusión.²⁴⁶

²⁴⁴ *Ibid.*, artículo 6, inciso B, fracción III.

²⁴⁵ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de julio de 2014. Sin reformas. Dicha legislación abrogó la Ley Federal de Telecomunicaciones de 1995 y la Ley Federal de Radio y Televisión de 1960.

²⁴⁶ Dicha ley, de conformidad con su artículo 1 tiene por objetivo, entre otros, regular el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes públi-

En cuanto a la igualdad y no discriminación en la prestación de los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión, la LFTR, desde sus disposiciones generales, establece que *queda prohibido cualquier tipo de discriminación* ocasionada, entre otros motivos, por el origen étnico o nacional, el género, la edad, *las discapacidades*, o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas,²⁴⁷ que no son otros sino los motivos previstos por el artículo 1, párrafo quinto, de la CPEUM.

Reitera dicha prohibición al determinar que el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), al otorgar las concesiones para prestar los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión, debe señalar que *en la prestación de tales servicios se encuentra prohibido llevar a cabo distinciones o formular privilegios que configuren algún tipo de discriminación*, así como que tratándose de personas físicas no pueden ser discriminadas por las causas previstas por la CPEUM, entre las cuales se encuentra la discapacidad.²⁴⁸

Respecto a los derechos de las personas con discapacidad en el ámbito de las telecomunicaciones y la radiodifusión, la LFTR contiene regulaciones en particular relacionadas a cada uno de esos servicios, en los que se resalta *el derecho de las personas usuarias y de las audiencias con discapacidad*, sobre todo en lo referente a las condiciones de accesibilidad en que se deben prestar dichos servicios. Disposiciones que, como se ha dejado asentado anteriormente, constituyen un aspecto novedoso en la materia.

En las secciones siguientes se abordará con detenimiento cada una de esas regulaciones. Para efectos didácticos, se tratan por separado los ámbitos de las telecomunicaciones y de la radiodifusión.

cas de telecomunicaciones, la comunicación vía satélite, la prestación de los servicios públicos de interés general de telecomunicaciones y radiodifusión y la convergencia entre éstos, los derechos de las personas usuarias y las audiencias.

²⁴⁷ LFTR, artículo 2.

²⁴⁸ *Ibid.*, artículo 71, párrafo último.

Ámbito de las telecomunicaciones

El servicio de las telecomunicaciones es definido por la LFTR como “*toda emisión, transmisión o recepción de signos, señales, datos, escritos, imágenes, voz, sonidos o información de cualquier naturaleza que se efectúa a través de hilos, radioelectricidad, medios ópticos, físicos u otros sistemas electromagnéticos, sin incluir la radiodifusión*”.²⁴⁹

Por lo que se refiere a esos servicios, la LFTR *parte del reconocimiento de que en la prestación y contratación de los mismos está prohibida toda discriminación por los motivos contemplados en la CPEUM*.²⁵⁰

Asimismo, considerando la característica de “cobertura universal” señalada por la CPEUM respecto a dichos servicios, definida por la LFTR como “*el acceso de la población en general a los servicios de telecomunicaciones [...] bajo condiciones de disponibilidad, asequibilidad y accesibilidad*”,²⁵¹ se desprende que en la prestación de los servicios de telecomunicaciones se deben prever las condiciones necesarias para que toda la población, sin discriminación de ningún tipo, tenga acceso a los mismos y en condiciones óptimas de accesibilidad.

Respecto al caso particular de las personas con discapacidad, la LFTR contiene un capítulo en específico en el que se hace alusión a las medidas que se deben adoptar para que los servicios de telecomunicaciones se otorguen en igualdad de circunstancias a las personas con discapacidad, estableciendo estándares de accesibilidad; estas atribuciones se otorgan tanto al Ejecutivo Federal como al IFT, en sus respectivos ámbitos de competencia.

Artículo 199. El Ejecutivo Federal y el Instituto [IFT], en sus respectivos ámbitos de competencia, *promoverán* que los usuarios con discapacidad, tengan acceso a los

²⁴⁹ *Ibid.*, artículo 3, fracción LXVIII.

²⁵⁰ *Ibid.*, artículos 191, fracción XIV, y 200, fracción V.

²⁵¹ *Ibid.*, artículo 3, fracción X.

servicios de telecomunicaciones, en igualdad de condiciones con los demás usuarios.

Para tal efecto, la LFTR les reconoce a las personas con discapacidad, además de los derechos previstos por el propio ordenamiento, los que a continuación se enlistan, resaltando aquellos que se relacionan a condiciones de accesibilidad:

- A contratar y conocer las condiciones comerciales en los modelos de contratos de adhesión, registrados ante la Profeco, a través de medios electrónicos, incluyendo la página electrónica de la empresa concesionaria o autorizada, que deberá contar con formatos que tengan funcionalidades de accesibilidad, de conformidad con los lineamientos que emita el IFT, sin perjuicio de recibirlos por otros medios.²⁵²
- A contar con *equipos terminales que tengan funcionalidades, programas o aplicaciones que permitan la accesibilidad a los servicios de telecomunicaciones* por parte de las personas con discapacidad motriz, visual y auditiva; mediando previamente la solicitud de la persona usuaria.²⁵³
- A que las instalaciones de atención al público de las empresas concesionarias o autorizadas cuenten con adaptaciones, modificaciones o mecanismos para que las personas con discapacidad puedan recibir atención; siempre y cuando dichas adaptaciones no impongan una carga desproporcionada o indebida a la empresa, de conformidad con los lineamientos que emita el IFT.²⁵⁴
- A que las páginas de internet o números telefónicos de atención al público de las empresas concesionarias o autorizadas cuenten con funcionalidades de accesibilidad,

²⁵² *Ibid.*, artículo 200, fracción II.

²⁵³ *Ibid.*, artículo 200, fracción III.

²⁵⁴ *Ibid.*, artículo 200, fracción VI.

siempre y cuando no implique una carga desproporcionada a dichas empresas, entre otros.²⁵⁵

Por lo que se refiere a los supuestos en los que el IFT debe emitir lineamientos en materia de accesibilidad para personas con discapacidad, se aclara que la LFTR establece que dicha institución debe atender a la *normatividad* y celebrar convenios con instituciones públicas y privadas especializadas en la materia.²⁵⁶

Una vez enunciados tales derechos y reconociendo la intención de la LFTR de contar con un apartado en específico destinado a las medidas a implementar para que las personas con discapacidad tengan acceso a los servicios de telecomunicaciones, tomando en cuenta sus necesidades particulares en materia de accesibilidad, es preciso mencionar que el contenido de la legislación en estudio debe analizarse con la finalidad de ahondar en diferentes aspectos y corregir otros más.

Primeramente se destaca el carácter en el que está redactada la atribución de competencias en la materia tanto al Ejecutivo Federal como al IFT, ya que en lugar de establecer verbos que los obliguen a garantizar o asegurar el acceso a las personas con discapacidad a los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión en igualdad de condiciones, se emplean expresiones como “*promoverán*”, lo que provoca que las acciones a implementar no sean tan contundentes, ya que hasta con un comunicado se podría considerar que se está “promoviendo” el acceso de las personas con discapacidad a los servicios en estudio o bien que no puedan exigirse a las autoridades el cumplimiento de las obligaciones en la materia.

Por otra parte, los derechos reconocidos a las personas con discapacidad en su mayoría se refieren a las condiciones de accesibilidad que debe cubrir la empresa prestadora de los servicios de telecomunicaciones, *pero en su faceta de atención al público o divulgación de sus servicios*, en lugar de referirse a las medidas de accesibilidad que se deberían incorporar en la prestación del servicio mismo.

²⁵⁵ *Ibid.*, artículo 200, fracción VII.

²⁵⁶ *Ibid.*, artículo 203.

Si bien es importante que desde el primer acercamiento que tiene la persona con discapacidad con la empresa prestadora de los servicios se garantice su derecho a la accesibilidad (contando con instalaciones, números telefónicos de atención al público o páginas de internet accesibles), igual de importante es que durante todo el tiempo que dure el otorgamiento de los servicios se garanticen condiciones óptimas de accesibilidad en su prestación, sobre todo tratándose de personas con discapacidad.

Sobre este punto, solamente se encuentra una referencia en la lista de derechos reconocidos a las personas con discapacidad, que señala que podrán solicitar a las empresas concesionarias equipos terminales con funcionalidades, programas o aplicaciones que permitan la accesibilidad en los servicios en caso de tener una discapacidad motriz, visual o auditiva, pero sin reconocer o mencionar la posibilidad de implementar algún otro tipo de medida encaminada a dicho fin.

Incluso, si bien la existencia de equipos terminales con aplicaciones de accesibilidad podría considerarse como un mecanismo destinado a mejorar efectivamente la prestación del servicio, cabe señalar que esa medida únicamente considera algunos tipos de discapacidad en particular, dejando de lado otras discapacidades como la mental o intelectual.

Por otra parte, pareciera que la LFTR confunde la obligación de accesibilidad universal que debe proyectarse en los entornos con la obligación de llevar a cabo ajustes razonables. Al señalar que las instalaciones, los números telefónicos de atención al público o las páginas de internet de las empresas concesionarias deben contar con las adaptaciones, modificaciones o mecanismos para que las personas con discapacidad puedan recibir atención, condiciona que tales adaptaciones se lleven a cabo siempre y cuando no impongan una carga desproporcionada o indebida a la empresa.

Sin embargo, las obligaciones de accesibilidad universal que derivan de la CDPD no están sujetas a ninguno de los criterios o condiciones que se han mencionado, ya que sólo basta con que se aplique un criterio de diseño universal en los entornos, el cual

garantice que los mismos sean utilizados por el mayor número de personas posibles, para que las condiciones de accesibilidad universal se materialicen.

Situación que no sucede en el caso de la realización de los ajustes razonables,²⁵⁷ pues para que los mismos se lleven a cabo es necesario que se atienda una situación en concreto y que las modificaciones o adaptaciones necesarias efectivamente no impongan una carga desproporcionada o indebida (tal como los define la CDPD), pues en dicho supuesto el sujeto obligado presuntamente a realizarlos quedaría eximido de ese mandato.

Por lo tanto, la LFTR, pretendiendo exonerar a las empresas prestadoras de servicios de telecomunicaciones de garantizar condiciones de accesibilidad universal en sus instalaciones y medios de atención al público, señala criterios de exclusión que únicamente resultarían aplicables a casos en los que se analiza la posibilidad de realizar un ajuste razonable.

Por otra parte, referido a la disposición en la que se señala que el IFT, al emitir los lineamientos relacionados con la accesibilidad de las personas con discapacidad deberá apegarse a la “*normatividad*”, llama la atención que la redacción del artículo no es muy específica, por lo que deja abierto a la interpretación de la persona lectora a qué tipo de “*normatividad*” se refiere.

En consecuencia, sería recomendable que se hiciera alusión a los ordenamientos que tendría que consultar para emitir los citados lineamientos e, incluso, mencionar expresamente la consulta y referencia obligatoria de las disposiciones de la CDPD y del Comité CDPD, así como la consulta a otros documentos emitidos por organismos relacionados directamente con la materia de las telecomunicaciones y la radiodifusión, como la UIT, comentada en el modelo normativo óptimo.

²⁵⁷ Constituyen la segunda estrategia para asegurar la accesibilidad universal en todos los ámbitos, cuando el diseño universal no ha podido abarcar o prever las necesidades de una persona en particular, en un caso en concreto.

Ámbito de la radiodifusión

El servicio de radiodifusión se define como la “*propagación de ondas electromagnéticas de señales de audio o de audio y video asociado, haciendo uso, aprovechamiento o explotación de las bandas de frecuencia del espectro radioeléctrico, incluidas las asociadas a recursos orbitales, atribuidas por el Instituto [IFT] a tal servicio, con el que la población puede recibir de manera directa y gratuita las señales de su emisor utilizando los dispositivos idóneos para ello*”.²⁵⁸

En la regulación de este servicio, la LFTR incluye un apartado destinado a los derechos de las audiencias, con la finalidad de garantizar que dicho servicio se preste en condiciones de competencia y calidad; entre ellos destaca el relativo a la no discriminación, así como la reiteración de que *está prohibido cometer actos discriminatorios en la prestación de los servicios de radiodifusión por cualquiera de los motivos previstos por el artículo 1 de la CEPUM ya analizados*.²⁵⁹

Por otra parte, con la finalidad de proteger los derechos de las audiencias, la LFTR determina que las y los concesionarios de radiodifusión, o de televisión o audio restringidos, deberán expedir códigos de ética, debiéndose ajustar a los lineamientos que para tal efecto emita el IFT, los que a su vez deberán asegurar el cumplimiento de los derechos de información, de expresión y de recepción de contenidos, en términos de lo dispuesto por los artículos 6 y 7 de la CPEUM.²⁶⁰

La LFTR, al igual que en la regulación del servicio de telecomunicaciones, en lo que respecta a los servicios de radiodifusión incluye un apartado en específico destinado a los *derechos de las audiencias con discapacidad*, en el que se señala que el Ejecutivo Federal, así como el IFT, en sus respectivos ámbitos de competencia, “*promoverán*” las condiciones para que las personas con

²⁵⁸ LFTR, artículo 3, fracción LIV.

²⁵⁹ *Ibid.*, artículo 256, fracciones VIII y IX.

²⁶⁰ *Ibid.*, artículo 256, último párrafo.

discapacidad tengan acceso a los servicios de radiodifusión, en igualdad de condiciones con las demás audiencias.²⁶¹

Para ello, además de los derechos previstos por el propio ordenamiento en estudio, y con la finalidad de garantizar una igualdad real de oportunidades, les otorga otros derechos a las personas con discapacidad (que devienen en obligaciones para quienes prestan los servicios de radiodifusión), entre los que destacan aquellos vinculados con la adopción de medidas de accesibilidad en la prestación de los servicios de radiodifusión, como son:

- ▶ Contar con servicios de subtítulo, doblaje al español y lengua de señas mexicana para accesibilidad a personas con debilidad auditiva. *Servicios que deberán estar disponibles en al menos uno de los programas noticiosos de mayor audiencia a nivel nacional.*²⁶²
- ▶ Tener acceso a la guía de programación a través de un número telefónico o de los portales de internet de las y los concesionarios, en formatos accesibles para personas con discapacidad.²⁶³
- ▶ O bien, contar con mecanismos accesibles para expresar sus reclamaciones, sugerencias y quejas a las y los defensores de las audiencias, siempre y cuando no represente una carga desproporcionada o indebida a la o el concesionario.²⁶⁴

Este último derecho, si bien no está vinculado estrictamente con la prestación del servicio como tal y las medidas de accesibilidad que a éste lo tendrían que caracterizar, sí ayuda a que las personas con discapacidad puedan presentar sus quejas sobre el otorgamiento del servicio bajo criterios de accesibilidad.

²⁶¹ *Ibid.*, artículo 257.

²⁶² *Ibid.*, artículo 258, fracción I. Disposición reiterada por el artículo 161, fracción II, del mismo ordenamiento, adicionando que para cumplir con ello las y los concesionarios atenderán a lo que establezca el IFT.

²⁶³ *Ibid.*, artículo 258, fracción IV.

²⁶⁴ *Ibid.*, artículo 258, fracción III.

Incluso, la LFTR señala que los mecanismos determinados por las y los defensores de las audiencias para la difusión de su actuación, entre los que pueden optar por correo electrónico, páginas electrónicas o un número telefónico, deberán contar con funcionalidades de accesibilidad para las personas con discapacidad, siempre y cuando no impliquen una carga desproporcionada.²⁶⁵

Si bien es loable la consideración por parte de la LFTR de incluir un mecanismo a través del cual se presenten quejas o sugerencias respecto al otorgamiento del servicio de radiodifusión, como es la defensoría de las audiencias,²⁶⁶ se estima poco viable que la misma ley permita que dicho mecanismo recaiga en el propio concesionario o entre varios de ellos.

Lo anterior, ya que aun cuando se establece que la actuación de las y los defensores de las audiencias se ajustará a los criterios de imparcialidad e independencia (de acuerdo con los códigos de ética que haya firmado o a los que se haya adherido la o el concesionario) y deberán someterse a los lineamientos de carácter general emitidos por el IFT,²⁶⁷ en los que se establezcan las obligaciones mínimas que tendrían dichas defensorías para la adecuada protección de los derechos de las audiencias, *no deja de*

²⁶⁵ *Ibid.*, artículo 259, último párrafo, así como también el artículo 261 del mismo ordenamiento prevé una disposición similar, al señalar que la o el defensor de la audiencia implementará mecanismos para que las audiencias con discapacidad tengan accesibilidad por lo que se refiere a la presentación de reclamaciones, sugerencias y quejas sobre los contenidos y programación.

Al respecto de estas medidas de accesibilidad para las personas con discapacidad incluidas en la LFTR para las y los defensores de las audiencias, el artículo cuadragésimo cuarto transitorio dispone que las y los concesionarios contarán con un plazo de hasta noventa días naturales, a partir de la entrada en vigor del decreto que expide la ley en estudio, para iniciar las adecuaciones y mecanismos que correspondan. Plazo que a la fecha de elaboración de este tomo ya ha vencido, toda vez que la LFTR se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de julio de 2014 y entró en vigor treinta días naturales después.

²⁶⁶ De conformidad con el artículo 259 de la LFTR, la o el defensor de la audiencia será el responsable de recibir, documentar, procesar y dar seguimiento a las observaciones, quejas, sugerencias, peticiones o señalamientos de las personas que componen la audiencia.

²⁶⁷ Contenidos a su vez en los lineamientos que regirán los códigos de ética que emitan las y los prestadores de los servicios de radiodifusión.

ser un hecho que en una misma persona jurídica, en este caso las o los concesionarios, recaigan las quejas sobre el servicio que ellos mismos ofrecen, atentando contra la certeza jurídica y el juicio justo de las personas que presenten la reclamación. Toda vez que actúan como juez y parte al examinar y dar seguimiento a las quejas interpuestas, lo que podría implicar, en algunos casos, que a las reclamaciones no se les diera el trato o la solución debida, como sí podría hacerlo un tercero independiente; situación que cobra relevancia sobre todo cuando se trata de denuncias vinculadas con las medidas de accesibilidad a adoptar, para la prestación del servicio de radiodifusión, tratándose de personas con discapacidad.

Conviene analizar ahora el resto de las disposiciones de la LFTR por lo que respecta a la accesibilidad en la prestación del servicio de radiodifusión, toda vez que se considera pertinente ampliar la regulación en la materia, así como modificar algunos aspectos vigentes.

Por una parte, al igual que en el caso de las telecomunicaciones, más que *promover* la accesibilidad de las personas con discapacidad en los servicios de radiodifusión, las autoridades deben desarrollar acciones enfocadas a *garantizar o asegurar* la misma, con la finalidad de que se traduzcan en resultados prácticos y medibles en un periodo razonable y que no queden en acciones con escaso nivel de cumplimiento.

Asimismo, al considerar que las medidas de accesibilidad en el servicio tan sólo se dirigen a ciertos tipos de discapacidad y son muy específicas, sin permitir la implementación de otras herramientas a partir de las que se pueda brindar el servicio de radiodifusión en formatos accesibles, se recomienda ampliar los casos de accesibilidad, con la finalidad de que se consideren las necesidades de los diferentes tipos de discapacidad. Para ello, se debe consultar en todo momento a las propias personas con discapacidad para atender sus requerimientos.

Por otra parte, al igual que en el caso de los servicios de telecomunicaciones, se considera que la LFTR resulta confusa acerca de la obligación de accesibilidad y la relativa a llevar a cabo ajustes razonables, pues esta última es la única que se puede condicio-

nar a que las modificaciones y adaptaciones que se deriven de la misma no impongan una carga desproporcionada o indebida. Sin embargo, por lo que se refiere a la defensoría de las audiencias, la LFTR señala que los mecanismos para la presentación de denuncias y para la divulgación de sus servicios serán accesibles para las personas con discapacidad siempre y cuando no impliquen una carga desproporcionada o indebida para la empresa concesionaria, lo que atenta contra lo previsto por la CDPD, tal como se explicó en el ámbito de las telecomunicaciones.

Sanciones

Por último, sin dejar de mencionar lo relacionado con las sanciones impuestas a las empresas concesionarias que incumplan con lo previsto por la LFTR, dicho ordenamiento establece en su artículo 297 que las infracciones a la misma, a las disposiciones administrativas y a los títulos de concesión o autorizaciones se sancionarán por el IFT conforme a lo previsto en esa ley (Capítulo II, del Título Décimo Quinto).

Al respecto, el artículo 298, incluido dentro del Capítulo II, determina que *las infracciones a lo dispuesto por la LFTR y a las disposiciones que derivan de ella (como las emitidas por el IFT)* se sancionarán por este último con multa por el equivalente de 1 hasta 3% de los ingresos de la empresa concesionaria o autorizada.

Por consiguiente, entre los supuestos que cabrían en dicha regulación están las infracciones a los lineamientos que el IFT tendría que emitir respecto a los códigos de ética que deben suscribir las empresas concesionarias y los relacionados con las obligaciones en materia de la defensoría de las audiencias, entre cuyas disposiciones deberían incluirse las condiciones de accesibilidad en los servicios para las personas con discapacidad.

Por otra parte, el mismo artículo 297 determina que las infracciones a los derechos de las y los usuarios establecidos en la misma LFTR (entre los que se encuentran los relativos a las personas con discapacidad), cometidas por las empresas concesiona-

rias o autorizadas, serán sancionadas por la Profeco de acuerdo con lo establecido en los artículos 128 y 128 Bis de la Ley Federal de Protección al Consumidor.²⁶⁸

Señaladas las disposiciones que la LFTR contiene acerca de la accesibilidad de las personas con discapacidad en el ámbito de las telecomunicaciones y radiodifusión, y recapitulando las observaciones formuladas, se estima que deben estar orientadas a:

- ▶ *Asegurar y garantizar la accesibilidad* en el ámbito de las telecomunicaciones y radiodifusión a las personas con discapacidad, más que a resaltar acciones de promoción por parte de las autoridades responsables.
- ▶ Ampliar los supuestos de implementación de medidas que favorezcan la accesibilidad en la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones para las personas con discapacidad, atendiendo las necesidades de cada una de ellas a través de una consulta directa con este grupo de población. En particular, resulta necesario incorporar acciones para las personas con discapacidad intelectual y mental, ya que la LFTR es omisa en este rubro.
- ▶ Reforzar los contenidos de la LFTR con la finalidad de obligar a las empresas concesionarias de los servicios a cumplir con las medidas de accesibilidad en todos los supuestos y no reducir su cumplimiento a algunos casos aislados, como el del subtítulo o doblaje al español en los canales de televisión.
- ▶ Incluir periodos destinados a la implementación de medidas por parte de las empresas concesionarias, con la finalidad de que una vez vencidos los mismos comience la verificación e imposición de sanciones por parte de las autoridades competentes.

²⁶⁸ Que señalan multas que van de 664.88 a 2 600 449.22 de pesos (en el caso del artículo 128), así como sanciones con clausura total o parcial (que podrá ser hasta de noventa días) y con multa que va de 138 854.28 a 3 887 919.91 de pesos (prevista por el artículo 128 Bis).

- › Distinguir y manifestar claramente en la LFTR la obligación de las empresas concesionarias de los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión de garantizar condiciones de accesibilidad universal en la prestación de los mismos (mediante el diseño universal), de la obligación de realizar ajustes razonables cuando así se requieran en un caso en particular. Señalando en este último caso que la negación de llevarlos a cabo constituye la comisión de un acto discriminatorio, prohibido en la prestación de los servicios en mención, tal como lo dispone la LFTR.
- › Recaer el nombramiento de la o el defensor de las audiencias en una institución imparcial, que no tenga vínculo alguno con las empresas concesionarias, con la finalidad de que estas últimas dejen de actuar como juez y parte en la atención y seguimiento de las quejas o sugerencias promovidas por las audiencias y que efectivamente se garantice la atención de las mismas o la imposición de la sanción correspondiente.
- › Incluir sanciones específicas por lo que se refiere a la discriminación por motivos de discapacidad en la prestación de los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión, ya que únicamente se hace referencia de las sanciones derivadas por actos de discriminación en general al acceso a internet.

Accesibilidad a los sitios web

Como parte de la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones de junio de 2013, la CPEUM no solamente reconoce y garantiza el derecho de acceso a las TIC, sino también el servicio de banda ancha e internet.²⁶⁹

Derivado de dicho reconocimiento, se establece que el Estado debe garantizar a la población *su integración a la sociedad de la infor-*

²⁶⁹ CPEUM, artículo 6, párrafo tercero.

mación y el conocimiento mediante una política de *inclusión digital universal*; por lo que en el ejercicio del derecho de acceso a internet debe estar garantizada la prohibición de discriminación por cualquiera de los motivos señalados en el artículo 1 constitucional.

De manera particular, la LFTR, como ordenamiento encargado de desarrollar la regulación sobre la materia, dispone que el Ejecutivo Federal, de conformidad con la Estrategia Digital Nacional, y el IFT en el ámbito de sus respectivas competencias, promoverán el acceso de las personas con discapacidad a los nuevos sistemas y TIC, *incluido internet*, de conformidad con los lineamientos que al efecto emitan.²⁷⁰

En el caso particular de las entidades públicas, la LFTR dispone que las páginas de internet de las dependencias de la APF, de los organismos públicos descentralizados, de las empresas de participación estatal, del Congreso de la Unión, del Poder Judicial de la Federación, de los órganos constitucionales autónomos, así como de las dependencias de la administración pública, de los poderes Legislativo y Judicial de las entidades federativas y del Distrito Federal, *deben contar con funciones de accesibilidad para personas con discapacidad*.²⁷¹

En el caso particular de la APF, señala que los portales de internet deben atender a las disposiciones establecidas en el marco de la Estrategia Digital Nacional conforme a las mejores prácticas internacionales, así como a las actualizaciones tecnológicas. En tanto que, con relación a los sectores privado y social, dispone que el Ejecutivo promoverá la implementación de las funciones de accesibilidad en tales ámbitos.²⁷²

Si bien la LFTR contempla el reconocimiento del derecho de acceso a internet para todas las personas, particularizando el caso de aquellas con discapacidad, es necesario emitir algunos comentarios al respecto.

²⁷⁰ LFTR, artículo 202.

²⁷¹ *Ibid.*, artículo 201.

²⁷² *Idem.*

Primeramente, aun cuando se establece que tanto el Ejecutivo Federal como el IFT promoverán el acceso a internet de las personas con discapacidad, debiendo emitir lineamientos al respecto en sus diversos ámbitos de competencia, la LFTR no señala los contenidos que como mínimo tendrían que incluir aquéllos, sobre todo para cubrir aspectos relacionados con las condiciones óptimas de accesibilidad en el servicio.

La LFTR únicamente se limita a señalar que “para la definición de los lineamientos a cargo del Instituto [el IFT] en materia de accesibilidad para las personas con discapacidad deberá atender a la *normatividad* y celebrar convenios con instituciones públicas y privadas especializadas en la materia”,²⁷³ pero sin ser clara en qué tipo de normatividad es en la que se tendría que basar.

Al menos, se estima que debió haber hecho referencia expresa a los contenidos de la CDPD, a las *Observaciones y Recomendaciones* emitidas por el Comité CDPD sobre la materia, o bien tendría que considerar en la elaboración y contenido de los citados lineamientos a las principales recomendaciones internacionales en ese rubro, como las del W3C, o las *Recomendaciones* emitidas por la UIT-F, ambas señaladas en el modelo normativo óptimo.

Asimismo, cuando la LFTR dispone que las páginas de internet de las entidades públicas de los tres poderes y de los diferentes órdenes de gobierno deben ser accesibles para las personas con discapacidad, llama la atención que dicho ordenamiento *tampoco especifica cuáles serían los requerimientos que se tendrían que cubrir para cumplir con ese objetivo*, y mucho menos hace alusión a las diversas necesidades de accesibilidad de los diferentes tipos de discapacidad, lo cual cobra especial relevancia si se pretende que el acceso a internet sea para todas las personas.

Sobre estas últimas consideraciones, además de lo ya señalado, resalta el hecho de que la LFTR, tanto en su artículo 201 como en el 202, dispone que para la promoción del acceso a internet para las personas con discapacidad por parte del Ejecutivo Federal, así como para garantizar que sean accesibles los portales de internet

²⁷³ *Ibid.*, artículo 203.

de las dependencias y entidades de la APF, se atenderá a lo previsto por la Estrategia Digital Nacional.²⁷⁴ Sin embargo, por la naturaleza sexenal de dicha Estrategia, no garantiza certeza legal una vez que llegue a su término el actual Plan Nacional de Desarrollo, en los términos de la Ley Nacional de Planeación.

Al analizar el contenido de dicha Estrategia, aun cuando una de sus finalidades sea promover y garantizar el acceso cotidiano a las TIC y a internet de todas las personas, no contiene referencia alguna acerca de las diversas problemáticas o cuestiones que tendrían que preverse para garantizar que las personas con discapacidad efectivamente gocen del acceso a internet sin discriminación alguna (aplicando criterios o estándares óptimos de accesibilidad), por lo que la LFTR queda a medias en su aplicación, llegando al punto de no poder concretar el establecimiento de condiciones específicas y técnicas para que las personas con diversos tipos de discapacidad tengan asegurado su acceso a las TIC y a internet.

Lo anterior resulta en una grave violación de los derechos de las personas con discapacidad, sobre todo de sus derechos a la igualdad, no discriminación y acceso a los sistemas y las TIC, todos ellos previstos tanto en la CPEUM como en la CDPD.

Por consiguiente, se tendría que promover un cambio legislativo con la finalidad de que la LFTR, ante la ausencia de criterios en otras herramientas de las cuales se auxilia, incluya en su contenido disposiciones más específicas acerca de las medidas a implementar por parte de las y los sujetos obligados para garantizar el acceso a internet de las personas con discapacidad en

²⁷⁴ La Estrategia Digital Nacional *México Digital* consiste en un plan de acción digital, coordinado desde la Presidencia de la República (que atiende al Objetivo 5 del *Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de agosto de 2013), cuyo objetivo es hacer efectivo el derecho de acceso a las TIC, incluido internet, con la finalidad de incorporar dichas tecnologías a la vida cotidiana de las personas, de las empresas y del propio gobierno. Véase Estrategia Digital Nacional [en línea], apartado “Resumen Ejecutivo”, noviembre 2013, p. 9. <<http://www.presidencia.gob.mx/edn/>>. [Consulta: 19 de mayo, 2015.]

condiciones óptimas de accesibilidad. Lo anterior no sólo para las autoridades gubernamentales, sino también incluyendo directrices que obliguen a los particulares que brindan un servicio público a asegurar el derecho de acceso a sus portales de internet a todas las personas con discapacidad.

Derivado de la Estrategia Digital Nacional se incorporó como una de sus líneas de acción “desarrollar una oferta de trámites y servicios de calidad mediante un Catálogo Nacional de Trámites y Servicios del Estado (CNTSE)” y “digitalizar los trámites y servicios del CNTSE e incorporarlos al portal <www.gob.mx>. de la Ventanilla Única Nacional”, siendo de observancia obligatoria para la APF. Por ello, el 3 de febrero de 2015 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el que se establece la Ventanilla Única Nacional para los Trámites e Información del Gobierno, que, en su artículo primero, establece que tiene por objeto establecer la Ventanilla señalada como el punto de contacto digital a través del portal de internet <www.gob.mx>, que propiciará la interoperabilidad con los sistemas electrónicos de las dependencias y entidades de la APF y de las respectivas empresas productivas del Estado, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables y en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

Acerca del portal de referencia se comenta que entró en funcionamiento a partir de agosto de 2015, incluyendo entre sus enlaces el relativo a “accesibilidad”, en el que se señala que gob.mx se encuentra en permanente actualización con base en el principio de progresividad en materia de derechos humanos, con el objetivo de asegurar la accesibilidad web para las personas con discapacidad, de acuerdo con los estándares internacionales establecidos en el World Wide Consortium (W3C).

Sin embargo, si se analiza dicho portal, no se encuentra ninguna referencia acerca del nivel de accesibilidad con el que cumple de acuerdo con la W3C, como lo sería un nivel AAA, AA o A, tal como se desarrolló o explicó en el modelo normativo óptimo. Aun cuando señala que toda imagen, ilustración, infografía, logotipo y/o fotografía montada en dicho portal cuenta con texto alternativo que describa brevemente el contenido relevante de la imagen; que establece el uso adecuado de los colores para evitar que sean inaccesibles para personas con daltonismo, y que el contraste es adecuado entre fondo, forma y letras. Véase página principal de gob.mx, “Accesibilidad” [en línea]. <<http://www.gob.mx/accesibilidad>>. [Consulta: 4 de agosto, 2015.]

Incluso, si bien considera dentro de las obligaciones de accesibilidad de los portales de internet las disposiciones anteriormente señaladas de la LFTR, en el sentido de que deben preverse diseños accesibles para las personas con discapacidad, tal señalamiento no cumple su cometido si los portales a los que remite de cada dependencia y entidad del gobierno no son a su vez accesibles.

Situaciones de riesgo y emergencias humanitarias

Ley General de Protección Civil (LGPC)²⁷⁵ y su Reglamento²⁷⁶

En el ámbito nacional el ordenamiento encargado de regular lo relativo a los mecanismos a implementar ante una situación de riesgo o emergencias humanitarias es la LGPC, que tiene por objetivo establecer las bases de coordinación en la materia entre los tres órdenes de gobierno.²⁷⁷ Dicha legislación entiende por *protección civil* a la

acción solidaria y participativa, que en consideración tanto de los riesgos de origen natural o antrópico como de los efectos adversos de los agentes perturbadores, prevé la coordinación y concertación de los sectores público, privado y social en el marco del Sistema Nacional, con el fin de crear un conjunto de disposiciones, planes, programas, estrategias, mecanismos y recursos para que de manera corresponsable, y privilegiando la Gestión Integral de Riesgos y la Continuidad de Operaciones, se apliquen las medidas y acciones que sean necesarias *para salvaguardar la vida, integridad y salud de la población, así como de sus bienes*; la infraestructura, la planta productiva y el medio ambiente.²⁷⁸

Si bien el artículo 5 de la LGPC determina que las autoridades que integran el Consejo Nacional de Protección Civil²⁷⁹ deben actuar con base en diversos principios, entre los que se encuentra el respeto por los derechos humanos, esa legislación es omisa

²⁷⁵ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de junio de 2012. Última reforma publicada el 3 de junio de 2014.

²⁷⁶ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de mayo de 2014.

²⁷⁷ LGPC, artículo 1.

²⁷⁸ *Ibid.*, artículo 2, fracción XLIII.

²⁷⁹ *Ibid.*, artículo 27, párrafo primero, referido a las autoridades que integran el Consejo Nacional de Protección Civil que son las siguientes: “*El Consejo Nacional estará*

en señalar algún tipo de regulación respecto al derecho de las personas con discapacidad de tener garantizada su integridad, vida y bienes ante un riesgo de desastre y, en particular, a que se dé en condiciones óptimas de accesibilidad y en igualdad de condiciones a las de las personas sin discapacidad para gozar de los recursos, planes, programas y estrategias instrumentados para tal efecto.

Únicamente el artículo 65 del Reglamento de la LGPC incluye una mención en particular de las personas con discapacidad, al señalar que “*para el diseño de los sistemas de alerta temprana²⁸⁰ se deberán considerar, adicionalmente en su implementación, criterios que tomen en consideración [...] las necesidades de las personas con discapacidad y grupos vulnerables (sic), entre otros*”.

Sin embargo, aparte de esa referencia legal, que si bien es importante para que en los procesos que envuelve una alerta temprana se puedan aplicar los aspectos de accesibilidad a fin de que las personas con discapacidad puedan ejercer su derecho de prevención de riesgos de desastres en igualdad de condiciones, *no existe alguna otra disposición en la LGPC ni en su Reglamento que detalle o enumere de manera enunciativa, cuáles serían los tipos de medidas o las especificidades que en la práctica se tendrían que implementar para incluir las necesidades de las personas con discapacidad en los sistemas de alerta temprana, sobre todo si se toma*

integrado por el Presidente de la República, quien lo presidirá y por los titulares de las Secretarías de Estado, los Gobernadores de los Estados, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, quienes podrán ser suplidos por servidores públicos que ostenten cargos con nivel inmediato inferior, y la Mesa Directiva de la Comisión de Protección Civil de la Cámara de Senadores y la de Diputados. En el caso del Presidente de la República, lo suplirá el Secretario de Gobernación, quien a su vez será suplido por el Coordinador Nacional de Protección Civil”.

²⁸⁰ Reglamento de la LGPC, artículo 2, fracción XIII. Por sistemas de alerta temprana se entiende el conjunto de elementos para la provisión de información oportuna y eficaz, que permiten a individuos expuestos a una amenaza tomar acciones para evitar o reducir su riesgo, así como prepararse para una respuesta efectiva. Los sistemas de alerta temprana incluyen conocimiento y mapeo de amenazas; monitoreo y pronóstico de eventos inminentes; proceso y difusión de alertas comprensibles a las autoridades y población; así como adopción de medidas apropiadas y oportunas en respuesta a tales alertas.

en cuenta que cada tipo de discapacidad requiere de condiciones particulares de accesibilidad en todos los entornos, ya sea el físico, el de los transportes, la información y comunicación o el de los sistemas y las TIC.

Por lo tanto, resulta imperativo que en la legislación mexicana relacionada con la prevención de riesgos de desastre, y para que se pueda tener una respuesta que verdaderamente sea incluyente ante situaciones de ese tipo, se consideren supuestos relacionados con las personas con discapacidad, con la finalidad de que sus principales necesidades en materia de protección civil y en la prevención y atención de riesgos de desastre estén garantizadas, principalmente por lo que se refiere a los aspectos de accesibilidad, tanto antes, como durante y después de ocurrida la amenaza.

Si se considera que en algunas situaciones a las personas con discapacidad se les complica el desplazamiento por el medio físico o están presentes determinadas diversidades funcionales que en contacto con las barreras del entorno provocan dificultades para oír, hablar, ver o entender mensajes, en el caso de la protección civil es muy importante que las autoridades involucradas en el tema se ocupen en la implementación de medidas al respecto, ya que esto podría ser o implicar la diferencia para poner a salvo la vida de estas personas.

Ahora bien, las medidas de accesibilidad que se deben implementar en relación con la prevención y atención de riesgos de desastres deben proyectarse en todos los entornos, pasando desde el físico, el de los transportes, comunicaciones y la información, hasta el de los sistemas y las TIC, *todo ello para que las personas con discapacidad tengan conocimiento de manera oportuna, y a través de diversos formatos y medios de comunicación accesibles, acerca de cómo actuar previo, durante y después de la amenaza.* Saber qué rutas de evacuación poder tomar atendiendo a la accesibilidad en el medio físico, a qué albergues acudir que sean accesibles o cómo enfrentar las consecuencias derivadas de un desastre, entre otros factores. Ya sea que obtengan la in-

formación a través de medios de comunicación,²⁸¹ de avisos en los portales de internet gubernamentales, por medio de alertas en los servicios de telefonía móvil o por cualquier otro medio, pero siempre y cuando los mismos consideren los estándares de accesibilidad a cubrir según los diversos tipos de discapacidad.

Relación de los sistemas y TIC con la prevención de desastres

Estrategia Digital Nacional

Sobre este último punto relacionado con los medios a través de los que se puede informar a la población acerca de una posible amenaza de desastre o hacer frente a la misma, entre los que se incluyen los sistemas y TIC, es preciso mencionar la Estrategia Digital Nacional, ya que uno de sus cinco objetivos generales incluye, dentro de sus objetivos secundarios, la *prevención de riesgos de desastres mediante el uso de las TIC*.

En particular, se trata del *Objetivo V “Innovación Cívica y Participación Ciudadana”*, cuya finalidad es la utilización de las TIC para promover la co-construcción con la ciudadanía de nuevas soluciones a los problemas de interés público, que a su vez, como *Objetivo Secundario 23, incluye el relativo a “Prevenir y mitigar los daños causados por desastres naturales mediante el uso de las TIC”*, cuyas líneas de acción aplicables son:²⁸²

²⁸¹ En el caso de los medios de comunicación masiva, si bien la LGPC establece en su artículo 13 que dichos medios, al formar parte del Sistema Nacional de Protección Civil, colaborarán con las autoridades (en función de los convenios que concreten) para difundir oportuna y verazmente la información en materia de protección civil, tal como se mencionó anteriormente, dicho ordenamiento no incluye alguna referencia normativa en la que se indique que en la transmisión de esa información se garanticen aspectos de accesibilidad para las personas con discapacidad.

²⁸² Estrategia Digital Nacional [en línea], apartado v. Innovación cívica y participación ciudadana, noviembre 2013, pp. 24 y 25. <<http://www.presidencia.gob.mx/edn/>>. [Consulta: 19 de mayo, 2015.]

- › Promover el *uso de las tecnologías* para la *prevención* ciudadana, *alerta temprana* y *respuesta efectiva* en materia de desastres naturales.
- › *Desarrollar servicios y aplicaciones en línea* que permitan a la población *hacer frente al riesgo* ante fenómenos naturales y *hacer más efectivas las labores* de protección civil.

Sin embargo, aun cuando dichas líneas de acción se orientan hacia una nueva etapa respecto a la prevención de riesgos y respuesta efectiva ante la realización de algún evento de desastre, empleando para ello las TIC, no hacen alusión a que en el uso de tales tecnologías se incorporen criterios de accesibilidad para que también puedan ser empleadas por las personas con discapacidad y resultar en su beneficio.

Si bien esta acotación se hace con pleno conocimiento de que en la aplicación de planes y programas públicos no tiene injerencia el Poder Legislativo, se estima necesaria su mención en este tomo con la finalidad de evidenciar que todas las acciones gubernamentales, sin importar el poder público o la autoridad que las emita, se encuentran relacionadas entre sí. Por lo que, en el caso que nos ocupa, al no existir una regulación que efectivamente garantice la accesibilidad de las personas con discapacidad en el uso de los sistemas y las TIC por lo que se refiere a la prevención y atención de riesgos de desastres y sistemas de alertas temprana, las medidas que se implementen al respecto excluirán de su aplicación a las personas con discapacidad.

En síntesis, aun cuando las propuestas derivadas de la Estrategia Digital Nacional resultan innovadoras en la materia, el objetivo buscado con las mismas se logra a medias al no considerar a la totalidad de la población, como es el caso de las personas con discapacidad, sometiéndolas a un rezago tecnológico por falta de accesibilidad en el uso de las TIC y, más todavía, a un desconocimiento de su derecho a la integridad de su persona y de sus bienes ante la materialización de alguna amenaza o desastre que no les fue posible prever.

LFTR

Para superar mínimamente esa falta de previsión de condiciones de accesibilidad por lo que al uso de las TIC se refiere respecto a la prevención y atención de riesgos de desastres, la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTR), en el apartado destinado a los derechos de las personas usuarias con discapacidad de los servicios de telecomunicaciones, determina que con la finalidad de garantizar una igualdad real de oportunidades, *uno de sus derechos es precisamente contar con el acceso a un número telefónico para servicios de emergencia.*

Al respecto, enfatiza que dicho número debe estar armonizado a nivel nacional y, en su caso, mundial, e incluir mecanismos que permitan identificar y ubicar geográficamente la llamada y/o mensajes de texto, bajo los términos y condiciones que determine el IFT en coordinación con el Sistema Nacional de Seguridad Pública.²⁸³ Sin embargo, hasta la fecha de elaboración de este tomo no se ha implementado, ni tampoco se han emitido lineamientos al respecto.

Dictamen de la LFTR

Sobre el uso de las TIC en la prevención y atención de desastres, cabe mencionar el dictamen emitido por las comisiones unidas tanto de Comunicaciones como de Radio y Televisión de la Cámara de Diputados, con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción XI del artículo 190 de la LFTR, mismo que fue aprobado el 28 de abril de 2015 por el Pleno de esa Cámara y turnado al Senado de la República para continuar con su proceso legislativo.²⁸⁴

²⁸³ LFTR, artículo 200, fracción IV. Al igual que se encuentra contemplado en el artículo 190, fracción IX, del mismo ordenamiento.

²⁸⁴ *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados* del 28 de abril de 2015. Dicho dictamen se mantiene con ese estatus a la fecha del cierre de edición del presente tomo (noviembre de 2015), toda vez que no ha sido discutido por el Senado de la República.

Se hace esta mención debido a que el dictamen propone modificar la fracción XI del artículo 190 de la LFTR con la finalidad de señalar que las empresas concesionarias y permisionarias de los servicios de telecomunicaciones, de conformidad con los términos que defina el IFT, en coordinación con las instituciones y autoridades competentes, *deben transmitir mensajes*, además de la obligación actual de dar prioridad a las comunicaciones, *con relación a situaciones de emergencia*.

De esta manera, con la propuesta se pretende señalar expresamente en el texto de la ley, por una parte, la obligación de las y los concesionarios de los servicios de telecomunicaciones de transmitir mensajes o alertas relacionados con casos de emergencia y, por la otra, otorgar la facultad al IFT *“de definir, reglamentar y consensuar los detalles técnicos y las características del servicio de mensajes de emergencia que los operadores deben poner en marcha, así como la posibilidad de que, conforme avance la tecnología, este servicio evolucione y se adapte”*.²⁸⁵

Sin embargo, si se analiza la propuesta de reforma a la luz de todo el contenido anteriormente referido acerca de la regulación de la protección civil y de las telecomunicaciones en función de las personas con discapacidad, se destaca que, de aprobarse aquel dictamen en los términos señalados, estaría atentando en contra del derecho a la accesibilidad de las TIC de las personas con discapacidad, pues la modificación no incluye obligación alguna destinada a garantizar que en la transmisión de esos mensajes las empresas concesionarias de los servicios de telecomunicaciones consideren aspectos de accesibilidad.

Por lo tanto, aun con lo beneficioso que pudiera resultar esa medida, las personas con discapacidad quedarían fuera en un primer momento de la misma, salvo que en los lineamientos que para tal efecto llegase a emitir el IFT se incluyan disposiciones en el sentido antes señalado.

²⁸⁵ *Idem.*

Una vez expuesta una primera aproximación del marco normativo vigente que rige las diversas proyecciones del derecho a la accesibilidad de las personas con discapacidad, en el siguiente apartado se expondrá un diagnóstico a partir de la comparación de los modelos normativos óptimo y vigente, que será el fundamento para la propuesta legislativa que este tomo pretende señalar respecto a la accesibilidad de las personas con discapacidad.

Diagnóstico de la accesibilidad en México

Una sociedad es accesible cuando practica la tolerancia y el respeto hacia la diferencia, valorándola como algo positivo, única forma de construir una democracia verdadera [por lo tanto] la actividad del jurista y del legislador no debe necesariamente focalizarse en las personas con discapacidad, y a veces ni siquiera en la discapacidad misma, sino en la sociedad y sus comportamientos para con ellos.¹

De conformidad con la *Observación general No. 2* del Comité CDPD, la obligación de los Estados de proporcionar accesibilidad es una parte esencial del nuevo deber de respetar, proteger y hacer realidad los derechos a la igualdad.²

La accesibilidad universal es considerada un requisito esencial y previo para el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales de todas las personas en igualdad de condiciones, pues, como se expuso en los apartados precedentes, consciente o inconscientemente la sociedad impone barreras y obstáculos de diversa índole que afectan el ejercicio de esos derechos y libertades, y que en los hechos impiden una igualdad material entre todas las personas.

Si bien es innegable la vinculación y referencia obligada del tema de la discapacidad con el de la accesibilidad universal, no se debe perder de vista que al ser esta última una vía para asegurar la igualdad de oportunidades entre todas las personas, necesariamente su aplicación debe proyectarse y recaer en un sinnúmero de situaciones relacionadas no solamente con las personas con discapacidad, sino también con otros grupos de población, como las mujeres, las personas adultas mayores, niñas y niños, las personas indígenas, entre otros, quienes por diversos motivos relacionados con el género, la edad, la salud o el origen étnico

¹ Jorge A. Victoria Maldonado, *Hacia un modelo de atención a la discapacidad basado en los derechos humanos*, op. cit., p. 1107.

² ONU, Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación general No. 2*, op. cit.

también requieren de diferentes mecanismos o condiciones de accesibilidad para que puedan ejercer sus derechos en igualdad de circunstancias a las del resto de las personas.

Esta situación se reconoce implícitamente a través de las estrategias señaladas en los apartados precedentes para alcanzar una accesibilidad universal, pues al partir del reconocimiento del diseño para todos como una de esas estrategias, la accesibilidad toma como punto de partida el amplio abanico de necesidades que se derivan de la diversidad humana por lo que respecta al ejercicio de los derechos.

Por lo tanto, el derecho a la accesibilidad necesariamente debe garantizarse para todas las personas y no solamente para aquellas con discapacidad; con esta idea se retoma la reflexión que se señaló al inicio del capítulo II, en el sentido de que el tema abordado en este tomo tiene una connotación universal aplicable a todas las personas, con independencia del contenido desarrollado, que se refiere de manera particular a la relación existente entre la discapacidad y la accesibilidad.

En este apartado se expondrá la situación que caracteriza a cada uno de los ámbitos y derechos en que se proyecta la accesibilidad (desarrollados en los apartados previos), mediante la comparación del modelo normativo óptimo con el modelo normativo vigente, con el propósito de evidenciar los aciertos, omisiones y, en su caso, los retos que están pendientes en cada uno de esos entornos con la finalidad de garantizar condiciones óptimas de accesibilidad respecto a su uso o ejercicio por parte de las personas con discapacidad, tomando en cuenta sus necesidades particulares. Cabe señalar que son las mismas personas integrantes de la sociedad las que promueven y generan, con intención o sin ella, la vulneración o el desconocimiento de los derechos de las personas con discapacidad, colocándolas en situaciones de desigualdad.

Ejemplo de los atentados en contra de los derechos de las personas con discapacidad son las constantes denuncias y quejas recibidas por el Conapred tan sólo en materia de accesibilidad (mismas que fueron mencionadas en el modelo normativo vigente). Tales situaciones podrían deberse, entre otros motivos,

a que aun cuando en algunas legislaciones y disposiciones administrativas se encuentra reconocido el derecho a la accesibilidad de las personas con discapacidad, dicho reconocimiento es parcial, proyectando su garantía y ejercicio tan sólo en algunos ámbitos o entornos, y aun así, haciéndolo de forma deficiente en ciertos casos. Esto se debe, entre otras causas, a que esos ordenamientos que lo incluyen son omisos en señalar ciertos aspectos de suma importancia que se desprenden de los análisis de los estándares internacionales más altos en la materia, evidenciados en el modelo normativo óptimo.

A continuación se exponen los elementos que, derivado de la comparación entre el modelo normativo óptimo y el modelo normativo vigente, se han detectado que no están presentes en el orden jurídico nacional por lo que se refiere al reconocimiento del derecho a la accesibilidad de las personas con discapacidad.

- › Falta de criterios unificados sobre la accesibilidad.

Es evidente la falta de criterios unificados en las diversas legislaciones que reconocen el derecho a la accesibilidad de las personas con discapacidad, lo que trae como consecuencia que en los diferentes ámbitos en los que la accesibilidad se proyecta existan variados estándares o niveles de cumplimiento acerca de la misma, que no siempre son el máximo estándar del derecho. Esto impide que se garantice una cadena de accesibilidad (como se explicó en el apartado teórico-conceptual), que a su vez asegure a las personas con discapacidad una vida independiente, así como una participación social plena y efectiva.

- › Falta de reconocimiento de la obligación de llevar a cabo el diseño universal y los ajustes razonables.

Existe una ausencia de señalamiento de la obligación de adoptar el diseño universal o diseño para todos, así como la obligación de llevar a cabo ajustes razonables, como los dos caminos a seguir para el logro de la accesibilidad en los en-

tornos; a partir de este reconocimiento debería comenzar a hablarse de una accesibilidad calificada como universal.

- › Falta de reconocimiento de que la ausencia de accesibilidad conlleva un acto de discriminación.

Pocas legislaciones a nivel federal, si no es que la LGIPCD y la LFPED únicamente, reconocen que la falta de accesibilidad, ya sea por la ausencia de un diseño para todos, la denegación de acceso o la omisión de llevar a cabo un ajuste razonable constituye un acto discriminatorio por motivos de discapacidad, que, por lo tanto, conlleva bajos estándares de calidad de vida al no proporcionar los requerimientos para que las personas con discapacidad tengan garantizado su derecho a la igualdad de oportunidades en todos los entornos, ámbitos y ejercicio de sus derechos.

- › Falta de asignación de presupuesto.

En la mayoría de las legislaciones analizadas es reiterada la ausencia de disposiciones acerca de los recursos financieros que se tendrían que destinar para volver accesibles los entornos, bienes, productos o servicios. Con excepción de lo previsto en la LGIPCD y la LFPED, tal como quedó explicado en el modelo normativo vigente, en cuyas disposiciones implícitamente sí se contempla la determinación de recursos para tales efectos; aunque en la práctica no existe la certeza de que se cumplan tales previsiones financieras, toda vez que no prevén un mecanismo de verificación que efectivamente garantice que se estén asignando tales recursos.

Por otra parte, aun cuando se llegan a considerar las asignaciones financieras, los ordenamientos son omisos en distinguir entre:

- 1) El presupuesto destinado a los *entornos, bienes y servicios nuevos* (que deberían construirse o diseñarse atendiendo a criterios de diseño universal).

- 2) El presupuesto dirigido a los *entornos ya existentes* (a través de la eliminación de barreras de manera progresiva).
- 3) El presupuesto que debe ser considerado para la realización de ajustes razonables.

Tal como lo señala el Comité CDPD en su *Observación general No. 2*,³ con lo que se reconoce que una parte importante de las medidas de accesibilidad implican recursos financieros y materiales, sin los que sería casi imposible instrumentarlas.

- › Falta de consideración de todos los tipos de discapacidad.

Si bien algunas legislaciones establecen medidas a implementar para alcanzar cierto nivel de accesibilidad en los entornos, no siempre abarcan todos los tipos de discapacidad, ya que en la mayoría de las ocasiones se enfocan en la discapacidad de tipo físico o sensorial, olvidando que también las personas con discapacidad mental e intelectual requieren de acciones concretas en la materia.

Sobre este punto no se debe olvidar, tal como se ha manifestado a lo largo de los capítulos anteriores, que las personas con discapacidad constituyen un grupo heterogéneo y, como tal, no es posible generalizar las medidas que se adopten para un tipo de discapacidad con la finalidad de que sean aplicadas para el resto. Inclusive, aun cuando se trate de un mismo tipo de discapacidad, se podrían llegar a establecer diferencias atendiendo a la intensidad o grados en que la diversidad funcional de la persona se presenta. Por lo tanto, las acciones emprendidas para garantizar la accesibilidad en los entornos y en el ejercicio de los derechos y libertades deberán ser variadas, según tipos e intensidades.

³ ONU, Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación general No. 2*, *op. cit.*, párrafo 24.

- › Falta de consideración de todos los espacios en los que se proyecta la accesibilidad.

De acuerdo con el criterio anterior, es muy común que las medidas adoptadas a favor de la accesibilidad se orienten generalmente a aspectos relacionados con el ámbito de la movilidad, en particular con el acceso y tránsito en las edificaciones, dejando de lado otros entornos igual de importantes como el de las comunicaciones y la información, así como el acceso a los sistemas y las TIC, todos ellos contemplados por la CDPD como espacios mínimos para garantizar la accesibilidad.

- › Falta de inclusión de las y los particulares en la adopción de medidas de accesibilidad.

Si bien la LFPED incluye en su artículo 2 la obligación de los poderes públicos federales de promover la participación de las y los particulares en la eliminación de los obstáculos que limitan en los hechos el ejercicio de la libertad y la igualdad de las personas, así como también la adopción de medidas para la igualdad, tal como se desprende de su artículo 15 Bis, la mayoría de los ordenamientos jurídicos son omisos en señalar la vinculación de las y los particulares en la adopción de medidas para la accesibilidad, aun cuando la misma CDPD reconoce esa obligación, y el Comité CDPD la haya reiterado en su *Observación general No. 2*.⁴

Toda vez que la accesibilidad no solamente vincula a los poderes públicos o autoridades de gobierno, sino también a los entes privados, ya sea como partícipes de la sociedad y por lo tanto de una carga importante de responsabilidad social, o bien por prestar servicios al público o de uso público,

⁴ ONU, Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación general No. 2*, *op. cit.*, párrafos 11, 13, 18, 24, 30, 35 y 38.

lo que con mayor razón los obliga a garantizar condiciones de accesibilidad universal en todos sus servicios e instalaciones y a instrumentar ajustes razonables en los casos que se requieran, con la finalidad de que toda la población goce y disfrute de tales servicios.

- › Falta de incorporación de acciones y obligaciones contundentes en la materia.

Es una constante en las legislaciones analizadas el carácter facultativo de las acciones que las autoridades competentes tienen que desarrollar, lo que fomenta que su cumplimiento sea optativo y que se deje al arbitrio de dichas autoridades, sobre todo con el empleo de verbos como “podrá”. Asimismo se destacan los casos en los que, a pesar de señalar el carácter potestativo de la medida, ésta se reduce al campo de la promoción o sensibilización, toda vez que no generan que existan acciones contundentes en materia de accesibilidad que puedan ser medibles y, por consiguiente, verificables y sancionables.

- › Falta de diagnósticos o de identificación de barreras en cada entorno.

La mayoría de las legislaciones son omisas en identificar previamente, a través de diagnósticos, las barreras que más caracterizan o afectan el ejercicio de los derechos o el uso de los bienes, productos o servicios que reconocen y regulan; el ámbito en el que se producen, y los tipos de discapacidad a los que afecta. Situación que podría coadyuvar a implementar medidas más eficaces para eliminar dichas barreras y garantizar la accesibilidad en los entornos, ya sea a través del diseño para todos, de la eliminación de barreras o de la realización de ajustes razonables en casos concretos.

- › Falta de consulta a las personas con discapacidad y a las organizaciones que las representan.

En estrecha relación con el punto anterior, los ordenamientos en estudio no señalan la obligación de las autoridades competentes en cada ámbito acerca de dialogar y consultar directamente con las personas con discapacidad y con las organizaciones que las representan acerca de sus necesidades más apremiantes de accesibilidad en los diferentes entornos. Situación que, de reconocerse, no sólo daría cumplimiento a uno de los mandatos de la CDPD,⁵ sino que además fomentaría la participación social de las personas con discapacidad, así como la existencia de una legislación en materia de accesibilidad mucho más apegada a la realidad, que respondiera a las principales demandas de las personas con discapacidad en el ejercicio de sus derechos, sobre todo cuando se está en presencia de un grupo tan diverso que exige la adopción de medidas de distinta índole en el caso de la accesibilidad.

- › Falta de inclusión de otras personas profesionales del tema de la accesibilidad.

Asimismo, tampoco se prevé la participación de las y los profesionales técnicos en cada ámbito (quienes conocen la parte técnica-operativa de cada entorno), ni de las empresas encargadas del diseño, producción o fabricación de los bienes o de la prestación de los servicios (sobre todo de los concesionados), con la finalidad de que las autoridades competentes, en coordinación con esas empresas y personas profesionales de cada materia, así como con las propias personas con discapacidad, estén en posibilidad de instrumentar los cambios en cada entorno para convertirlos en espacios accesibles.

- › Falta de mecanismos de supervisión y vigilancia.

Las legislaciones excepcionalmente contemplan mecanismos de supervisión y vigilancia en cuanto al cumplimiento

⁵ ONU, Asamblea General, Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *op. cit.*, artículo 4, párrafo 3.

de las medidas en materia de accesibilidad, lo que dificulta la existencia de organismos integrados con personal con conocimiento técnico en la materia, capacitado y sensibilizado, encargados de la verificación de las obligaciones de accesibilidad, así como de la imposición de sanciones en caso de incumplimiento. Obligaciones entre las que se incluyen aquellas orientadas a la asignación de recursos financieros para el logro de las acciones de accesibilidad.

El Comité CDPD en su *Observación general No. 2* señala que un problema en común, derivado de los informes revisados de los Estados parte de la CDPD, es que no existe un mecanismo de supervisión adecuado para garantizar la aplicación práctica de las normas sobre accesibilidad. En los casos en los que sí los llega a haber, la supervisión recae en autoridades locales que no cuentan con el conocimiento técnico ni los recursos humanos y materiales.⁶

- › Falta de periodos de cumplimiento.

Las legislaciones analizadas en su mayoría son omisas en establecer periodos o plazos en los que las entidades (gubernamentales o privadas) responsables de implementar medidas de accesibilidad las deban llevar a cabo, sobre todo si se toma en cuenta que en los casos de garantía de accesibilidad en los entornos ya existentes es indispensable la fijación de plazos para alcanzar de forma progresiva la accesibilidad de los mismos y tener acciones concretas y medibles para la imposición de sanciones en caso de incumplimiento.

Los puntos anteriores son tan sólo algunos de los elementos de mayor trascendencia que mayormente impactan en el respeto y ejercicio del derecho a la accesibilidad de las personas con discapacidad. Sin embargo, no significa que sean los únicos si se atiende a ámbitos particulares de la accesibili-

⁶ ONU, Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación general No. 2*, op. cit., párrafo 10.

dad. En las siguientes líneas se expondrán algunos elementos controversiales, derivados de la comparación entre el modelo normativo óptimo y el vigente, que diagnostican el estado que guarda cada uno de esos entornos en los que se proyecta la accesibilidad, con el propósito de que sean atendidos en cada caso y asegurar condiciones óptimas de accesibilidad.

Derecho a la movilidad

Ámbito urbano

Al ser en parte una materia de competencia local, no existen parámetros legislativos que a nivel nacional, y con carácter general, regulen los elementos de urbanización y mobiliario urbano de una localidad, así como los estándares de accesibilidad que los tendrían que caracterizar para garantizar su uso por parte de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones. Tal como sucede en otros países, por ejemplo en España, donde en el ámbito de las provincias autonómicas, en particular la del País Vasco (expuesto en el modelo normativo óptimo), existe una normativa que sirve de referencia para aplicar las diversas disposiciones que sobre la materia se han emitido a nivel estatal, estableciendo parámetros generales sobre la misma.

En consecuencia, la ausencia de disposiciones que agrupen los parámetros generales de accesibilidad que deberían caracterizar al entorno urbano en cada localidad en nuestro país, implica que debe existir un reconocimiento y una regulación diferente sobre la temática según la entidad federativa de que se trate, lo que impide que en el territorio nacional se cuente con los mismos estándares de accesibilidad en el entorno urbano, que deriva en falta de accesibilidad para garantizar el desplazamiento y tránsito de las personas con discapacidad por la zona urbana o rural donde habiten o desempeñen sus actividades.

Ámbito de las edificaciones

Tal como se expuso en el modelo normativo vigente, la regulación en el ámbito de las edificaciones es competencia de las autoridades de los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal, como lo establece la LGIPCD.

Sin embargo, aun cuando la LGIPCD, que es el principal ordenamiento que reconoce el derecho a la accesibilidad de las personas con discapacidad,⁷ debería contener una serie de disposiciones que de manera general establecieran los parámetros o características que las edificaciones tendrían que reunir para ser accesibles para las personas con discapacidad, ya sea que alberguen la prestación de un servicio público, sean instalaciones de uso público, edificaciones nuevas o de reciente creación, cabe señalar que dicha legislación no cumple con esos requisitos.

Únicamente se limita a disponer en unos cuantos artículos que a los inmuebles se debe aplicar un diseño universal y la accesibilidad de forma progresiva, sin tomar en cuenta otros factores para asegurar la accesibilidad y garantizar el libre desplazamiento de las personas con discapacidad en condiciones de seguridad, comodidad e igualdad, respetando su autonomía e independencia. Mucho menos hace referencia al establecimiento de plazos determinados que permitan verificar los avances de la accesibilidad de forma progresiva, como lo indica esta legislación.

Por lo tanto, al no existir una legislación que unifique tales criterios y que, además, se constituya en un piso común para los ordenamientos adicionales que las autoridades de los tres niveles de gobierno tendrían que expedir para regular aspectos técnicos de la accesibilidad, tal como lo señala la propia LGIPCD en su artículo 16, este vacío genera que se emita un sinnúmero de disposiciones normativas y técnicas que no se encuentran armonizadas entre sí y que resultan aplicables para casos muy particulares según se trate

⁷ No existe otra legislación que a nivel nacional regule ese ámbito, con independencia de que existan Normas Oficiales Mexicanas u otro tipo de disposiciones técnicas que aplican a ciertos supuestos o ámbitos, pero no a la generalidad de las edificaciones.

de inmuebles que albergan oficinas federales, estatales, servicios de salud, entre otros supuestos señalados en el modelo normativo vigente. Esto propicia diferentes situaciones de reconocimiento del derecho a la accesibilidad en las edificaciones, así como diversas condiciones, requisitos y parámetros de cumplimiento de ese derecho.

Un punto de referencia para el cambio de regulación en la materia podría ser la legislación provincial de Cataluña (expuesta en el modelo normativo óptimo), que teniendo por finalidad agrupar las disposiciones que sobre accesibilidad en los inmuebles se han emitido en el Estado español, delimita las acciones que las autoridades de dicha provincia están obligadas a implementar para garantizar la accesibilidad de las personas con discapacidad en las edificaciones. Refiriendo su campo de aplicación tanto a edificaciones nuevas como a las ya existentes, estableciendo los requisitos de accesibilidad que de manera general deberían reunir los mismos, así como señalando los plazos para el cumplimiento progresivo de las condiciones de accesibilidad.

Por lo tanto, el establecimiento de esos elementos en una legislación general sobre accesibilidad coadyuvaría a garantizar las condiciones de accesibilidad en los edificios. Asimismo, debe incluirse el señalamiento de un órgano encargado de la verificación de esas condiciones, ya que en este rubro, si bien el Reglamento de la LGIPCD establece que en materia de inmuebles federales destinados a oficinas administrativas la autoridad encargada de verificar sus condiciones de accesibilidad es el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (Indaabin), la LGIPCD, además de ser omisa en hacer este reconocimiento, también lo es en señalar la existencia de un órgano de verificación aplicable a todos los inmuebles sin importar su destino o carácter (es decir, si son de instancias federales, estatales o municipales, si son de uso público o si en su interior se presta un servicio público), por lo que el cumplimiento de las condiciones de accesibilidad en los mismos queda a medias al no existir una instancia que brinde el seguimiento debido.

Ámbito de los transportes

Transporte marítimo

En el caso del servicio de transportación marítima de las personas con discapacidad, cabe señalar que ni en el ámbito internacional, sea universal o regional, ni en el nacional existen disposiciones que reconozcan las condiciones de accesibilidad en que se debe prestar dicho servicio, como podrían ser las características que deberían reunir las terminales o puertos, las embarcaciones destinadas al transporte público de personas pasajeras o el trato que el personal de las mismas debería tener para las personas con discapacidad. Esto da pauta para que dicho servicio se otorgue en condiciones que podrían no ser respetuosas de las necesidades en materia de accesibilidad de las personas con discapacidad.

Por consiguiente, resulta necesaria y urgente la emisión de una normativa que incluya esos aspectos y garantice el respeto del derecho a la accesibilidad de las personas con discapacidad en los servicios de transportación marítima.

Transporte terrestre

En el ámbito federal la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, encargada de regular dicha materia, no contiene ninguna referencia respecto de las condiciones de accesibilidad en que debe prestarse este servicio.

Por su parte, a nivel local, cada entidad federativa es la responsable de emitir la regulación a la que quedará sujeta la prestación del servicio público de pasajeros. Por lo tanto, es de esperarse que existan tantas legislaciones locales al respecto como entidades federativas hay en la República Mexicana. Cada una con sus características y contenidos en particular, de conformidad con los medios de transporte que en cada estado se destinen para tal efecto.

Por consiguiente, considerando que la falta de parámetros mínimos para la prestación de un servicio o el diseño y fabrica-

ción de un bien o producto puede afectar las condiciones de su uso por parte de la totalidad de las personas, se estima necesaria la inclusión de contenidos homogéneos en una legislación general por cuanto se refiere a las características en que debe prestarse el servicio público de pasajeros por vía terrestre. Sin entrar al detalle de cada medio de transporte en particular, debe especificar los elementos y condiciones de accesibilidad que como mínimo deberían reunir las unidades que prestan el servicio, las terminales de llegada, destino e intermedias en su caso, la venta de boleto, tarjetas o cualquier otro instrumento que haga las veces de “pasaje” y, en general, toda la prestación del servicio, incluyendo el trato con el personal de la empresa encargada de otorgarlo.

Se hace este señalamiento para que las diversas autoridades competentes en la materia tanto a nivel local como federal estén en posibilidad de emitir la regulación reglamentaria o técnica que se requiera, pero siempre tomando en consideración un piso en común, como serían los contenidos establecidos en una legislación general de accesibilidad, tal como sucede en el caso de Perú, cuya legislación sobre discapacidad contempla las condiciones generales en que debe prestarse el servicio de transporte terrestre, delimitando las atribuciones y obligaciones en la materia por parte de las autoridades de los diferentes niveles de gobierno.

Transporte aéreo

Como se deriva de la comparación entre el modelo normativo óptimo y el modelo normativo vigente, las *legislaciones* que actualmente regulan la prestación de este servicio (Ley de Aviación Civil y Ley de Aeropuertos, ambas de competencia federal) son omisas en reconocer el derecho a la accesibilidad de las personas con discapacidad.

Por un lado, la LAC se limita a disponer que se deben adoptar las medidas necesarias que permitan atender a las personas con discapacidad en la prestación del servicio de transportación aérea, pero sin especificar más en el contenido o características de

las mismas, atribuyendo dicha facultad a las empresas concesionarias y permisionarias.

Por otro lado, aun cuando se podría argumentar que su Reglamento implícitamente desarrolla la obligación anterior al señalar algunos aspectos relacionados con el desplazamiento de las personas con discapacidad, con el acceso de perros guía u otros animales de servicio a la aeronave o con la capacitación de la tripulación de vuelo respecto al trato de personas pasajeras con discapacidad, no abarca más disposiciones al respecto, por lo que sigue siendo limitada. No dispone otras pautas que las concesionarias o permisionarias del servicio público de transporte aéreo tendrían que instrumentar en el rubro de la accesibilidad, no sólo física sino también en el ámbito de las comunicaciones y la información, así como en los sistemas y las TIC, que aseguren que en el otorgamiento de ese servicio se consideren las necesidades particulares de cada tipo de discapacidad.

En otras palabras, la LAC es omisa en contener disposiciones que obliguen a las empresas de transportación aérea a prohibir la discriminación en el servicio por motivo de discapacidad, a brindar asistencia a las personas con discapacidad durante el viaje, incluido el embarque y desembarque del avión, o bien a otorgar información en formatos accesibles acerca de los servicios que ofrecen a las personas con discapacidad, tal como sí lo hacen los contenidos de los manuales CLAC y OACI, respectivamente.

Con relación a la Ley de Aeropuertos cabe señalar que atribuye a las concesionarias y permisionarias de los servicios aeroportuarios la obligación de adoptar las medidas que se requieran para atender de manera adecuada a las personas con discapacidad (su Reglamento contiene una regulación similar). Sin embargo, fuera de esa previsión, tampoco señala, ni siquiera de forma general, cuáles serían las bases o pautas de accesibilidad que la infraestructura aeroportuaria y de los aeródromos civiles tendrían que tomar en cuenta para garantizar el desplazamiento, uso y tránsito de las personas con discapacidad. En ese sentido, es necesario dotar de contenido a la atribución anteriormente reseñada.

Esta situación evidentemente expone también una falta de armonización de esa Ley de Aeropuertos con los contenidos de los manuales CLAC y OACI, especialmente de este último, en el que se hace referencia a las condiciones de accesibilidad que deberían reunir las instalaciones aeroportuarias, señalando incluso la obligación de las empresas operadoras de los aeropuertos de consultar a las personas con discapacidad sobre la accesibilidad en ese entorno.

Por lo que se refiere a la normativa administrativa en la materia, es de destacarse que la Circular Obligatoria CO SA-09.2/13. Lineamientos para la accesibilidad de las personas con discapacidad y/o movilidad reducida a las infraestructuras aeroportuarias y al servicio de transporte aéreo (Circular Obligatoria), a pesar de haber sido un gran avance en materia de inclusión de personas con discapacidad y expedida con la finalidad de homologar criterios de carácter operativo, administrativo y de infraestructura en la prestación del servicio público de transporte aéreo para garantizar la accesibilidad de las personas con discapacidad, atendiendo a criterios tanto de la CDPD como de la OACI, tampoco se encuentra totalmente armonizada con las previsiones de los manuales CLAC y OACI.

Si bien la Circular Obligatoria resuelve de cierta manera la falta de regulación que omiten la LAC y la Ley de Aeropuertos por lo que respecta a la accesibilidad en el servicio de transporte aéreo, la misma tampoco agota la regulación que en la materia tendría que existir, toda vez que:

- › Condiciona el cumplimiento de algunas disposiciones al señalar que quedan sujetas a disponibilidad del servicio.
- › Condiciona los servicios de apoyo en la infraestructura aeroportuaria a que sean solicitados por las propias personas con discapacidad.
- › Es limitada en cuanto a las medidas que deberían adoptarse para garantizar la accesibilidad de las personas con discapacidad al interior de las aeronaves, ya que restringe sus

disposiciones a la discapacidad de tipo física, y deja de lado las necesidades de accesibilidad de los otros tipos de discapacidad.

- › Incluso este último comentario resulta aplicable para la totalidad de la Circular Obligatoria, ya que sus regulaciones parecieran enfocadas únicamente a la discapacidad motriz, sin considerar las discapacidades sensoriales, mentales e intelectuales.
- › Es omisa en señalar con claridad los supuestos en los que las concesionarias o permisionarias del servicio de transporte aéreo podrán solicitar a las personas con discapacidad un certificado médico para permitirles el acceso a la aeronave.
- › Sujeta a condiciones de temporalidad la realización de ajustes razonables, lo que atenta en contra lo previsto por la CDPD.

Estas situaciones evidentemente contrarían lo dispuesto por los manuales de referencia, en los que en ningún momento se condicionan los servicios a disponibilidad o a la petición de las personas con discapacidad, ni tampoco reducen el ámbito de aplicación a tipos de discapacidad en particular, como se desprende de la exposición de sus contenidos en el modelo normativo óptimo.

Con independencia de la falta de congruencia de la Circular Obligatoria con los manuales CLAC y OACI, lo que más llama la atención es que desarrolle una serie de disposiciones tendientes a garantizar condiciones de accesibilidad en el servicio público de transporte aéreo sin que exista una adecuación tanto con las legislaciones secundarias de la materia, LAC y Ley de Aeropuertos, como con los reglamentos de las mismas. Sobre todo si se toma en cuenta que la Circular Obligatoria se encuentra en un nivel jerárquico inferior que los reglamentos y las leyes reseñadas.

Si se recuerda el análisis que se llevó a cabo de esos ordenamientos en el modelo normativo vigente, es evidente que en ellos existen disposiciones que invariablemente pueden ser utilizadas

por las concesionarias y permisionarias del servicio de transporte aéreo *para otorgar éste sin requerimientos de accesibilidad o bien no prestarlo a las personas con discapacidad* (como es el caso del artículo 41 del Reglamento de la LAC), inhibiendo su derecho a la movilidad a través de la transportación aérea.

Por todo lo anterior, se considera conveniente una amplia revisión de todos los ordenamientos que resultan aplicables en la materia (LAC, Ley de Aeropuertos y sus reglamentos, así como de la Circular Obligatoria), con la finalidad de homologar contenidos en atención a las previsiones de los manuales CLAC y OACI; incluir los mandatos de accesibilidad que hagan falta, y presentar una regulación armónica del servicio público concesionado del transporte aéreo.

Si bien el Congreso de la Unión no tiene facultad para emitir o modificar regulaciones reglamentarias, como los reglamentos de las legislaciones citadas o la Circular Obligatoria, los contenidos de esas normativas deberían analizarse para valorar la pertinencia de incluirlos en una legislación y, de esa manera, reconocer desde un nivel jerárquico superior al reglamentario el derecho a la accesibilidad en la transportación aérea de las personas con discapacidad.

Derecho a la educación inclusiva

Atendiendo a lo previsto tanto en el modelo normativo óptimo como en el modelo normativo vigente, es indiscutible la persistencia del modelo de educación especial para las personas con discapacidad en nuestro país, tal como lo reiteró el Comité CDPD en sus *Observaciones finales* emitidas a México en 2014. Esto da como resultado que ordenamientos como la LGE, orientada a garantizar el derecho a la educación de todas las personas, siga siendo omisa en reconocer las condiciones de accesibilidad que deberían instrumentarse por parte de las autoridades educativas de los tres órdenes de gobierno para garantizar el ejercicio de ese derecho a las personas con discapacidad en igualdad de condiciones.

Incluso, a pesar de que la LGIPCD y su Reglamento sí reconocen una serie de medidas de accesibilidad que se deben implementar para que las personas con discapacidad puedan ejercer su derecho a la educación, atendiendo a lo previsto por la CDPD, no son suficientes si en la práctica no se llevan a cabo y no existen mecanismos de supervisión de cumplimiento, así como de imposición de sanciones en su caso.

La falta de medidas de accesibilidad en este ámbito ha sido reconocida por el Comité CDPD, que en sus *Observaciones finales* manifestó a nuestro país la preocupación por la ausencia de materiales didácticos y edificaciones escolares accesibles para las personas con discapacidad.⁸

Por lo que se refiere a la falta de accesibilidad en los edificios escolares, baste señalar que el propio Reglamento de la LGIPCD, desarrollando la disposición prevista en esa legislación en materia de accesibilidad física, determina que al Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa le corresponde garantizar que existan las condiciones de accesibilidad únicamente en las instalaciones escolares a las que acuden personas con discapacidad, mas no en la generalidad de los centros escolares, al tiempo que promueve esa misma atribución en los institutos en el ámbito estatal.

Con esto se desconoce que la garantía de accesibilidad debe estar presente en todas las instalaciones educativas sin importar si a ellas acuden personas con discapacidad, pues precisamente la apertura o creación de escuelas accesibles es lo que permitirá el aseguramiento de una educación inclusiva para las personas con discapacidad. Sin olvidar que la accesibilidad en las edificaciones también beneficia a otras personas, como niñas y niños, personas adultas mayores o mujeres embarazadas.

Por otra parte, la ausencia de condiciones accesibles en los centros escolares se ve reforzada con el hecho de que la Ley General de la Infraestructura Física Educativa no reitera las atribu-

⁸ ONU, Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observaciones finales sobre el informe inicial de México*, op. cit., párrafo 47, incisos a y c.

ciones asignadas al instituto mencionado, lo que fomenta que no exista armonía u homologación de las mismas, lo que dificulta, a su vez, el desarrollo de sus funciones y el seguimiento y verificación de las mismas.

Respecto a la accesibilidad de materiales didácticos y otras herramientas para garantizar una educación inclusiva en todo el proceso educativo, si bien la LGIPCD contiene disposiciones que podrían rescatarse y resultar convenientes para ese fin, deben reforzarse con la previsión de mecanismos de vigilancia y supervisión con la finalidad de que en la práctica efectivamente existan esos materiales y se dote a los centros escolares de los mismos. Además, considerar las acciones necesarias para asegurar que también las y los particulares que prestan servicios educativos a través de la autorización o del reconocimiento de validez oficial de estudios cumplan con las condiciones de accesibilidad en todos los entornos relacionados con la educación.

Derecho a la salud

Derivado de la exposición del derecho a la salud en el modelo normativo vigente se desprende que ni la Ley General de Salud (LGS) ni la LGIPCD contienen disposiciones enfocadas a garantizar la accesibilidad en el ejercicio de este derecho para las personas con discapacidad. Lo anterior, aun cuando la accesibilidad es uno de los elementos esenciales del derecho a la salud, tal como lo señala la *Observación general No. 14 (2000). El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)* que emitió el Comité DESC, descrita en el modelo normativo óptimo.

Únicamente la Norma Oficial Mexicana NOM-030-SSA3-2013, *que establece las características arquitectónicas para facilitar el acceso, tránsito, uso y permanencia de las personas con discapacidad en establecimientos para la atención médica ambulatoria y hospitalaria del Sistema Nacional de Salud*, hace alusión a las condiciones de accesibilidad que se deben tomar en cuenta en

el entorno físico de las instalaciones médicas para asegurar la prestación de ese servicio a las personas con discapacidad.

Sin embargo, fuera de ese reconocimiento y regulación, el orden jurídico nacional es omiso en reconocer el derecho a la accesibilidad en otros entornos relacionados con la salud, como son propiamente los servicios médicos, los diagnósticos clínicos y demás información que se requiere para gozar de una buena atención médica. Entornos en los que evidentemente se necesitan condiciones óptimas de accesibilidad, principalmente por lo que se refiere al ámbito de las comunicaciones, la información, así como los sistemas y las TIC.

Ni las legislaciones ni la NOM hacen alusión a la accesibilidad vinculada con la salud sexual y reproductiva de las mujeres con discapacidad, considerando que ésta es una de las principales recomendaciones emitidas por el Comité CDPD a México en sus *Observaciones finales* de 2014.⁹

Derecho al trabajo

De acuerdo con datos arrojados por la *Enadis 2010. Resultados sobre personas con discapacidad*, la totalidad de las personas con discapacidad encuestadas señalaron que el principal problema que enfrentan en el país es el desempleo.¹⁰ Situación que se reitera con el hecho de que más de la mitad de las mismas encuestadas, es decir, 52.3%, determinó que la mayoría de sus ingresos proviene de su familia (padres y otros familiares), mientras que sólo 4 de cada 10 mencionaron que obtienen la mayor parte de sus ingresos por su propio trabajo.¹¹

Dicha situación es constatada por el Comité CDPD, que en sus *Observaciones finales* emitidas a México en 2014 señala su

⁹ *Ibid.*, párrafo 50, inciso b.

¹⁰ Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred) y Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad (Conadis), *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México. Resultados sobre personas con discapacidad*, *op. cit.*, p. 73.

¹¹ *Ibid.*, p. 58.

preocupación por la baja tasa de empleo de las personas con discapacidad, especialmente por lo que se refiere a las personas con discapacidad intelectual y mental.¹²

Esta situación se debe, entre otros motivos, a la escasa cobertura de estrategias y programas para su fomento,¹³ a la ausencia de medidas legislativas de inclusión laboral que garanticen el ejercicio del derecho al trabajo de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones a las de las personas sin discapacidad, así como a la falta de previsión de mecanismos eficaces de seguimiento y verificación en el cumplimiento de esas disposiciones por parte de las personas empleadoras, ya sea una empresa privada o una entidad gubernamental.

Lo anterior se constata con lo previsto en el modelo normativo vigente, en comparación con lo señalado en el modelo normativo óptimo, toda vez que el orden jurídico nacional, en particular la Ley Federal del Trabajo (LFT) y la LGIPCD, sin perjuicio de reconocer el derecho al empleo de las personas con discapacidad, son omisas en señalar las medidas de accesibilidad que deberían adoptarse en todos los entornos relacionados con el mismo,¹⁴ como son las ofertas laborales, los procesos de selección, la contratación, la promoción profesional y la capacitación y el adiestramiento, por citar sólo algunas, con la finalidad de que ese derecho sea ejercido por las personas con discapacidad en igualdad de condiciones a las del resto de personas trabajadoras sin discapacidad.

Por ejemplo, un caso de accesibilidad al ámbito laboral sería contar con ofertas laborales accesibles para los distintos tipos de discapacidad o bien entrevistas de selección acordes con las

¹² ONU, Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observaciones finales sobre el informe inicial de México*, op. cit., párrafo 51, inciso a.

¹³ *Idem*.

¹⁴ Aun cuando esas previsiones atenderían a lo previsto por la LFPED, que considera como una medida de nivelación a ser implementada por los poderes públicos y los particulares bajo su regulación, la adaptación de puestos de trabajo para las personas con discapacidad.

necesidades de comunicación de las personas aspirantes al puesto de trabajo.

Respecto a la LFT se comenta que si bien la misma dispone en su artículo 132, fracción XVI Bis, como una obligación de las personas empleadoras garantizar instalaciones adecuadas para el acceso y desarrollo de actividades de las personas con discapacidad, siempre y cuando en los centros de trabajo se cuente con más de cincuenta personas trabajadoras, dicha disposición no es suficiente para agotar los requisitos de accesibilidad que deberían estar previstos en esa legislación, ni mucho menos está acorde con los estándares de accesibilidad descritos en el modelo normativo óptimo.

Si se atiende a los contenidos de la CDPD y a otras de las referencias o parámetros internacionales que sobre la materia se han detallado en el modelo normativo óptimo, es posible afirmar que, sin importar el número de personas trabajadoras o personas trabajadoras con discapacidad que laboren en un centro determinado, el mismo debe contar con estándares de accesibilidad universal y con la obligación de realizar ajustes razonables cuando se requieran en un caso en concreto, sin condicionar dicha obligación a un número mínimo de personal.

Por otra parte, aun cuando la LFT considere la adecuación de las instalaciones de los centros laborales para que en ellas puedan desarrollar sus actividades las personas con discapacidad, no se debe perder de vista que únicamente hace alusión a las condiciones de accesibilidad en el entorno físico, dejando de lado cualquier otra previsión en cuanto a la obligación de garantizar la accesibilidad en el ámbito de las comunicaciones, de la información, de los sistemas y las TIC. Aspectos que son igual de importantes para que el derecho al trabajo sea ejercido en igualdad de oportunidades por las personas con discapacidad.

Incluso, en el mismo ámbito de la accesibilidad física, la legislación en comento es omisa en mencionar que para asegurarla se deban tener en cuenta las estrategias del diseño universal y los ajustes razonables. Destaca, en el caso de estos últimos, que justamente al Comité CDPD le preocupa que en México no exista

una reglamentación acerca de la aplicación de los ajustes razonables para las personas con discapacidad en el sector laboral, tanto en el sector público como el privado.¹⁵

Derecho de acceso a la justicia

En el caso del derecho de acceso a la justicia de las personas con discapacidad, si bien la LGIPCD lo reconoce al establecer una serie de medidas para garantizar la accesibilidad en el ejercicio del mismo (sobre todo en el ámbito de la información y las comunicaciones), así como al indicar que para tal efecto debe existir la disponibilidad de recursos por parte de las instituciones impartidoras de justicia, es omisa en mencionar una de las principales disposiciones que sobre la materia formula la CDPD, la de llevar a cabo los debidos ajustes al procedimiento atendiendo a la condición en particular de la persona con discapacidad, lo que conlleva la ausencia de medidas de accesibilidad en el ejercicio del derecho de acceso a la justicia.

Dicha situación es reiterada por el Código Federal de Procedimientos Civiles (CFPC) y el Código Federal de Procedimientos Penales (CFPP) (que se analizaron en el modelo normativo vigente), toda vez que tampoco contienen disposición alguna relacionada con la obligación de realizar ajustes al procedimiento en términos de lo previsto por el artículo 13 de la CDPD, limitándose a señalar algunas disposiciones (mínimas) acerca de la accesibilidad en las comunicaciones y la información durante la tramitación de esos procedimientos, pero condicionando la instrumentación de las acciones a que medie solicitud por parte de las personas con discapacidad.

Es evidente que, aun cuando esos códigos consideran la adopción de ciertas medidas en la materia, el reconocimiento del derecho a la accesibilidad con relación al acceso a la justicia es

¹⁵ ONU, Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observaciones finales sobre el informe inicial de México*, op. cit., párrafo 51, inciso e.

limitado, al dejar de lado la implementación de acciones para todos los tipos de discapacidad, excluyendo a las de tipo físico, mental o intelectual, así como desconociendo la libertad de las y los jueces para instrumentar otras medidas que mejor se adecúen al caso en concreto, tal como lo señala la CDPD. En otras palabras, desconociendo la obligación original y directa de las y los impartidores de justicia de garantizar la accesibilidad en el ejercicio del derecho de acceso a la justicia.

Por otra parte, si bien el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP), a diferencia del CFPP, es más abierto con relación a la implementación de otras medidas adicionales a las contempladas por este último para garantizar mejores condiciones de accesibilidad en el derecho de acceso a la justicia,¹⁶ en estricto apego a lo dispuesto por la CDPD debería contener el reconocimiento expreso de la obligación de las y los jueces de llevar a cabo los ajustes requeridos al procedimiento. Cabe mencionar que tales ajustes no sólo deberían estar previstos para el ámbito de la información y las comunicaciones, sino también para el entorno físico y el de los sistemas y las TIC, destacando su actuación de oficio en la adopción de los mismos, sin condicionarla a que sean solicitados por las propias personas con discapacidad.

Con ese tipo de previsiones se daría pauta a que las personas impartidoras de justicia fuesen más receptivas acerca de las necesidades particulares que las personas con discapacidad requieren satisfacer en su acceso a la justicia.

Derechos político-electorales

Los derechos político-electorales son “*libertades que promueven la inclusión y la participación de la sociedad y son condición indispensable para lograr la igualdad sustantiva y hacer valer el conjunto de*

¹⁶ Tal como se deriva de la redacción de su artículo 45.

derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de las personas".¹⁷

Sin embargo, tal como lo confirma la *Guía para la acción pública. Elecciones sin discriminación*, actualmente existen "viejas prácticas incompatibles con los principios democráticos que, de forma indirecta y sutil, frenan el ejercicio pleno de los derechos políticos", como en el caso de las personas con discapacidad.¹⁸ Tal como se desprende de la comparación entre el modelo normativo óptimo con el modelo normativo vigente, del que se deriva una falta de armonización de este último con el primero.

Como punto de partida, la LGIPCD no reconoce en su contenido a los derechos político-electorales de las personas con discapacidad, lo que no significa que las personas con discapacidad no gocen de la titularidad de los mismos, toda vez que dicho reconocimiento deviene originalmente de la CPEUM. Esa falta de reconocimiento o inclusión por parte de la LGIPCD implica que la misma sea omisa en señalar las medidas a implementar por parte de las autoridades electorales para garantizar que esos derechos se ejerzan en condiciones óptimas de accesibilidad y, por lo tanto, en igualdad de condiciones para todas las personas.

Por su parte, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), que en teoría reconoce los derechos y obligaciones político-electorales de todas las y los ciudadanos, no lo hace por lo que se refiere a las personas con discapacidad mental, ya que les restringe su derecho a votar tan sólo por tener una discapacidad, atentando en contra de lo previsto por la CPEUM en su artículo 1 (que señala que todas las autoridades están obligadas a promover, respetar, proteger y garantizar sin discriminación alguna todos los derechos reconocidos en dicho ordenamiento, así como en los tratados internacionales ratificados por México). Al igual que vulnera el artículo 29 de la CDPD, que reconoce el

¹⁷ Conapred, *Guía para la acción pública. Elecciones sin discriminación*, op. cit., p. 20.

¹⁸ *Ibid.*, p. 35.

derecho al voto de todas las personas con discapacidad sin distinción alguna entre ellas.

Asimismo, dicho ordenamiento electoral (LGIPE) no contiene disposición alguna respecto de la accesibilidad que debería caracterizar al material, al proceso y a la jornada electoral, contrariando abiertamente las disposiciones previstas por la CDPD. No existe una norma que obligue a contar con boletas accesibles para los distintos tipos de discapacidad, con casillas para personas con problemas de movilidad o que utilicen algún tipo de ayuda para su desplazamiento, ni tampoco que asegure que los mensajes de publicidad de las elecciones y de las propuestas de las y los candidatos, por citar algunos supuestos, sean transmitidos en formatos accesibles.

Por lo tanto, aun cuando el Instituto Nacional Electoral (INE), tal como se determinó en el modelo normativo vigente, emita en cada jornada electoral una serie de lineamientos, circulares, acuerdos u otro tipo de disposiciones orientadas a adoptar medidas en favor de la accesibilidad de las personas con discapacidad en los procesos electorales, eso no garantiza que dichas situaciones sucedan en la realidad si no están incluidas dentro de la legislación que reconoce y regula todo lo relacionado con el ejercicio de los derechos político-electorales de las personas ciudadanas, sobre todo cuando los lineamientos y demás disposiciones emitidas por el INE únicamente tienen una vigencia temporal.

Esa ausencia de accesibilidad en los procesos electorales fue reconocida por el Comité CDPD, que en sus *Observaciones finales* a México se pronunció acerca de la preocupación que le genera que no existan condiciones de acceso para las personas con discapacidad.¹⁹

En otras palabras, la LGIPE es omisa en reconocer expresamente la prohibición de cualquier acto de discriminación en el ejercicio de los derechos político-electorales a causa de la discapacidad. Por lo tanto, es necesario agrupar en un ordenamiento

¹⁹ ONU, Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observaciones finales sobre el informe inicial de México*, op. cit., párrafo 55.

que resulte aplicable, y sobre todo exigible para las autoridades electorales, tanto nacionales como locales, todas las disposiciones que garanticen la accesibilidad en el ejercicio de los derechos político-electorales de las personas con discapacidad, ya sea como ciudadanas para emitir su voto o como ciudadanas que se postulan para ser electas para un cargo público. Destaca principalmente el reconocimiento de ese derecho para todas las personas con discapacidad sin discriminación de ningún tipo, en particular, sin discriminación por motivos de discapacidad.

Derecho de acceso a la información y libertad de expresión y de opinión

Con relación al reconocimiento que el orden jurídico nacional hace del derecho de acceso a la información y de la libertad de expresión y de opinión, resalta que aun cuando la LGIPCD, así como la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), establecen una amplia regulación al respecto, atendiendo al contenido previsto por la CDPD con relación a ese derecho, esa última legislación adolece de ciertas características que en la práctica conllevan al desconocimiento de ese derecho para las personas con discapacidad, aun con las previsiones de proporcionar información en formatos accesibles.

A continuación algunas de esas consideraciones:

- › Si bien en algunos numerales de la LGTAIP se hace hincapié de las medidas concretas a implementar por parte de los sujetos obligados y de los organismos garantes del acceso a la información pública, en ocasiones las mismas se inclinan más al fomento y a la promoción que a la realización de acciones que en la práctica garanticen efectivamente el cumplimiento de las condiciones de accesibilidad.
- › En otros supuestos, el carácter de las disposiciones, en lugar de ser imperativo o potestativo, es meramente facultativo, como en los casos en los que emplea el uso de verbos

- como “procurar”, dejando abierta la posibilidad de que los sujetos obligados cumplan o no con ellas.
- › Por otra parte, a veces la LGTAIP reduce la consideración de la accesibilidad en la información a supuestos muy particulares, cuando debería garantizar que toda la información en posesión de los sujetos obligados fuera accesible para las personas con discapacidad, sin importar si atendiendo a la naturaleza de dicha información debe o no tener una perspectiva de discapacidad.²⁰
 - › Aun cuando de los mandatos analizados de la LGTAIP se desprende que la información pública debe presentarse en formatos accesibles, describiendo qué se entiende por los mismos, esa legislación no aporta un listado mínimo de las diferentes condiciones en que la información debería mostrarse según los diversos tipos de discapacidad, con la finalidad de tener un punto de partida en común a partir del cual los sujetos obligados y los organismos garantes pudieran desarrollar de forma progresiva las políticas y programas orientados a garantizar la accesibilidad de la información en la máxima medida posible, tal como lo dispone el artículo 65 de la ley en estudio.

Por consiguiente, las disposiciones con relación a la accesibilidad en el ejercicio del derecho de acceso a la información, así como a la libertad de opinión y de expresión, deberían ser enfáticas en determinar la obligatoriedad de sus contenidos para las autoridades competentes en la materia, y establecer que la información debe ser accesible en todos los supuestos y no sólo en aquella relacionada con aspectos de la discapacidad. Es conveniente la formulación de contenidos que refieran a supuestos concretos de formatos accesibles que puedan servir de guía para las autoridades en la materia para emitir información con estándares óptimos de accesibilidad para las personas con discapacidad.

²⁰ Véase LGTAIP, artículo 64.

Derechos de autor

Con relación a los derechos de autor destaca que el 17 de marzo de 2015 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* una reforma a la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA), por la que se garantiza a las personas con discapacidad el acceso a los contenidos de las obras literarias o artísticas impresas, al poder explotar la misma para convertirla en un formato accesible. Toda vez que anteriormente se argumentaba que la reproducción de esas obras para adaptarlas a formatos que garantizaran su accesibilidad, implicaba una violación o atentado en contra de los derechos patrimoniales del o los autores y autoras de las obras.

Por consiguiente, con dicha reforma se atiende al objetivo previsto por el Tratado de Marrakech²¹ enfocado a garantizar el acceso a las obras literarias por parte de las personas con discapacidad, así como se da cumplimiento a una de las observaciones formuladas a México por parte del Comité CDPD, en la que se instaba a nuestro país a ratificar dicho instrumento internacional, situación que ocurrió el 30 de abril de 2015, quedando pendiente solamente la formalización del depósito de dicha ratificación.²²

Por consiguiente, resulta necesario analizar la reforma a la LFDA, señalada al inicio de esta sección, con la finalidad de verificar si es necesario llevar a cabo otras modificaciones al orden jurídico nacional para homologarlo con la totalidad de contenidos previstos por ese instrumento internacional.

Sistemas y tecnologías de la información y la comunicación (TIC)

Derivado del diagnóstico entre el modelo normativo óptimo y el modelo normativo vigente por lo que se refiere al derecho de

²¹ Tratado que se analiza en el modelo normativo óptimo y que se encuentra pendiente su entrada en vigor.

²² ONU, Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observaciones finales sobre el informe inicial de México, op. cit.*, párrafos 57 y 58.

acceso a los sistemas y las TIC, el orden jurídico nacional no se encuentra del todo armonizado con los principales estándares internacionales en la materia.

Por una parte, la LGIPCD no contiene un reconocimiento expreso de ese derecho para las personas con discapacidad y, por lo tanto, tampoco incluye las medidas de accesibilidad que deberían considerarse para el ejercicio del mismo en igualdad de condiciones a las de las personas sin discapacidad. Por lo tanto, contrastaría lo previsto por la CDPD al no contemplar como mínimo todos los entornos en los que se proyecta la accesibilidad, entre los que se encuentran los sistemas y las TIC.

Cabe señalar que la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTR) sí contempla una regulación en particular acerca del derecho de las personas con discapacidad a esos servicios, derivado principalmente de la reforma constitucional de 2013, que eleva a nivel constitucional las bases de un nuevo esquema de protección a las personas usuarias de los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión.

Sin embargo, sus disposiciones, aun cuando determinan desde sus primeros artículos la prohibición de discriminación en la prestación de los servicios que ella reconoce por cualquiera de las causas previstas por el artículo 1 de la CPEUM, entre ellas la discapacidad, no son suficientes para garantizar la accesibilidad en los servicios. Destacan los siguientes aspectos:

- ▶ Por un lado, el carácter en el que está redactada la atribución de competencias tanto del Ejecutivo Federal como del IFT provoca que las acciones a implementar no sean tan contundentes o que no pueda exigirse a las autoridades el cumplimiento de las obligaciones en la materia, toda vez que en lugar de establecer verbos que los obliguen a garantizar el acceso a las personas con discapacidad a los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión en igualdad de condiciones, se emplean expresiones como “*promoverán*”.
- ▶ Asimismo, los derechos reconocidos a las personas con discapacidad en el ámbito de las telecomunicaciones en

su mayoría se refieren a las condiciones de accesibilidad que debe cubrir la empresa prestadora de esos servicios, pero en su faceta de atención al público o divulgación de sus servicios, en lugar de referirse a las medidas de accesibilidad que se deberían incorporar en la prestación del servicio mismo.

- › Al respecto, la LFTR solamente señala en una disposición que las personas con discapacidad podrán solicitar a las empresas concesionarias equipos terminales con funcionalidades, programas o aplicaciones que permitan la accesibilidad en los servicios de telecomunicaciones en casos de tener una discapacidad motriz, visual o auditiva. Situación que deja fuera la posibilidad de implementar algún otro tipo de medida encaminada a dicho fin o de considerar acciones para otro tipo de discapacidades como la mental o intelectual.
- › Con relación a los servicios de radiodifusión, por lo que se refiere a la medida de subtítulo, doblaje al español y lengua de señas mexicana, la LFTR señala que se tendrá por cumplida si se prestan esos servicios en tan sólo alguno de los programas noticiosos de mayor audiencia a nivel nacional, sin considerar el imponer esa acción como una obligación a cumplir por parte de las y los prestadores del servicio de radiodifusión en todos los programas de televisión.
- › Por otra parte, la LFTR parecería que confunde en diversas disposiciones la obligación de accesibilidad que debe proyectarse en el entorno físico, en el de la información y la comunicación, así como en los sistemas y las TIC, con el hecho de llevar a cabo ajustes razonables cuando el caso en particular lo requiera. Sujeta el cumplimiento de esas obligaciones de accesibilidad a que las mismas no impongan una carga desproporcionada o indebida. Sin embargo, dichas características únicamente resultan aplicables a los ajustes razonables, tal como lo establece la CDPD.
- › En cuanto a los lineamientos que la LFTR dispone que debe expedir el IFT para la regulación de determinados

supuestos, dicha legislación es omisa en señalar la normatividad sobre la que se deberían fundamentar tales lineamientos, dejando a la libre interpretación a qué tipo de “normatividad” se refiere. Como mínimo debería referirse a los contenidos de la CDPD, a las observaciones del Comité CDPD, así como obligar a la consulta de otros documentos emitidos por organismos relacionados directamente con la materia de las telecomunicaciones y la radiodifusión, como los de la UIT, comentados en el modelo normativo óptimo.

- ▶ Además, aun cuando reconoce la instauración de un mecanismo defensor de las audiencias, con la finalidad de que reciba las quejas interpuestas por las personas usuarias de los servicios de radiodifusión, la LFTR faculta a que sean las mismas empresas concesionarias de esos servicios en quienes recaiga ese cargo de defensoría. Con ello fomenta que al actuar como juez y parte se genere conflicto de intereses y que a ciertas reclamaciones no se les otorgue el trato o la solución debida, como podría serlo si se abordaran por un tercero ajeno a la controversia.
- ▶ Esta situación cobra relevancia sobre todo cuando se trata de denuncias vinculadas con las medidas de accesibilidad a adoptar para garantizar la prestación del servicio de radiodifusión a las personas con discapacidad, lo cual también deriva en un atentado en contra de la certeza jurídica para las personas que presentan la reclamación.

Es evidente la falta de inclusión en la LFTR de diversas disposiciones adoptadas en el ámbito internacional en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, especialmente las señaladas por la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), ya que su señalización y cumplimiento forzoso, por parte no sólo de las autoridades competentes sino también de las empresas concesionarias o permisionarias de esos servicios, garantizará un efectivo cumplimiento de las condiciones de accesibilidad en los servicios de radiodifusión y de telecomunicaciones.

Accesibilidad a los sitios *web*

En el caso de la accesibilidad a internet es necesario destacar que tanto la CPEUM como la LFTR reconocen ese derecho a todas las personas. Sin embargo, si se atiende al análisis de esta última legislación, encargada de desarrollar los contenidos de dicho reconocimiento constitucional, no se encuentra armonizada con los principales estándares internacionales, de acuerdo con lo señalado en el modelo normativo óptimo.

En primer término, la LFTR dispone que tanto el Ejecutivo Federal como el IFT promoverán el acceso de las personas con discapacidad a los sitios *web*, debiendo emitir para ello lineamientos al respecto en sus diversos ámbitos de competencia.

Sin embargo, la disposición se queda a medias al no señalar los contenidos que como mínimo tendrían que incluir dichos lineamientos (sobre todo con la finalidad de cubrir aspectos relacionados con las condiciones óptimas de accesibilidad en el servicio), así como al ser omisa en determinar las referencias normativas que obligatoriamente tendría que tomar en cuenta. Se limita a señalar que “para la definición de los lineamientos a cargo del Instituto [IFT] en materia de accesibilidad para las personas con discapacidad deberá atender a la *normatividad* y celebrar convenios con instituciones públicas y privadas especializadas en la materia”.²³

Por lo tanto, la LFTR, al disponer que el IFT debe generar la normatividad en la materia para la emisión de lineamientos, necesariamente la debió haber vinculado a los contenidos de la CDPD, a las observaciones emitidas por el Comité CDPD, así como a las principales recomendaciones internacionales en ese rubro, por ejemplo las del W3C o las emitidas por la UIT, ambas señaladas en el modelo normativo óptimo. La finalidad es que, con independencia de la obligatoriedad de la CDPD, se reconocieran legalmente otras pautas que tradicionalmente son

²³ LFTR, artículo 203.

empleadas por las y los diseñadores de páginas de internet para garantizar estándares de accesibilidad.

Por otra parte, cuando la LFTR determina que las páginas de internet de las entidades públicas de los tres poderes y de los diferentes órdenes de gobierno deben ser accesibles para las personas con discapacidad, se llama la atención en el sentido de que dicho ordenamiento tampoco especificó cuáles serían los requerimientos que se tendrían que cubrir para cumplir con ese objetivo (nuevamente a partir de las referencias obligatorias a los estándares internacionalmente aceptados), ni mucho menos hizo mención de las medidas de accesibilidad que deberían implementarse atendiendo a los diferentes tipos de discapacidad. Situaciones que cobran especial relevancia si se pretende que el acceso a internet sea para todas las personas, incluidas las personas con discapacidad.

Asimismo, llama la atención que la LFTR, aun cuando dispuso que en la promoción por parte del Ejecutivo Federal del acceso a internet de las personas con discapacidad, así como en el diseño de las páginas de internet de las dependencias y entidades de la APF se atendiera lo previsto por la Estrategia Digital Nacional, dicha estrategia es omisa en contener disposiciones sobre la materia, lo que trae como consecuencia que la legislación queda a medias en su aplicación, llegando al punto de no poder concretar el establecimiento de condiciones específicas y técnicas para que las personas con diversos tipos de discapacidad tengan asegurado su acceso a las TIC y a internet.

Esto resulta en una grave violación de los derechos de las personas con discapacidad, sobre todo de sus derechos a la igualdad, no discriminación y acceso a los sistemas y las TIC, todos ellos previstos tanto en la CPEUM como en la CDPD. Sin olvidar que la falta de accesibilidad a los sitios de internet vulnera el derecho de las personas con discapacidad a informarse, opinar, recabar información y difundirla, acceder a servicios públicos, entre otros hechos.

Incluso, aun cuando la LFTR determina que el Ejecutivo promoverá la implementación de la accesibilidad *web* en los sitios de

internet de los sectores social y privado,²⁴ debió haber señalado por lo que se refiere a las y los particulares que prestan un servicio público no sólo acciones en el ámbito de la promoción, sino también de garantía de dicha accesibilidad (igual que en el caso del sector público. Como se mencionó en apartados anteriores, además de que el sector privado es copartícipe de la responsabilidad social, la propia CDPD es contundente al disponer que las y los particulares deben cumplir con las obligaciones de accesibilidad en todos los entornos.

Por lo tanto, se estima necesaria una regulación que, contemplando los estándares tradicionalmente aceptados en la materia, incorpore disposiciones que detallen cuáles serían los aspectos que deberían considerarse para que una página *web* sea accesible para las personas con discapacidad, que resulten obligatorias y exigibles para las autoridades encargadas de la aplicación de la accesibilidad en los sitios de internet. Especialmente para el sector público, a través de mecanismos de supervisión, vigilancia e imposición de sanciones, pero que dicha regulación no sólo sea aplicable para las entidades gubernamentales, sino que también recaiga esa obligación por lo que se refiere a las entidades particulares que prestan un servicio al público, atendiendo a la responsabilidad social compartida que tienen.

Situaciones de riesgo y emergencias humanitarias

Tal como se expuso en el modelo normativo óptimo, la mayoría de las personas con discapacidad frecuentemente no son consultadas en la planificación de los riesgos de desastres, ni invitadas a participar en los procesos de adopción de decisiones. Esto trae como consecuencia que sus necesidades no sean incluidas en la instrumentación de planes y programas al respecto y que no estén preparadas e informadas en materia de respuesta, recuperación, rehabilitación y reconstrucción ante la eventualidad de un riesgo

²⁴ *Ibid.*, artículo 201.

de desastre o emergencia humanitaria, pudiendo provocarles daños en su persona o, incluso, la muerte.

Se señala lo anterior, aun cuando la CDPD reconoce el derecho de las personas con discapacidad de tener garantizada su seguridad y protección en situaciones de riesgo como las derivadas de situaciones de conflicto armado, emergencias humanitarias y desastres naturales.

Tan sólo en el ámbito internacional no fue sino a partir de la adopción del Marco de Acción de Sendai para la Reducción de Riesgos de Desastres 2015-2030 (Marco de Sendai)²⁵ que el tema de las personas con discapacidad fue incluido en un documento que integra la planificación y preparación de respuesta para la reducción de riesgos de desastre.²⁶

En el ámbito nacional, la falta de reconocimiento e inclusión de las personas con discapacidad en la prevención de desastres se constata, tal como se expuso en el modelo normativo vigente, a partir de la ausencia de disposiciones al respecto por parte de la Ley General de Protección Civil (LGPC),²⁷ toda vez que es omisa en contener algún tipo de regulación respecto al derecho de las personas con discapacidad de tener garantizada su integridad, vida y bienes ante un riesgo de desastre o emergencia humanitaria. En particular a que se dé en condiciones óptimas de accesibilidad y en igualdad de condiciones a las de las personas sin discapacidad, para gozar de los recursos, planes, programas y estrategias instrumentados para tal efecto.

Únicamente el artículo 65 del Reglamento de la LGPC incluye una mención en particular de las personas con discapacidad, al señalar que “*para el diseño de los sistemas de alerta temprana*”²⁸ se de-

²⁵ Adoptado en la Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, llevada a cabo en marzo de 2015.

²⁶ Toda vez que el anterior plan mundial, es decir, el Marco de Acción de Hyogo adoptado en 2005 y vigente por diez años (2015), era omiso en contener alguna perspectiva acerca de la discapacidad o algún tipo de línea de acción al respecto.

²⁷ Ordenamiento encargado de regular lo relativo a los mecanismos a implementar ante una situación de riesgo o emergencias humanitarias y a sentar las bases de coordinación entre los tres niveles de gobierno.

²⁸ Véase p. 324, nota 280.

berán considerar, adicionalmente en su implementación, criterios que tomen en consideración [...] las necesidades de las personas con discapacidad y grupos vulnerables, entre otros". Pero sin entrar al detalle de qué tipo de criterios o medidas son las que se tendrían que implementar en la práctica para garantizar que las personas con discapacidad tengan garantizado su derecho a la prevención de desastres o que puedan actuar con la suficiente previsión ante una emergencia de ese tipo, sobre todo tomando en cuenta que cada discapacidad requiere de condiciones particulares de accesibilidad en todos los entornos.

Además de esa previsión del Reglamento de la LGPC, la LFTR contempla, en el apartado destinado a los derechos de las personas usuarias con discapacidad de los servicios de telecomunicaciones, que uno de ellos es contar con el acceso a un número telefónico para servicios de emergencia. Este número deberá estar armonizado a nivel nacional y, en su caso, mundial, incluyendo mecanismos que permitan identificar y ubicar geográficamente la llamada y/o mensajes de texto, bajo los términos y condiciones que determine el IFT en coordinación con el Sistema Nacional de Seguridad Pública.²⁹

Sin embargo, a la fecha de elaboración de este tomo (julio de 2015), tal número telefónico no se ha implementado, ni tampoco se han emitido lineamientos al respecto, por lo que nuevamente quedan fuera de la prevención de riesgos de desastres las personas con discapacidad.

Es así como fuera de esas referencias legales no existen otras disposiciones en el orden jurídico nacional que detallen los criterios, parámetros o estándares de participación de las personas con discapacidad con la finalidad de que sean incluidas en todos los procesos de planificación e instrumentación de acciones para la atención y respuesta temprana y eficaz ante una eventualidad derivada de un desastre de cualquier naturaleza. Ni tampoco que señalen las medidas de accesibilidad que se tendrían que adoptar

²⁹ LFTR, artículo 200, fracción IV. Al igual que se encuentra contemplado en el artículo 190, fracción IX, del mismo ordenamiento.

para asegurarse que las personas con discapacidad tuvieran conocimiento de todas las acciones a seguir antes, durante y después de concluida la emergencia o situación de desastre.

Tal situación evidentemente contraría lo previsto por la CDPD, así como las líneas de acción señaladas en el Marco de Sendai, que reconocen la importancia de la inclusión de los diferentes grupos en situación de discriminación, así como sus necesidades particulares, como en este caso de las personas con discapacidad, para una mejor atención y planificación de las acciones de respuesta y reconstrucción ante una situación de riesgo de desastre.

Sin olvidar, claro está, que el uso de las TIC para la prevención de los desastres y para mejorar el tiempo de respuesta y actuación frente a una amenaza ha comenzado a tener un papel muy importante en ese rubro, por lo que sería fundamental que en las previsiones legislativas en la materia se incluyera ese aspecto, considerando en todo momento las condiciones de accesibilidad para las personas con discapacidad.³⁰

Es evidente que las legislaciones existentes cumplen a medias el reconocimiento, respeto y garantía del derecho a la accesibilidad de las personas con discapacidad, toda vez que no atienden a las realidades concretas al no prever todos los ámbitos en los que la accesibilidad se proyecta, al no establecer la previsión de recursos financieros para garantizar la instrumentación de medidas de accesibilidad, así como no garantizar la existencia de mecanismos de exigibilidad e instancias de vigilancia e imposición de sanciones.

Por consiguiente, resulta necesaria la expedición de una legislación general en materia de accesibilidad que como mínimo considere y modifique las circunstancias descritas en este apartado, tomando como fundamento los principales estándares que

³⁰ Al respecto se remite al apartado del modelo normativo vigente, en la sección de prevención de desastres, en la que se hace alusión de una reforma a la LFTR que está pendiente de aprobación por parte del Congreso de la Unión.

existen, con la finalidad de ubicar a México como un país de vanguardia por lo que se refiere a la accesibilidad de las personas con discapacidad.

De acuerdo con el Informe presentado por el Relator Especial de la Comisión de Desarrollo Social encargado de la situación de la discapacidad, sobre la Supervisión de la aplicación de las Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, si bien la existencia de instrumentos internacionales en materia de derechos humanos de las personas con discapacidad son de relevancia, dicha circunstancia no modifica de inmediato la situación de las personas con discapacidad.³¹

Razón por la que se vuelve necesario “*un mayor nivel de conciencia y conocimiento a todos los niveles sobre las personas con discapacidad y sus derechos, habilidades y necesidades*”. Así como “*un cambio positivo en las actitudes hacia las personas con discapacidad para verlas como titulares de derechos y como agentes y beneficiarios del desarrollo*”.³²

Por lo tanto, considerando el orden jurídico nacional, aun con la existencia de diversos instrumentos internacionales en la materia (tal como se expuso en el modelo normativo óptimo), resulta necesario crear mayor conciencia y conocimiento acerca del derecho a la accesibilidad de las personas con discapacidad, de su titularidad y de las condiciones particulares que se requieren para su ejercicio, atendiendo a los diferentes escenarios o ámbitos en

³¹ Tal como se señaló en el apartado teórico-conceptual, el reconocimiento de una igualdad ante la ley para las personas con discapacidad (a través de una norma jurídica que reconozca la igualdad formal o la prohibición de discriminación entre las personas), no es suficiente para garantizarles una igualdad en la práctica. Parafraseando a Ferrajoli, la igualdad como norma no suprime la desigualdad como hecho. Por lo que se vuelve necesario el establecimiento de medidas para la igualdad (como podrían ser medidas de nivelación y de inclusión, o acciones afirmativas), que tengan por finalidad que las personas con discapacidad puedan ejercer sus derechos en las mismas condiciones como lo hacen las personas sin discapacidad.

³² ONU, Consejo Económico y Social, Comisión de Desarrollo Social, Supervisión de la Aplicación de las Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, *op. cit.*, párrafo 63. El resaltado es propio.

los que se proyecta. Sobre todo cuando existe una reiterada exclusión social de las personas con discapacidad, así como un continuo desconocimiento de sus derechos y de su titularidad por diversas barreras impuestas consciente e inconscientemente por las personas.

En consecuencia, un mecanismo idóneo para el logro del conocimiento y reconocimiento del derecho a la accesibilidad sería la creación de una legislación general en la materia, que incluya todos los postulados acerca de ese derecho, atendiendo a los distintos ámbitos en los que se proyecta, y que establezca las medidas de nivelación y de inclusión. Al igual que las acciones afirmativas que las diversas autoridades y poderes públicos (atendiendo a sus distintos ámbitos de competencia), así como las y los particulares, estarían obligados a implementar para materializar en la práctica no sólo el ejercicio, sino también el respeto del derecho a la accesibilidad de las personas con discapacidad.

Acerca de la existencia de legislación relacionada con las personas con discapacidad y sus derechos, la Resolución 68/3 de la ONU (comentada en los anteriores apartados) establece como uno de los compromisos que los Estados deben asumir para la realización de los objetivos de desarrollo para las personas con discapacidad para 2015 y después de ese año, instrumentar planes en específico, entre los que se incluye *la promulgación o la reforma de leyes nacionales y su aplicación* que sean pertinentes para dichos objetivos, con la finalidad de promover la inclusión de las personas con discapacidad, al igual que para asegurar su vida independiente,³³ tal como lo recomienda el Comité CDPD en sus *Observaciones finales* emitidas a México en 2014.³⁴

³³ ONU, Asamblea General, *Resolución 68/3 relativa al Documento final de la reunión de alto nivel de la Asamblea General sobre la realización de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y otros objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente para las personas con discapacidad: el camino a seguir, una agenda para el desarrollo que tenga en cuenta a las personas con discapacidad para 2015 y después de ese año*, *op. cit.*, párrafos 2 y 4, inciso I.

³⁴ ONU, Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observaciones finales sobre el informe inicial de México*, *op. cit.*, párrafo 44, inciso a.

Por consiguiente, la creación y entrada en vigor de una ley general sobre accesibilidad de las personas con discapacidad estaría en estrecha armonía con esos objetivos, al vincularse directamente con la garantía de su vida independiente y la promoción de su inclusión social de forma plena y efectiva. Propiciaría un mayor reconocimiento de los derechos de las personas con discapacidad (una de las dimensiones de la accesibilidad es la de ser contenido esencial de los derechos), así como la materialización de los mismos, al ser la expresión más directa para el logro de la igualdad de oportunidades en ese ámbito.

Tal legislación necesariamente tendría que referenciar e incorporar los estándares más altos sobre accesibilidad, como los instrumentos internacionales detallados en el modelo normativo óptimo, ya que, de acuerdo con el Informe del Secretario General de la ONU acerca de la *Realización de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y otros objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente para las personas con discapacidad: una agenda para el desarrollo que tenga en cuenta a las personas con discapacidad para 2015 y después de ese año*, se ha verificado que en los casos en los que existe legislación nacional sobre la discapacidad, no siempre está armonizada con el marco internacional en la materia, en particular con la CDPD.³⁵

Acerca de esta última situación, el Comité CDPD ha manifestado expresamente su preocupación a México, al determinar que el marco legislativo en nuestro país con relación a la accesibilidad no aborda todos los aspectos contemplados por el artículo 9 de la CDPD.³⁶

³⁵ ONU, Asamblea General, *Informe del Secretario General, Realización de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y otros objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente para las personas con discapacidad: una agenda para el desarrollo que tenga en cuenta a las personas con discapacidad para 2015 y después de ese año* [en línea]. Doc. A/69/187, sexagésimo noveno período de sesiones, párrafos 32 y 34. <<http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/69/187>>. [Consulta: 10 de junio, 2015.]

³⁶ ONU, Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observaciones finales sobre el informe inicial de México*, op. cit., párrafo 19.

Por otra parte, la propuesta de creación de una ley general sobre accesibilidad estaría en armonía con lo previsto por la *Observación general No. 2* del CDPD, que determina como una obligación de los Estados parte aprobar y promulgar normas nacionales de accesibilidad, especificando que “*en caso de no contarse con legislación sobre la materia, el primer paso es aprobar un marco jurídico adecuado*”, procediendo a un examen exhaustivo de la misma para identificar, vigilar y resolver las lagunas en la legislación y en la aplicación.³⁷

³⁷ ONU, Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación general No. 2*, *op. cit.*, párrafo 28.

Propuesta legislativa

La propuesta legislativa que se deriva del análisis realizado en este capítulo II consiste en un ordenamiento de carácter general en materia accesibilidad.

- › Reforma constitucional.

Con la finalidad de que el Congreso de la Unión esté en posibilidad de emitir una legislación general sobre accesibilidad universal, previamente será necesaria una reforma al artículo 73 de la CPEUM o alguna otra disposición relevante a nivel constitucional como podría ser el artículo 1, con la finalidad de que la materia de accesibilidad esté contemplada dentro de aquellas en las que el Congreso General tiene facultad para legislar y, de esa manera, contar con la atribución necesaria para ello.

Señalado lo anterior —y atendiendo a la exposición de los apartados precedentes, en particular, el del diagnóstico—, se sugiere que el contenido de la legislación general de accesibilidad universal debe abarcar como mínimo los señalamientos siguientes, sin que la enumeración de ellos sea exhaustiva o sin que quede prohibida la inclusión de consideraciones adicionales.

- › Elementos mínimos de la legislación general de accesibilidad.

Reconocimiento de la dimensión política y jurídica de la accesibilidad

- » Reconocer y garantizar el derecho a la accesibilidad de todas las personas con discapacidad, sin importar el tipo de discapacidad y sin discriminación por ninguna de las causas previstas por los artículos 1 de la CPEUM y 1, fracción III, de la LFPED.¹

¹ *Ibid.*, párrafo 13.

- » Reconocer a la accesibilidad como un principio que tiene que regir en todos los entornos y en cualquier política, no sólo en aquellas relacionadas con la discapacidad.
- » Reconocer que el derecho a la accesibilidad es una condición previa para acceder al ejercicio pleno y efectivo de cualquier derecho.

Denegación de acceso = acto de discriminación

- » Establecer de manera expresa que la denegación de acceso, ya sea por la falta de accesibilidad universal o de ajustes razonables, constituye un acto de discriminación prohibido, con independencia del carácter público o privado de la entidad que lo cometa.²

Política integral de accesibilidad

- » Adoptar una política integral de accesibilidad,³ que podría ser un tipo de programa especial de accesibilidad,⁴ que tenga como objetivo establecer ésta en todos los entornos, ya sea en zonas urbanas o rurales, y en todas las actuaciones de los poderes públicos, es decir, que sea transversal.

Programa cuyo diseño legal permita la elaboración de diagnósticos que faciliten la identificación de las barreras que impiden la accesibilidad en los diversos entornos, y cuya aplicación servirá para que

² *Idem*, véase también ONU, Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observaciones finales sobre el informe inicial de México*, *op. cit.*, párrafos 10 y 29.

³ *Ibid.*, párrafo 33.

⁴ Atendiendo a la recomendación formulada por el Comité CDPD a México, en el sentido de contar con un Plan Nacional de Accesibilidad aplicable a todos los entornos señalados en la CDPD. ONU, Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observaciones finales sobre el informe inicial de México*, *op. cit.*, párrafo 20, inciso d.

cada entidad y dependencia de la APF lleve a cabo una planificación más cercana acerca de las diversas actividades de accesibilidad que en su ámbito de competencia se deben implementar, incorporando, en su caso, a otras entidades públicas y privadas sujetas a su regulación y vigilancia.

Asimismo, el diseño del programa deberá servir para promover el desarrollo del mismo ante los gobiernos de las entidades federativas, con la finalidad de implementar programas estatales en la materia, de acuerdo con sus respectivos ámbitos de competencia.

Diversidad de las personas con discapacidad

- » Considerar la diversidad de las personas con discapacidad, atendiendo cuestiones de género, edad, así como los diferentes tipos de discapacidad que existen.⁵

Estrategias para el logro de la accesibilidad: diseño universal y ajustes razonables

- » Reconocer el diseño universal y los ajustes razonables como las dos estrategias para el logro de la accesibilidad, en cuyo supuesto también se debe:
 - Señalar que todos los entornos, servicios, bienes y productos nuevos deben basarse en la aplicación del diseño universal, atendiendo a la definición de dicho término previsto por

⁵ Sobre este punto, la *Observación general No. 2* del Comité CDDP determina que tener en cuenta la diversidad de las personas con discapacidad en cuestiones relacionadas con la accesibilidad, implica reconocer que algunas de ellas necesitan asistencia humana o animal para gozar de plena accesibilidad en los diferentes entornos, por ejemplo, la asistencia personal, la interpretación de lengua de señas o perros guía. ONU, Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación general No. 2*, *op. cit.*, párrafos 13 y 29.

el artículo 2 de la CDPD, así como a la obligación prevista en su artículo 4, párrafo 1, inciso f.

- Establecer la obligación de llevar a cabo ajustes razonables en cualquier entorno, siempre y cuando se esté ante un caso concreto que lo requiera, respetando los criterios previstos por la CDPD, según lo previsto por su artículo 2.⁶

Enunciación de los entornos de la accesibilidad

- » Delimitar los entornos o ámbitos en los que se aplicarán las medidas de accesibilidad, así como los ajustes razonables, los que, como mínimo, tendrán que ser aquellos contemplados en la CDPD: entorno físico (espacios arquitectónicos y ámbito urbano), el de los transportes, el de la comunicación y acceso a la información, los sistemas y TIC.⁷ Ámbitos que necesariamente se tendrían que proyectar tanto al sector público como al privado, incorporando mecanismos que faciliten su aplicación en este último.

Normas mínimas de accesibilidad

- » Contener normas mínimas de accesibilidad en cada uno de los entornos en que ésta se proyecta, que sin

⁶ Sobre este tema en particular se deja abierta la posibilidad de que la legislación propuesta contemple en términos generales la obligación de llevar a cabo ajustes razonables en cualquier entorno o bien señalar una lista enunciativa de ajustes razonables, con la finalidad de que puedan servir de guía a las entidades o sujetos obligados de implementarlos según el ámbito o entorno en los que se requieran. Lo anterior, ya que nunca podría considerarse un listado cerrado, atendiendo a que la naturaleza de los ajustes razonables es aplicarse a casos concretos, por lo que resultaría imposible su previsión generalizada.

⁷ El ámbito de las TIC es uno de los más importantes para la *Observación general No. 2* del Comité CDPD, al señalar que generalmente dicho entorno es olvidado y no se señala en las legislaciones sobre discapacidad. ONU, Comité sobre los

llegar al aspecto técnico (pues rebasarían el objetivo de la ley), tengan por finalidad unificar criterios que sirvan como estándares o como una especie de guía que deba ser aplicada en el diseño, construcción o desarrollo de los mismos, conformados a partir del diálogo con las personas con discapacidad, las personas operadoras o diseñadoras de los entornos o productos sobre los que se apliquen los estándares, y con el propio gobierno.

Atribuciones de las autoridades de los diferentes niveles de gobierno

- » Determinar las atribuciones y obligaciones de las autoridades de los diferentes niveles de gobierno en cada entorno, atendiendo a su ámbito de competencia, considerando que una parte importante de las disposiciones en materia de accesibilidad tiene aplicación a nivel local.⁸
- » Evitar el uso de verbos que permitan a las autoridades competentes en la materia optar o no por la realización de la medida, por ejemplo, el verbo “procurar”, y en su lugar utilizar aquellos otros que hagan alusión al carácter potestativo de la misma: “garantizará” o “deberá”.

Obligaciones para las y los particulares

- » Determinar las obligaciones de las entidades privadas en la materia.
- » Aplicar las disposiciones previstas por la legislación a todos los bienes, productos, servicios o entornos abiertos al público o de uso público, con independen-

Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación general No. 2, op. cit.*, párrafo 28.

⁸ *Ibid.*, párrafos 24 y 33.

cia de que la entidad que los posea o los ofrezca sea una autoridad pública o una empresa privada.⁹

Entornos nuevos y ya existentes/fijación de plazos

- » Establecer que las disposiciones aplicarán tanto a los bienes, productos y servicios de nueva creación (en cuyo caso se garantizará el diseño universal en los mismos), así como a los ya existentes (en cuyo caso procederá la eliminación de barreras).
- » Establecer la consideración de plazos para volver accesibles los entornos ya existentes,¹⁰ toda vez que las barreras y obstáculos en estos casos deben eliminarse de forma continua y sistemática.¹¹

Presupuesto

- » Establecer el compromiso de asignar los recursos financieros para la implementación de las obligaciones en materia de accesibilidad universal¹² por parte de los

⁹ *Ibid.*, párrafo 13. Al respecto, el Comité CDPD establece que las obligaciones impuestas a las entidades privadas también deberían aplicarse aun cuando no ofrezcan un servicio al público, con la finalidad de que respeten las normas relativas a la accesibilidad y sean objeto de sanciones en caso de incumplimiento. Véase también ONU, Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observaciones finales sobre el informe inicial de México, op. cit.*, párrafo 20, inciso e.

¹⁰ *Ibid.*, párrafo 30. Por lo que se refiere a los servicios prestados por entidades privadas, el Comité CDPD determina que debe existir un calendario para supervisar y evaluar las modificaciones y ajustes graduales por parte de esas entidades a sus servicios anteriormente inaccesibles, a fin de convertirlos en accesibles.

¹¹ El Comité CDPD, en su *Observación general No. 2*, estableció que para la fijación de esos plazos será necesario considerar periodos preparatorios con la finalidad de que se brinde asesoramiento técnico y jurídico por parte de las instancias encargadas de la verificación y cumplimiento de las condiciones de accesibilidad. *Ibid.*, párrafos 24 y 27, véase también ONU, Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observaciones finales sobre el informe inicial de México, op. cit.*, párrafo 20, inciso c.

¹² *Ibid.*, párrafos 25 y 33.

tres poderes y niveles de gobierno, debiendo distinguir tres aspectos fundamentales:

- 1) *Presupuesto para las adecuaciones de los entornos ya existentes* (eliminación de barreras).
- 2) *Presupuesto para las construcciones nuevas* (aplicación del diseño universal).
- 3) *Presupuesto para la realización de los ajustes razonables*. Es decir, debe establecerse este tipo de recursos con la finalidad de generar ayudas financieras para su implementación, sobre todo para el caso de las y los particulares, y coadyuvar en los gastos que tendrán que enfrentar para garantizar la accesibilidad de las personas en casos muy particulares, sin que se pueda utilizar como pretexto la falta de recursos para no llevarlos a cabo.

Capacitación en temas de accesibilidad

» Garantizar la formación y capacitación permanente de las personas relacionadas con la temática de accesibilidad de las personas con discapacidad, con el propósito de crear conciencia sobre el tema, entre las que deberían incluirse a:¹³

- Las autoridades involucradas con la expedición de permisos de construcción, así como todas las relacionadas con la expedición de concesiones y permisos para la prestación de servicios como los de telecomunicaciones, radiodifusión, transporte público de pasajeros por cualquier vía, entre otros.
- Personal de las empresas que prestan los anteriores servicios.

¹³ *Ibid.*, párrafo 19.

- Profesionales en materia de ingeniería, arquitectura, diseño y planificación urbana.
- Integrantes de la academia.
- Personas físicas o morales que presten cualquier otro servicio, así como involucradas en el diseño y producción de bienes, productos y servicios.
- Personas con discapacidad y las organizaciones que las representan, entre otros.

Acceso de animales de servicio a cualquier lugar público o en los que se preste un servicio al público

- » Garantizar el acceso de cualquier animal de servicio a lugares o entornos en los que se presta un servicio al público o sean lugares públicos. Sin limitar dicho acceso a los perros guía, pues, como se expuso en el modelo normativo vigente, pueden existir casos que, sin ser perros guía, hacen las veces de animales de servicio.

Mecanismo de supervisión y vigilancia

- » Establecer un mecanismo de supervisión y evaluación de las obligaciones de accesibilidad en los entornos,¹⁴ a través de la creación de órganos de supervisión y vigilancia, con personal debidamente capacitado y

¹⁴ Sobre todo si se considera que las obligaciones de accesibilidad están sujetas a plazos de cumplimiento que se deben supervisar y evaluar, así como a la asignación de los debidos recursos financieros que también deben ser objeto de vigilancia, no sólo por lo que se refiere a su uso y destino, sino también por lo que corresponde a la debida previsión de los mismos por parte de los órganos encargados de dicha determinación. Como se expuso en la parte diagnóstica, aun cuando en algunas legislaciones se prevé ese tipo de asignaciones financieras, no existe un mecanismo de vigilancia encargado de realizar las atribuciones anteriormente señaladas.

atribuciones para garantizar la aplicación y observancia de los planes y normas de accesibilidad.¹⁵

- » Determinar un régimen de imposición de sanciones en caso de incumplimiento de las obligaciones de accesibilidad (entre ellas, multas).¹⁶

Consulta a las personas con discapacidad

Delimitado el contenido mínimo que debería caracterizar a la legislación general o marco en materia de accesibilidad, y retomando lo previsto por la CDPD en su artículo 4, que reconoce el derecho a la consulta de las personas con discapacidad para todas las cuestiones que les afecten, se estima que es *obligación* de las autoridades encargadas de la elaboración de leyes en el Estado mexicano construir la propuesta legislativa en materia de accesibilidad de manera conjunta con las personas con discapacidad, con las organizaciones que las representan, así como con expertos en los temas de abordaje, para garantizar que su contenido efectivamente asegure condiciones óptimas de accesibilidad para todos los entornos que se prevén en la misma.

En razón de ello se debe garantizar un proceso de consulta con todos los actores anteriormente delimitados, de carácter oportuno y previo, para asegurar que sus visiones y consideraciones queden debidamente incluidas en la propuesta legislativa.

La obligación de consultas a las personas con discapacidad con relación a la adopción de normativa en materia de accesibilidad es destacada por la *Observación general No. 2* del Comité CDPD al señalar que el examen y la aprobación de las leyes sobre

¹⁵ ONU, Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación general No. 2*, *op. cit.*, párrafos 24, 28 y 33. Al respecto, el Comité CDPD en sus *Observaciones finales* emitidas a México en 2014, partiendo de la preocupación de que nuestro país no tiene un mecanismo de supervisión de las obligaciones en materia de accesibilidad, recomienda “instaurar mecanismos de monitoreo, mecanismos de queja y sanciones efectivas por incumplimiento de las leyes sobre accesibilidad”. Cfr., ONU, Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observaciones finales sobre el informe inicial de México*, *op. cit.*, párrafo 20, inciso b.

¹⁶ *Ibid.*, párrafos 24, 28 y 33.

accesibilidad deben realizarse en estrecha consulta con las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan, así como con otros actores interesados, como la academia y profesionales de las áreas de ingeniería, arquitectura, planificación urbana y diseño.¹⁷

Asimismo, se menciona que derivado del proceso de participación de las personas con discapacidad, las y los legisladores, responsables de emitir legislación apegada a los estándares internacionales más altos reconocidos en la materia, podrían emitir una normativa más garantista y protectora del derecho a la accesibilidad, toda vez que se conocería de primera fuente las diversas barreras y obstáculos que las personas con discapacidad enfrentan diariamente en el uso y prestación de bienes y servicios, así como en el ejercicio de sus derechos, por lo que se podrían instrumentar y adoptar medidas más eficaces para su combate por parte de las autoridades obligadas a ello, previniendo de ese modo actos de discriminación en contra de las personas con discapacidad.

Con la finalidad de especificar aquellos elementos que, atendiendo a un ámbito de la accesibilidad o al ejercicio particular de un derecho se deberían satisfacer con la emisión de la legislación general en la materia, a continuación se destacan ciertas consideraciones por lo que se refiere a cada uno de esos ámbitos, con la finalidad de que *además de lo previsto anteriormente como consideraciones generales*, la legislación propuesta también delimite el siguiente contenido por materia.

¹⁷ ONU, Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación general No. 2*, op. cit., párrafo 28. Incluso en las *Observaciones finales* emitidas a México por este mismo Comité se señaló que se deben establecer mecanismos regulares para convocar consultas con las organizaciones de personas con discapacidad, asegurando que sus opiniones sean consideradas adecuadamente. Cfr., ONU, Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observaciones finales sobre el informe inicial de México*, op. cit., párrafo 8.

Obligaciones de accesibilidad por lo que se refiere al derecho a la movilidad

Ámbito urbanístico

El contenido de la legislación general sobre accesibilidad respecto al ámbito urbanístico, debe:

- › Estar enfocada a que sus disposiciones sirvan de guía o base para el desarrollo de lineamientos, reglamentos, manuales y otras disposiciones normativas que a nivel local o estatal se tendrían que emitir para regular la materia. Exponiendo los elementos de urbanización y el mobiliario urbano sobre el que tendrían que proyectarse las condiciones de accesibilidad, así como las características que como mínimo tendrían que cumplir, sin caer en aspectos técnicos de los mismos.
- › Señalar, conforme al ámbito de competencia de esta materia, las atribuciones que a las autoridades locales les correspondería.

Ámbito de las edificaciones

El contenido de la legislación general sobre accesibilidad por lo que respecta al ámbito de las edificaciones, debe:

- › Aplicarse tanto a las instalaciones públicas como a las privadas que albergan la prestación de un servicio público o que son de uso público.¹⁸

¹⁸ Esta regulación incluiría los inmuebles que albergan las escuelas, hospitales, lugares de trabajo, espacios de recreación, zonas comerciales y residenciales, centros culturales, sedes jurisdiccionales y cualquier otra edificación destinada a la prestación de un servicio público o sea de uso público, con la finalidad de unificar todos los criterios que actualmente existen acerca de la accesibilidad en las edificaciones atendiendo a su destino.

- › Referirse a dos supuestos con relación a los inmuebles: edificaciones nuevas y las ya existentes.
- › Por lo que se refiere a los edificios de nueva creación debe hacer mención que los mismos tendrán que construirse tomando como premisa el diseño universal, indicando los requisitos o características de accesibilidad que como mínimo tendrían que garantizarse en la edificación.
- › Respecto a los inmuebles ya existentes, debe establecer la obligación de volverlos accesibles a través de la eliminación de barreras, así como señalar los plazos a los que se deberían sujetar esas adecuaciones de accesibilidad.
- › Señalar, conforme al ámbito de competencia de esta materia, las atribuciones que a las autoridades locales les correspondería.

Ámbito de los transportes

- › Si bien cada uno de los transportes que se detallaron en los apartados anteriores tendrá sus características particulares de acuerdo con la vía que emplean para la transportación, es decir, aérea, terrestre o marítima, lo que implicará que existan regulaciones técnicas en particular para cada uno de ellos, así como también ámbitos de competencia diversos, la legislación general de accesibilidad debería considerar los aspectos que como mínimo se tendrían que integrar en la prestación de cada uno de esos servicios para que se otorguen en condiciones óptimas de accesibilidad para las personas con discapacidad, como lo serían los siguientes:
 - » Prohibir la discriminación en la prestación de los servicios de transportación por motivos de discapacidad.
 - » Proporcionar a las personas con discapacidad, en formatos accesibles,¹⁹ la información relacionada con

¹⁹ Considerando como mínimo las diversas formas de comunicación y de lenguaje previstas por el artículo 2 de la CDPD.

las facilidades, servicios y asistencia que ofrecen para ellas las empresas que brindan los servicios de transportación.

- » Establecer que todos los procedimientos que forman parte de la transportación que se elija se adapten a las necesidades de las personas con discapacidad, con la finalidad de facilitar su transporte de una manera digna.²⁰
- » Establecer la obligación de ofrecer la debida asistencia a las personas con discapacidad sin cargo alguno.
- » Señalar expresamente la prohibición de que las personas con discapacidad deban viajar acompañadas o presentar algún tipo de comprobante médico (sobre todo en el caso del transporte aéreo); salvo casos excepcionales que deberán estar detallados en la propia legislación y que serán respetuosos de la dignidad de las personas con discapacidad, de su autonomía e independencia, así como de todos los derechos y libertades reconocidas por la CPEUM y la CDPD.
- » Garantizar que las personas con discapacidad puedan viajar acompañadas de un perro guía o de otro animal de servicio al interior de las unidades de transportación, sin que represente cargo extra para ellas.
- » Permitir que las personas con discapacidad puedan viajar con las ayudas técnicas que empleen para su desplazamiento o movilidad al interior de las unidades de transportación, sin que represente cargo extra para ellas.
- » No condicionar la prestación de los servicios en condiciones óptimas de accesibilidad a que las personas con discapacidad los soliciten, exista disponibilidad de los mismos o por cualquier otro motivo, sino determinar que constituyen una obligación directa de

²⁰ Incluyendo las reservaciones, la documentación en áreas de inmigración o aduanas, las transferencias de terminales, el embarque y desembarque, las salidas, transporte y llegadas.

- las empresas concesionarias y permisionarias de los servicios de transportación.
- » Señalar la obligación de las empresas concesionarias o permisionarias de los servicios de transportación de capacitar periódicamente a su personal, con la finalidad de que todo el servicio se otorgue de manera respetuosa hacia las personas con discapacidad.
 - » Determinar las características de accesibilidad que como mínimo tendrían que tener las unidades en las que se presta el servicio de transportación,²¹ así como la fijación de plazos para su conversión en unidades accesibles.
 - » Señalar la obligación de las empresas concesionarias y permisionarias de los servicios de transportación de llevar a cabo los ajustes razonables en los casos concretos en los que procedan, cuando no sea suficiente el diseño universal para garantizar la accesibilidad en los entornos.
 - » Obligar a las empresas concesionarias o permisionarias del transporte a que revisen sus políticas, prácticas, manuales, reglas de operación, procedimientos internos y cualquier otro documento vinculado con la operación del servicio, para garantizar que el mismo no sea otorgado en condiciones discriminatorias para las personas con discapacidad.

Obligaciones de accesibilidad por lo que se refiere al derecho a la educación inclusiva

El contenido de la legislación general sobre accesibilidad respecto al derecho a la educación inclusiva, debe:

²¹ Por ejemplo, número de asientos reservados para las personas con discapacidad, dependiendo de la capacidad total de pasajeros de las unidades; características de los asientos para ser accesibles para las personas con discapacidad; características de la información a bordo de las unidades atendiendo a los diferentes tipos de discapacidad.

- › Reconocer un sistema de educación inclusiva en todos los niveles educativos.
- › Por lo que se refiere a la accesibilidad de los materiales educativos, se estima conveniente que la legislación retome algunas de las disposiciones previstas por la LGIPCD, ya que engloban diferentes medidas sobre la materia atendiendo a variados tipos de discapacidad, sobre todo aquellas que hacen alusión al uso del sistema de escritura braille y de la lengua de señas mexicana, toda vez que es una de las recomendaciones del Comité CDPD formuladas a México en 2014.²²
- › Señalar que la accesibilidad de las escuelas debe estar garantizada en todos los supuestos y no solamente en aquellas a las que acuden estudiantes con discapacidad.
- › Establecer la obligación para las autoridades educativas de capacitar al personal docente de todos los niveles educativos, sobre todo de las escuelas regulares a las que asisten estudiantes con discapacidad.²³
- › Garantizar que todas las obligaciones previstas para la prestación del servicio educativo en condiciones óptimas de accesibilidad se apliquen no sólo a las autoridades gubernamentales, sino también a las y los particulares que prestan esos servicios a través de la autorización, o del reconocimiento de validez oficial de estudios.

Obligaciones de accesibilidad por lo que se refiere al derecho a la salud

El contenido de la legislación general sobre accesibilidad respecto al derecho a la salud, debe:

²² ONU, Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observaciones finales sobre el informe inicial de México*, op. cit., párrafo 48, inciso c.

²³ Capacitación que tendría que incluir formas de comunicación accesible para atender a las y los estudiantes con discapacidades mentales, intelectuales o sensoriales.

- › Asegurar la adopción de un diseño universal en la concepción de productos, programas y servicios de salud, con la finalidad de que puedan ser utilizados por el mayor número posible de personas.
- › Garantizar que la información y comunicación relacionada con el cuidado y la atención de la salud sea proporcionada en formatos accesibles, considerando como mínimo las formas de comunicación y los lenguajes señalados por el artículo 2 de la CDPD.
- › Señalar la obligación de las y los profesionales de la salud de cerciorarse que los mensajes que se transmitan entre médico y paciente no sólo sean comunicados por medios accesibles, sino que se garantice que sean comprensibles por ambas partes.
- › Señalar la obligación de las autoridades sanitarias de capacitar periódicamente a su personal de todas las áreas de la salud en materia de discapacidad, con la finalidad de garantizar un trato respetuoso hacia las personas con discapacidad en la prestación de los servicios de salud.
- › Asegurar que el derecho a los servicios de salud sexual y reproductiva estén a disposición de las mujeres y hombres con discapacidad de forma accesible, tanto en zonas urbanas como rurales, con la finalidad de contar con objetos, herramientas, instrumentos o productos que puedan ser empleados por niñas y mujeres con discapacidad en condiciones cómodas y seguras, respetando su autonomía y privacidad por lo que respecta a la exploración diagnóstica, sobre todo en cuanto a la consulta ginecológica.
- › Establecer que todas las obligaciones en materia de accesibilidad relacionada con el ámbito de la salud deben aplicarse a todas las instituciones y profesionales que integran el Sistema Nacional de Salud, es decir, tanto a los públicos como a los privados.

Obligaciones de accesibilidad por lo que se refiere al derecho al trabajo

El contenido de la legislación general sobre accesibilidad respecto al derecho de acceso al trabajo, debe:

- › Señalar las obligaciones que las personas empleadoras estarían sujetas a cumplir para garantizar condiciones óptimas de accesibilidad en todos los procesos o etapas de la relación laboral.
- › Determinar que las obligaciones de accesibilidad en materia laboral no se pueden condicionar a la existencia de un determinado número de personas trabajadoras con discapacidad en los centros laborales.
- › Señalar de manera particular la obligación de llevar a cabo ajustes razonables en el entorno laboral, determinando la asignación de recursos financieros para tal fin, tanto en el empleo público como en el privado.²⁴
- › Determinar las sanciones a las que se harán acreedoras las personas empleadoras en caso de cometer actos discriminatorios en contra de las personas con discapacidad, entre las que se debe hacer mención expresa de no llevar a cabo las medidas de accesibilidad en favor de las personas trabajadoras con discapacidad, incluyendo la realización de ajustes razonables.

Obligaciones de accesibilidad por lo que se refiere al derecho de acceso a la justicia

El contenido de la legislación general sobre accesibilidad respecto al derecho de acceso a la justicia, debe:

²⁴ Respondiendo con ello a una de las principales preocupaciones sobre la materia emitidas por el Comité CDPD. ONU, Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observaciones finales sobre el informe inicial de México, op. cit.*, párrafo 52, inciso e.

- › Determinar la obligación de las y los impartidores de justicia de implementar los ajustes al procedimiento derivados del artículo 13 de la CDPD, atendiendo a los diversos tipos de discapacidad.²⁵
- › Establecer la prohibición de condicionar la realización de los ajustes al procedimiento mediando previamente alguna solicitud por parte de las personas con discapacidad.
- › Enlistar una especie de catálogo enunciativo de los ajustes al procedimiento, reiterando la facultad de las y los jueces de implementar el que más optimice el acceso a la justicia y apegándose en todo momento a la situación en concreto.
- › Determinar la implementación de formatos accesibles en el ámbito de las comunicaciones y la información de todas las actuaciones procesales, como mínimo las formas de comunicación y de lenguaje previstas por el artículo 2 de la CDPD, con el propósito de facilitar el diálogo entre la o el juzgador y la persona con discapacidad.
- › Establecer la obligación de capacitar periódicamente a todas las y los jueces del país en materia de discapacidad, con la finalidad de que su actuación siempre sea garante de los derechos y libertades fundamentales de las personas con discapacidad.

Asimismo, de manera paralela a los contenidos señalados acerca de la legislación general en materia de accesibilidad, debería considerarse llevar a cabo una reforma a los códigos civiles, así como a los procedimentales de las diferentes materias, con la finalidad de garantizar que las personas con discapacidad puedan ejercer su derecho de acceso a la justicia con pleno respeto de su derecho a igual reconocimiento como persona ante la ley. Instrumentando para ello los debidos apoyos necesarios en la expresión de su voluntad, eliminando toda referencia a un sistema

²⁵ *Ibid.*, párrafos 26, inciso a, y 28, inciso b.

de sustitución de decisiones y garantizando los mecanismos de accesibilidad respectivos.²⁶

Obligaciones de accesibilidad por lo que se refiere a los derechos político-electorales

El contenido de la legislación general de accesibilidad sobre accesibilidad respecto a los derechos político-electorales, debe:

- ▶ Reconocer ese derecho a todas las personas con discapacidad, incluidas las personas con discapacidad mental.
- ▶ Prohibir toda discriminación en el ejercicio de los derechos político-electorales a causa de la discapacidad.²⁷
- ▶ Señalar la obligación de las autoridades electorales de implementar medidas para garantizar condiciones de accesibilidad, que resulten exigibles en todas las contiendas electorales, sean federales, locales o municipales.²⁸ Algunas de ellas son las siguientes:

²⁶ Se recomienda consultar el tomo de *Capacidad jurídica* de la colección Legislar Sin Discriminación, con la finalidad de ahondar acerca de los diferentes mecanismos de apoyo en la toma de decisiones para las personas con discapacidad, los que necesariamente deberán gozar de las condiciones de accesibilidad requeridas para que las personas con discapacidad realmente puedan expresar su decisión y voluntad en todos los asuntos que les afecten, no sólo por lo que al acceso a la justicia se refiere, sino también en otros ámbitos en los que sus intereses están directamente involucrados.

²⁷ Con lo que se estaría atendiendo a las recomendaciones del Comité CDDP con relación al igual reconocimiento como persona ante la ley de las personas con discapacidad y su derecho al voto, al encomiar a nuestro país a “que revise toda la legislación federal y estatal para eliminar cualquier restricción de derechos relacionados con el estado de interdicción o con motivo de la discapacidad de la persona”, así como a modificar la disposición del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (que más bien se refiere a la LGIPE), para garantizar el derecho al voto de todas las personas con discapacidad. *Cfr.*, ONU, Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observaciones finales sobre el informe inicial de México*, *op. cit.*, párrafo 56.

²⁸ *Idem.*

- » Garantizar la accesibilidad en las casillas para todas las personas con discapacidad.
- » Instalar mamparas de votación accesibles para que puedan votar las personas con discapacidad física, ya sea que usen silla de ruedas para su desplazamiento, sean personas de talla pequeña o empleen algún otro aditamento como auxiliar para su movilidad.
- » Garantizar la existencia de boletas electorales en formatos accesibles para personas con discapacidad visual, mental e intelectual; así como urnas contenedoras del voto y credenciales para votar en sistema de escritura braille.
- » Permitir el acceso a la casilla con perro guía o algún otro animal de servicio.
- » Asegurar la accesibilidad en la información y comunicación para los distintos tipos de discapacidad, por parte de todos los organismos electorales, partidos políticos y candidatas y candidatos, en todas sus intervenciones públicas, mensajes informativos y promocionales, sea cual sea el medio de comunicación que se utilice, impreso, electrónico o televisivo, para que todas las personas puedan recibirlo y entenderlo.
- » Prever la obligación de que las autoridades electorales se capaciten periódicamente, a través de las instancias responsables del tema de discapacidad, acerca del trato y respeto que se les debe garantizar a sus derechos político-electorales. Con la finalidad de que, a su vez, capaciten, informen y sensibilicen en materia de no discriminación y discapacidad a todas las personas que intervienen en el proceso electoral, en particular las que fungen como funcionarias de casillas electorales, y garanticen el derecho al voto de todas las personas, incluidas las personas con discapacidad.

Obligaciones de accesibilidad por lo que se refiere al derecho de acceso a la información/libertad de opinión y de expresión

El contenido de la legislación general sobre accesibilidad respecto al derecho de acceso a la información y a la libertad de opinión y expresión, debe:

- › Garantizar que la información dirigida al público en general sea proporcionada en formatos accesibles, de manera oportuna y sin costo adicional a las personas con discapacidad, considerando el uso de sistemas y TIC adecuadas a los diferentes tipos de discapacidad, así como otros medios y formatos de comunicación, como los previstos por el artículo 2 de la CDPD.
- › Garantizar la accesibilidad en la información pública para toda la información con ese carácter, sin sujetar la accesibilidad de la misma a si está relacionada o no con la discapacidad.
- › Señalar expresamente la obligación de las instituciones del sector privado que prestan servicios al público y/o suministran información al público en general, que la misma sea proporcionada en formatos accesibles y de fácil comprensión para las personas con discapacidad, considerando como mínimo las formas de comunicación y los lenguajes previstos por el artículo 2 de la CDPD.
- › Garantizar que las campañas de comunicación social de las dependencias y entidades de la APF, local o municipal, sean elaboradas bajo una perspectiva incluyente y accesible para las personas con discapacidad.
- › Incluir un listado mínimo de los diversos formatos accesibles para publicar y proporcionar la información según los diversos tipos de discapacidad, con la finalidad de contar con un punto de referencia a partir del cual los sujetos obligados y los organismos garantes puedan desarrollar otras formas de accesibilidad en la información, atendiendo a las necesidades particulares de cada caso en concreto.

Derechos de autor

- › Retomar el contenido de la reforma a la Ley Federal del Derecho de Autor en el sentido de imponer restricciones a los derechos de autor con la finalidad de permitir la explotación de obras artísticas y literarias para convertirlas a formatos accesibles en beneficio de las personas con discapacidad.
- › Señalar que la conversión de las obras en formatos accesibles debe respetar tres requisitos fundamentales: 1) que se refieran a casos particulares, como en este caso el beneficio para las personas con discapacidad; 2) que la reproducción de la obra no atente contra la explotación natural de la misma, y 3) que no cause perjuicios injustificados a los intereses de la persona titular de los derechos de autor.
- › Incluir la definición de “ejemplar en formato accesible” con la finalidad de que se delimite lo que implica volver accesible una obra literaria o artística en beneficio de las personas con discapacidad.
- › Señalar la permisión del intercambio transfronterizo de obras literarias y artísticas accesibles, con la finalidad de ampliar la disponibilidad de las mismas en beneficio de las personas con discapacidad.

Obligaciones de accesibilidad por lo que se refiere al derecho de acceso a los sistemas y las TIC

El contenido de la legislación general sobre accesibilidad respecto al derecho de acceso a los sistemas y las TIC, debe:

- › Asegurar y garantizar la accesibilidad de las personas con discapacidad en ese ámbito, estableciendo acciones contundentes en la materia que incluyan obligaciones de hacer, más que resaltar acciones de promoción, por parte de las autoridades competentes y de las empresas concesionarias y permisionarias de los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión. Con la finalidad de que se traduzcan

en resultados prácticos y medibles en un periodo razonable, y que no queden en acciones con escaso nivel de cumplimiento.

- ▶ Sujetar a sus disposiciones a las empresas fabricantes de los bienes y productos a partir de los cuales se prestan los servicios.²⁹
- ▶ Considerar como obligatorio en la adopción de todas las acciones para garantizar la accesibilidad de los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión, así como en la emisión de cualquier normativa adicional relacionada con la prestación de esos servicios, tomar en cuenta el contenido de estándares internacionales en la materia, como los emitidos por la UIT, entre ellos la *Recomendación UIT-T F. 790*,³⁰ lo que permitirá generalizar el diseño universal en la elaboración de normas, tal como lo dispone la *Observación general No. 2* del Comité CDPD.³¹
- ▶ Garantizar la adopción de acciones que aseguren condiciones de accesibilidad en la prestación de los servicios

²⁹ Dicho acotamiento atiende a lo previsto por la *Recomendación UIT-T f.790, Directrices sobre la posibilidad de acceso a las telecomunicaciones en favor de las personas de edad y las personas con discapacidades*, que recomienda a las entidades fabricantes de equipos y servicios de telecomunicaciones tener en cuenta una serie de principios generales para garantizar y alcanzar la accesibilidad en ellos, destacando el relativo al diseño inclusivo, a partir del cual se busca que en la planificación, preparación, diseño y distribución de esos equipos y servicios se tenga presente a las personas con discapacidad, así como a las personas adultas mayores para garantizar que los puedan utilizar en la mayor medida posible.

Dejando el turno a los Estados para que dentro de sus respectivos ámbitos de competencia emitan las regulaciones que obliguen a las entidades encargadas de fabricar, diseñar e instrumentar los equipos y servicios en materia de TIC a incorporar el principio de diseño universal en cada uno de ellos, sin olvidar la obligación de realizar los debidos ajustes razonables en los casos en los que por cuestiones particulares ese diseño universal no sea suficiente para garantizar la accesibilidad al ámbito de las TIC.

³⁰ Comentada en el modelo normativo óptimo, cuyo objetivo es proporcionar lineamientos generales sobre toda clase de soporte lógico, equipo y servicios de telecomunicación afines para garantizar la accesibilidad de los mismos a personas con diferentes niveles de discapacidades, incluidas las temporales y permanentes.

³¹ ONU, Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación general No. 2*, *op. cit.*, párrafo 30.

de telecomunicaciones y radiodifusión atendiendo a las necesidades de los diferentes tipos de discapacidad. En particular se deben considerar los requerimientos de las personas con discapacidad intelectual y mental, ya que la mayoría de las veces se atiende únicamente a las prioridades de las personas con discapacidad sensorial.

- › Aplicar las condiciones óptimas de accesibilidad a todos los supuestos en los que tendrían cabida, sin reducir la garantía de accesibilidad en la prestación de los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión a supuestos en particular o aislados, como actualmente lo prevé la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, por lo que respecta a la accesibilidad de los programas de televisión.
- › Señalar periodos en los que las empresas concesionarias o permisionarias de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones implementen las medidas para volver accesibles sus servicios, con la finalidad de que una vez vencidos los mismos comience la verificación e imposición de sanciones por parte de las autoridades competentes.
- › Distinguir claramente la obligación de las empresas concesionarias de los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión de garantizar condiciones de accesibilidad universal en la prestación de los mismos (mediante el diseño universal), de la obligación de realizar ajustes razonables cuando así se requieran en un caso en particular.
- › Establecer la existencia de un mecanismo de vigilancia y supervisión de las condiciones de accesibilidad en la prestación de los servicios mencionados, que sea imparcial e independiente de las empresas concesionarias o permisionarias de los servicios. Con la finalidad de que estas últimas no actúen como juez y parte en la atención y seguimiento de las quejas o sugerencias promovidas por las audiencias, y efectivamente se garantice la atención de las mismas así como la imposición de la sanción correspondiente.

- › Incluir sanciones específicas por lo que se refiere a la discriminación por motivos de discapacidad en la prestación de los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión.

De manera adicional a las propuestas de contenido de la legislación general sobre accesibilidad, se estima pertinente que en el proceso de elaboración de la misma, por lo que se refiere al ámbito de las telecomunicaciones y radiodifusión se consulte la *Recomendación UIT-T sobre la lista de verificación de la accesibilidad de las telecomunicaciones para actividades de normalización (2006)*, cuyo propósito es promover que se tengan en cuenta las necesidades de accesibilidad de las personas con discapacidad desde las primeras fases, durante y al finalizar el proceso de elaboración de normas, garantizando con ello que los servicios y equipos de telecomunicaciones sean usados por el mayor número posible de personas, incluyendo a las personas con discapacidad.

Obligaciones de accesibilidad por lo que se refiere al acceso a los sitios web

El contenido de la legislación general sobre accesibilidad respecto al acceso a los sitios *web*, debe:

- › Orientarse a señalar la obligación de todas las entidades gubernamentales de los tres poderes y de los diversos órdenes de gobierno, de contar con sitios *web* accesibles que permitan acceder, entender e interactuar con sus contenidos a las personas con discapacidad, en pleno respeto de sus derechos a la igualdad y no discriminación y accesibilidad.
- › Señalar los requisitos mínimos a partir de los cuales las instancias obligadas a contar con páginas de internet accesibles cumplan con su obligación, tomando en consideración las necesidades de los diferentes tipos de discapacidad.

- › Reconocer legalmente la aplicación de estándares internacionales de accesibilidad a las páginas de internet como los del W3C, a través de sus *Pautas de Accesibilidad al Contenido en la Web 1.0* (WCAG 1.0), u otros parámetros exitosos en funcionamiento, obligando a que cada página de internet especifique qué parámetro o estándar internacional fue el empleado para asegurar la accesibilidad en la misma.
- › Obligar a las entidades privadas que prestan un servicio público a contar con sitios *web* accesibles y fomentar que aquellas que no prestan algún servicio público también actualicen y tornen accesibles sus sitios de internet.
- › En la instrumentación de acciones de accesibilidad se deben atender a todos los tipos de discapacidad.
- › Señalar plazos para el cumplimiento de las condiciones de accesibilidad en los sitios de internet de las dependencias y entidades de los tres poderes públicos y de los diferentes niveles de gobierno, así como de las y los particulares que prestan un servicio público, con la finalidad de vigilar esas adecuaciones e imponer las sanciones en caso de incumplimiento.

Obligaciones de accesibilidad por lo que se refiere a situaciones de riesgo y emergencias humanitarias

El contenido de la legislación general sobre accesibilidad respecto a situaciones de riesgo y emergencias humanitarias, debe:

- › Garantizar la inclusión y participación de las personas con discapacidad en los procesos de toma de decisiones y planificación de acciones en materia de prevención y atención de riesgos de desastre y emergencias humanitarias, con la finalidad de que sus principales necesidades, primordialmente en materia de accesibilidad, estén garantizadas.
- › Asegurar que las medidas a implementar en materia de prevención y atención de riesgos de desastre y emergen-

cias humanitarias, tanto antes, como durante y después de la amenaza, incorporen aspectos de accesibilidad como mínimo en los entornos que prevé la CDPD, con la finalidad de garantizar que las personas con discapacidad se beneficien en igualdad de condiciones de las acciones llevadas a cabo por las autoridades competentes.

- ▶ Asegurar que las personas con discapacidad tengan conocimiento de manera oportuna, y a través de diversos formatos y medios de comunicación accesibles, de la información proporcionada con relación a los mecanismos de alerta en caso de riesgo y emergencia humanitaria. Como es el sistema de alerta temprana, sistemas de protección, redes institucionales y comunitarias de respuesta en caso de crisis, así como identificación de albergues y refugios adecuados y accesibles para personas con discapacidad en zonas urbanas y rurales.³²
- ▶ Señalar que los medios y formatos en que se transmite la información atiendan como mínimo a las formas de comunicación y lenguaje previsto por el artículo 2 de la CDPD, con particular interés en las relativas a las TIC. Como es el uso de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones: avisos en los portales de internet gubernamentales o por medio de alertas en los servicios de telefonía móvil.³³
- ▶ Capacitar al personal de protección civil acerca de cómo abordar la seguridad y la protección de las personas con discapacidad en situaciones de riesgo, atendiendo a la perspectiva de género y edad, incluyendo situaciones de

³² Dicha propuesta atiende una de las recomendaciones formuladas a México por parte del Comité CDPD en 2014 con relación a la accesibilidad y las situaciones de riesgo y emergencias humanitarias. ONU, Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observaciones finales sobre el informe inicial de México, op. cit.*, párrafo 22, inciso b.

³³ Sobre todo cuando en el campo de las políticas públicas la prevención del riesgo de desastres a través del uso de las TIC está cobrando importancia (véase lo

violencia armada, emergencias humanitarias y desastres naturales.³⁴

De esta manera, la legislación general sobre accesibilidad universal en los entornos, productos, servicios y ejercicio de los derechos debe ser entendida como una cuestión que fomente la vida independiente de las personas con discapacidad y como una inversión a nivel social, lo que se traducirá en que las personas tengan mayores oportunidades de ser incluidas en la sociedad e incrementar sus niveles de participación, lo que en un futuro podría traducirse en un mayor crecimiento económico, político y social de un país determinado.

Derogación de disposiciones contrarias

Sin perjuicio de los contenidos anteriormente reseñados, que como mínimo deberían incluirse en la legislación marco o general sobre accesibilidad, la emisión de ese tipo de legislación necesariamente debería ir acompañada de la revisión de la legislación existente que reconoce o regula los diferentes entornos o derechos que se proponen incluir en la legislación general, con la finalidad de evitar que los contenidos de estas últimas no se opongan o contradigan lo previsto por el nuevo ordenamiento marco.

Ya que en algunos supuestos será necesaria la modificación o derogación de diversos artículos que actualmente se oponen

expuesto acerca de la Estrategia Digital Nacional en el apartado de situaciones de riesgo en el modelo normativo vigente), y respecto de la cual no existe contenido legal alguno que establezca la accesibilidad para las personas con discapacidad en estos medios de comunicación en caso de ser empleados para difundir información acerca de un riesgo de desastre o emergencia humanitaria. No se debe perder de vista la reforma a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión que a la fecha de elaboración de este tomo [julio de 2015] se encuentra pendiente de aprobación en el Congreso de la Unión, misma que permitirá el uso de mensajes de texto por parte de las empresas concesionarias de los servicios de telecomunicaciones, para transmitir información relacionada con situaciones de emergencia.

³⁴ ONU, Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observaciones finales sobre el informe inicial de México*, op. cit., párrafo 22, inciso b.

al cumplimiento de la garantía de accesibilidad en determinados entornos, como es el caso de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), por citar un ejemplo, que mantiene entre sus disposiciones la denegación del derecho al voto de las personas con discapacidad mental. Por lo tanto, no podrían subsistir dos ordenamientos en los que, por una parte, se reconociera el derecho al voto de todas las personas con discapacidad (legislación marco) y otro que, por la otra, lo denegara a las personas con una diversidad funcional de tipo mental (LGIPE).

Asimismo, a la par de la revisión de ese tipo de legislación, será necesario considerar los diferentes ordenamientos que en el ámbito local tendrían que analizarse y modificarse atendiendo a los contenidos de la ley marco sobre accesibilidad, con la finalidad de que también en ese ámbito de competencias existiera armonía con las nuevas disposiciones emitidas.

Sobre estos puntos será necesario incluir en la ley marco los transitorios necesarios para incorporar estos escenarios.

Cuestiones no legislativas

Si bien el objetivo de este tomo es presentar una propuesta legislativa en torno al derecho a la accesibilidad de las personas con discapacidad, es necesario destacar que, adicional a la emisión de esa legislación, se deben prever o tomar en cuenta otras medidas, sin las que podría verse entorpecido su proceso de creación o aplicación.

En razón de ello, a continuación se exponen algunas consideraciones diferentes a la adopción de medidas legislativas para garantizar una atención integral del tema.

Normativa secundaria

Una vez delimitados los diferentes aspectos que como mínimo tendría que contener la ley general de accesibilidad universal, se

comenta que en casos particulares como el que nos ocupa, la existencia de una legislación no es suficiente para abarcar la totalidad de requerimientos y especificaciones técnicas que se relacionan con la temática. Será necesario emitir otro tipo de disposiciones de orden administrativo como reglamentos, circulares o normas técnicas para la cabal implementación de medidas a favor de la accesibilidad de las personas con discapacidad.

Lo anterior se menciona con pleno conocimiento de que ni el Congreso General ni los Congresos locales tienen esa facultad reglamentaria para emitir lineamientos o normas técnicas especializadas. Sin embargo, se destaca en este punto para que desde la misma legislación general se prevean esas disposiciones y se haga manifiesta su existencia, estableciendo periodos para la expedición de las mismas y que no quede inacabado el esquema de garantías para el derecho a la accesibilidad o la implementación de medidas para su ejercicio. Regulaciones que, sobra decirlo, deberían sujetarse en todo momento a las previsiones señaladas en la legislación general, así como a los parámetros internacionales que en cada rubro existan.³⁵

³⁵ Al respecto, el *Manual para parlamentarios sobre la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y su Protocolo facultativo* señala que “no siempre será posible o pertinente que el cuerpo legislativo establezca con detalle las reglas y normas necesarias para garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos específicos de las personas con discapacidad. Es posible que el Estado tenga que tomar iniciativas para formular normas y reglamentos, además de la legislación, para cumplir con las numerosas disposiciones que exigen la adopción de ‘las medidas que sean pertinentes’ en ámbitos como el acceso físico a edificios y redes de transporte o las tecnologías de la información y las comunicaciones (artículo 4 de la Convención). Es posible que los parlamentos no promulguen esta reglamentación minuciosa, pero puede ser conveniente que aprueben una legislación que permita establecer normas en esos ámbitos y pedir que esas normas se presenten al cuerpo legislativo para su información o aprobación”. Naciones Unidas, *De la exclusión a la igualdad. Hacia el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad*. Cfr., Naciones Unidas, *De la exclusión a la igualdad. Hacia el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad. Manual para parlamentarios sobre la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y su Protocolo facultativo*, op. cit., p. 60.

Al respecto el Comité CDPD en sus *Observaciones finales* emitidas a México en 2014 recomienda a nuestro país acelerar el proceso de reglamentación de las leyes en materia de accesibilidad, atendiendo al contenido de su *Observación general No. 2*.³⁶

Capacitación y sensibilización

Otra medida que debe acompañar al proceso de creación de la legislación sobre accesibilidad universal es la relativa al proceso de sensibilización y capacitación que debe llevarse a cabo en todos los ámbitos que pretendan regularse en la legislación, con la finalidad de que todos los actores involucrados con cuestiones de accesibilidad de las personas con discapacidad tengan el conocimiento y la sensibilidad para comprender las disposiciones contenidas en la normativa y, por consiguiente, las obligaciones que deben cumplimentar o las medidas que deben instrumentar en sus ámbitos de competencia.

Delimitación de facultades a nivel estatal

Si bien en la descripción de los contenidos de la legislación se hizo referencia a la delimitación de competencias por lo que se refiere a las atribuciones que le corresponderán a las autoridades de los diferentes niveles de gobierno, llama la atención de manera particular por lo que se refiere a las autoridades estatales, toda vez que son diversas las materias que tendrían aplicación en ese ámbito de gobierno.

En ese sentido, a la par del proceso de creación legislativa será necesario un diálogo paralelo con las diversas autoridades locales de los diferentes ámbitos que se regulan en la legislación, con

³⁶ ONU, Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observaciones finales sobre el informe inicial de México*, op. cit., párrafo 20, inciso a.

la finalidad de que vayan conociendo más a fondo las diversas atribuciones de su competencia y estén preparadas para instrumentar las medidas correspondientes en ese nivel de gobierno, las que podrían ser desde tipo normativo hasta de política pública. Lo que se relaciona estrechamente con lo señalado en el sentido de la necesaria revisión que tiene que existir de la legislación local en materia de accesibilidad, que debería ser objeto de una reforma para estar en armonía con la nueva legislación marco o general sobre la materia.

B

BIBLIOGRAFÍA

Libros y artículos académicos

- Agustina Palacios, “Una aproximación a la Ley 27/2007 desde la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad”, en Patricia Cuenca Gómez (ed.), *Las personas sordas y el discurso de derechos humanos*. Madrid, Dikynson, 2011, pp. 85-145.
- Alonso López, Fernando, “Los ejes determinantes de las políticas de igualdad de oportunidades. La accesibilidad universal y el diseño para todos”, en Rafael de Lorenzo y Luis Cayo Pérez Bueno (dirs.), *Tratado sobre discapacidad*. Pamplona, Aranzadi, 2007.
- Aullé, María, *Discapitados. La reivindicación de la igualdad en la diferencia*. España, Ediciones Bellaterra, 2003.
- Bammel, Jens, “Después de Marrakech” [en línea], en *Revista de la OMPI*, núm. 4, agosto 2013. <http://www.wipo.int/export/sites/www/wipo_magazine/es/pdf/2013/wipo_pub_121_2013_04.pdf>. [Consulta 25 de marzo, 2015.]
- Campoy Cervera, Ignacio, “Reflexiones acerca de los derechos de las personas con discapacidad”, en Ignacio Campoy Cervera (ed.), *Los derechos de las personas con discapacidad: perspectivas sociales, políticas, jurídicas y filosóficas*. Madrid, Dikynson, 2004. (Debates del Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, Universidad Carlos III de Madrid, núm. 2)
- Centro para la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), *Herramientas para la Protección de los Derechos Humanos. Sumarios de Jurisprudencia, Igualdad y No Discriminación*. [en línea], CEJIL, 2009. <<http://www.corteidh.or.cr/tablas/r29219.pdf>>. [Consulta: 5 de junio, 2015.]
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), *Informe especial sobre la situación de los derechos humanos de las personas con discapacidad en el Distrito Federal 2007-2008*. México, CDHDF, 2008.

- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*. [en línea], México, CDHDF, 2009. <<http://www.derechoshumanosdf.org.mx/docs/programa.pdf>>. [Consulta: 9 de julio, 2015.]
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), *Tratando bien, hablando bien. Términos, conceptos y normatividad básica acerca de la discapacidad*. 1ª reimpresión. México, CDHDF, 2011.
- Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (Cermi), *Manual. La transversalidad de género en las políticas públicas de discapacidad*. Madrid, Ediciones Cinca, 2012. (Colección Cermi No. 54, Volumen I)
- Conapred, *Carpeta informativa. Presentación: www.conapred.org.mx espacio abierto a la inclusión* [en línea]. <http://www.conapred.org.mx/depositobv/CARPETA-WEB_ACCESIBLE.pdf>. [Consulta: 6 de abril, 2015.]
- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred) e Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), *Guía para la Acción Pública. Los sitios web accesibles: Una herramienta para el acceso a la información y a la interacción en condiciones de igualdad* [en línea], México, Conapred, IFAI, 2011. <<http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/GAP-Web-01-Accss.pdf>>. [Consulta: 6 de abril, 2015.]
- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred) y Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad (Conadis), *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (Enadis 2010). Resultados sobre personas con discapacidad*. México, Conapred, Conadis, 2012.
- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), *Resolución por Disposición: 2/2012* [en línea]. EXP. CONAPRED/DGAQR/15/08/DR/II/NAL/R7, México, Distrito Federal, 23 de mayo de 2012. <http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/RPD_02_2012_ACCSS.pdf>. [Consulta: 5 de agosto, 2015.]

- Courtis, Christian, “Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad: ¿ante un nuevo paradigma de protección?”, en *Los Derechos de las Personas con Discapacidad. Seminario Internacional Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. México, Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México-Comisión Europea, Secretaría de Relaciones Exteriores, Conapred, 2007.
- De Asís, Rafael, Ignacio Campoy y María de los Ángeles Bengoechea, “Derecho a la igualdad y a la diferencia: análisis de los principios de no discriminación, diversidad y acción positiva”, en Rafael de Lorenzo y Luis Cayo Pérez Bueno (dirs.), *Tratado sobre discapacidad*. Pamplona, Aranzadi, 2007.
- De Larrucea, Jaime Rodrigo, *Seguridad de Buques de Pasaje* [en línea]. <https://upcommons.upc.edu/e-prints/bitstream/2117/2769/1/SEGURIDAD%20DE%20BUQUES%20DE%20PASAJE_docx.pdf>. [Consulta: 14 de abril, 2015.]
- Del Toro Huerta, Mauricio Iván, “El fenómeno del *soft law* y las nuevas perspectivas del derecho internacional”, [en línea]. <<http://biblio.juridicas.unam.mx/estrev/derint/cont/6/art/art12.htm>>. [Consulta: 10 de abril, 2015.]
- Dells Anno, Amelia, Mario E. Corbacho y Mario Serrat (coords.), *Alternativas de la diversidad social: las personas con discapacidad*. Buenos Aires, Espacio Editorial, 2004.
- Eurosocial, Programa para la Cohesión Social en América Latina, en colaboración con el Ministerio Público de la Defensa de la Nación, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, Programa Nacional de Asistencia para las Personas con Discapacidad en sus Relaciones con la Administración de Justicia —ADAJUS— Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Fundación Abogacía Española y Justice Coopération Internationales (JCI), *Protocolo para el Acceso a la Justicia de las Personas con Discapacidad. Propuestas para un trato adecuado* [en línea], Buenos Aires, Cyan Proyectos Editoriales,

- S.A., 2013. (Colección Documentos de Política n° 2, Área Justicia). <<http://eurosocial-ii.eu/es/showbiblioteca/707>>. [Consulta: 5 de mayo, 2015.]
- González Ramos, Alonso Karim, *Capacidad jurídica de las personas con discapacidad*. México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), 2010.
- Hernández Galán, Jesús (coord.), “Capítulo III. Accesibilidad”, en Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (Cermi), *Manual. La transversalidad de género en las políticas públicas de discapacidad*. Madrid, Ediciones Cinca, 2012. (Volumen I, colección Cermi, núm. 54.)
- Hernández Galán, Jesús, “Introducción”, en Fundación ONCE y Fundación Arquitectura COAM, *Accesibilidad universal y diseño para todos. Arquitectura y urbanismo*. Palermo, Artes Gráficas 2011.
- Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, *El significado de la accesibilidad universal y su justificación en el marco normativo español* [en línea], Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, 2005. <<http://www.cermi.es/es-ES/Biblioteca/Lists/Publicaciones/Attachments/45/Elsignificadodelaaccesibilidaduniversalysujustific.pdf>>. [Consulta: 11 de noviembre, 2015.]
- Jewell, Catherine, “Un tratado histórico abre paso a las personas con discapacidad visual” [en línea], en *Revista de la OMPI*, núm. 4, agosto 2013. <http://www.wipo.int/export/sites/www/wipo_magazine/es/pdf/2013/wipo_pub_121_2013_04.pdf>. [Consulta: 25 de marzo, 2015.]
- Naciones Unidas, *De la exclusión a la igualdad. Hacia el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad. Manual para parlamentarios sobre la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y su Protocolo facultativo*. Ginebra, Naciones Unidas, 2007.
- Palacios, Agustina, “El derecho a la igualdad de las personas con discapacidad y la obligación de realizar ajustes razonables”, en Ignacio Campoy Cervera (ed.), *Los derechos de las perso-*

- nas con discapacidad: perspectivas sociales, políticas, jurídicas y filosóficas*. Madrid, Dikynson, 2004. (Debates del Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas Universidad Carlos III de Madrid, núm. 2.)
- Palacios, Agustina, “Género, discapacidad y acceso a la justicia”, en Florencia Carignano, *Discapacidad, justicia y Estado: acceso a la justicia de personas con discapacidad*. Buenos Aires, Infojus, 2012.
- Palacios, Agustina, *El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad* [en línea], (Colección Cerami núm. 36) Madrid, Ediciones Cinca, 2008. <<http://www.cerami.es/es-ES/ColeccionesCerami/Cerami.es/Lists/Coleccion/Attachments/64/Elmodelosocialde discapacidad.pdf>>. [Consulta: 20 de noviembre, 2014.]
- Rosales, Luis, “Discapacidad: Problema social presente”, en *Revista México Social*, año 2, núm. 26, septiembre 2012.
- Rosales, Pablo Óscar, “Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Una introducción al marco teórico y jurídico de la discapacidad y los Derechos Humanos”, en Florencia Carignano, *Discapacidad, justicia y Estado: acceso a la justicia de personas con discapacidad*. Buenos Aires, Infojus, 2012.
- Sanford, Jon, “Diseño universal vs. diseño accesible”, en *Memorias del Coloquio “Diseño para todos”*. México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 2007.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), *Protocolo de Actuación para Quienes Imparten Justicia en Casos que Involucren Derechos de Personas con Discapacidad*. México, SCJN, 2014.
- Tamayo y Salmorán, Rolando, “Derecho subjetivo”, en Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano D-H*. México, Porrúa-UNAM, 2000.
- UNISDR, *Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres* [en línea], Ginebra, UNISDR, 2009. <http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologySpanish.pdf>. [Consulta: 3 de abril, 2015.]

Universidad Nacional Autónoma de México, *Memorias del Coloquio "Diseño para todos"*. México, UNAM, 2007.

Victoria Maldonado, Jorge, A., "Hacia un modelo de atención a la discapacidad basado en los derechos humanos", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, nueva serie, año XLVI, núm. 138, septiembre-diciembre 2013.

Instrumentos internacionales

Organización de las Naciones Unidas (ONU)

Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad [en línea]. Adoptada por la Asamblea General por la resolución A/RES/61/106 el 13 de diciembre de 2006, en vigor el 3 de mayo de 2008. <<http://www.un.org/spanish/disabilities/default.asp?id=617>>. [Consulta: 26 de noviembre, 2015.]

Declaración Universal de Derechos Humanos [en línea]. Adoptada por la Asamblea General por la resolución A/RES/217 (III) el 10 de diciembre de 1948. <<http://www.un.org/es/documents/udhr/>>. [Consulta: 20 de marzo, 2015.]

Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad [en línea]. Adoptada por la Asamblea General por la resolución A/RES/48/96 el 20 de diciembre de 1993. <<http://www.un.org/spanish/disabilities/standardrules.pdf>>. [Consulta: 20 de marzo, 2015.]

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos [en línea]. Adoptado por la Asamblea General por la resolución A/RES/2200 (XXI) el 16 de diciembre de 1966, en vigor 23 de marzo de 1976. Ratificado por México el 23 de marzo de 1981. <<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>>. [Consulta: 20 de marzo, 2015.]

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales [en línea]. Adoptado por la Asamblea General por la resolución A/RES/2200 A (XXI) el 16 de diciembre de 1966, en vigor 3 de enero de 1976. Ratificado por México el 23 de marzo de 1981. <<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>>. [Consulta: 3 de abril, 2015.]

Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad

Observación general No. 1 (2014). Artículo 12: Igual reconocimiento como persona ante la ley, Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Documento CRPD/C/GC/1, 2014. <http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/GC/1>. [Consulta: 20 de marzo, 2015.]

Observación general No. 2 (2014). Artículo 9: Accesibilidad [en línea], Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Documento CRPD/C/GC/2, 2014. <http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/GC/2>. [Consulta: 20 de marzo, 2015.]

Observaciones finales sobre el informe inicial de México [en línea], Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Documento CRPD/C/MEX/CO/1, 2014. <<http://www.gob.mx/conadis/documentos/observaciones-finales-sobre-el-informe-inicial-de-mexico>>. [Consulta: 11 de junio, 2015.]

Comité de Derechos Humanos

Observación general No. 25. La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto (artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), Comité de Derechos Humanos, Aprobado por el Comité en su 1510a sesión (57° período de sesiones) el 12 de julio de 1996.

Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales

Observación general No. 14 (2000). El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Documento E/C.12/2000/4, 2000.

Observación general No. 18. El derecho al trabajo (artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Documento E/C.12/GC/18, 2005.

Observación general No. 5 (personas con discapacidad). Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Documento E/C.12/1994/13, 1994.

Organización Internacional del Trabajo (OIT)

Convenio 159 sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas) [en línea]. Adoptado en la 69ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo en Ginebra, Suiza, el 20 de junio de 1983, en vigor el 20 de junio de 1985. Ratificado por México el 5 de abril de 2001. <http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C159>. [Consulta: 3 de abril de 2015.]

Recomendación 168 sobre readaptación profesional y el empleo (personas inválidas) [en línea]. Adoptada en la 69ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo en Ginebra, Suiza, el 20 de junio de 1983. <http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R168>. [Consulta: 3 de abril, 2015.]

Recomendación 99 sobre la adaptación y la readaptación profesionales de los inválidos [en línea]. Adoptada en la 38ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo en Ginebra, Suiza, el 22 de junio de 1955. <http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_ILO_CODE:R099>. [Consulta: 1 de junio, 2015.]

Unión Internacional de Telecomunicaciones

- Reglamento de las Telecomunicaciones Internacionales* [en línea]. Adoptado en la Conferencia Mundial de Telecomunicaciones Internacionales en Dubai, Emiratos Árabes Unidos 2012. <<http://www.itu.int/en/wcit-12/Documents/final-acts-wcit-12-es.pdf>>. [Consulta: 4 de abril, 2015.]
- Resolución 70 - Accesibilidad de las telecomunicaciones/TIC para las personas con discapacidades* [en línea]. Adoptada por la Asamblea Mundial de Normalización de las Telecomunicaciones en Johannesburgo, en octubre de 2008. <http://www.itu.int/dms_pub/itu-t/opb/res/T-RES-T.70-2012-PDF-S.pdf>. [Consulta: 4 de abril, 2015.]
- Recomendación UIT-T F.790* [en línea]. Adoptada por la Comisión de Estudio 16 (2005-2008) del Sector de Normalización de las Telecomunicaciones UIT-T, 01/2007. <<http://www.itu.int/rec/T-REC-F.790-200701-I/es>>. [Consulta: 4 de abril, 2015.]
- FSTP-TACL Telecommunications Accessibility Checklist*, UIT-T, 24 de noviembre de 2006. <<http://www.itu.int/pub/T-TUT-FSTP-2006-TACL/en>>. [Consulta: 4 de abril, 2015.]

Organización Mundial de la Propiedad Intelectual

- Tratado de Marrakech para facilitar el acceso a las obras publicadas a las personas ciegas, con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder al texto impreso*, VIP/DC/8 [en línea]. Adoptado por la Conferencia Diplomática sobre la conclusión de un tratado que facilite a las personas discapacidad visual y a las personas con dificultad para acceder al texto impreso el acceso a las obras publicadas en Marrakech, Marruecos, 27 de junio de 2013. <http://www.wipo.int/meetings/en/doc_details.jsp?doc_id=241683>. [Consulta: 4 de julio, 2015.]

Organización de Aviación Civil Internacional (OACI)

Manual on Access to Air Transport by Persons with Disabilities [en línea]. Adoptado por la Secretaría General Doc. 9984, en 2013. <http://www.passepartouttraining.com/uploads/2013/03/ICAO-Manual-Doc-9984-1st-Edition-alltext-en_published_March-2013.pdf>. [Consulta: 31 de marzo, 2015.]

Informes y resoluciones

Documento final de la reunión de alto nivel de la Asamblea General sobre la realización de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y otros objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente para las personas con discapacidad: el camino a seguir, una agenda para el desarrollo que tenga en cuenta a las personas con discapacidad para 2015 y después de ese año [en línea]. Adoptado por la Asamblea General por la resolución 68/3 el 23 de septiembre de 2013. <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/68/3>>. [Consulta: 3 de abril, 2015.]

Informe del Secretario General, Realización de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y otros objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente para las personas con discapacidad: una agenda para el desarrollo que tenga en cuenta a las personas con discapacidad para 2015 y después de ese año [en línea]. Adoptado por la Asamblea General por la resolución A/69/187, 2014. <<http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/69/187>>. [Consulta: 10 de junio, 2015.]

Programa de Acción Mundial para los Impedidos [en línea]. Adoptado por la Asamblea General por la resolución A/RES/37/52 el 3 de diciembre de 1982. <<http://www.un.org/esa/socdev/enable/diswps00.htm>>. [Consulta: 31 de mayo, 2015.]

Proyecto de acción mundial de la OMS sobre discapacidad 2014-2021: Mejor salud para todas las personas con discapacidad [en línea]. Adoptado por la 67ª Asamblea Mundial de la Salud

por la resolución A67/16, el 4 de abril de 2014. <http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA67/A67_16-sp.pdf>. [Consulta: 3 de abril, 2015.]

Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030 [en línea]. Adoptado por la Tercera Conferencia Mundial para la Reducción del Riesgo de Desastres. Documento A/CONF.224/CRP.1, el 18 de marzo de 2015. <http://www.wcdrr.org/uploads/Sendai_Framework_for_Disaster_Risk_Reduction_2015-2030.pdf>. [Consulta: 3 de abril, 2015.]

Supervisión de la aplicación de las Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad [en línea]. Adoptado por el Consejo Económico y Social- Comisión de Desarrollo Social. Documento E/CN.5/2015/5,2014.<<http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=E/CN.5/2015/5>>. [Consulta: 10 de junio de 2015.]

Sistema Interamericano de Derechos Humanos

Organización de los Estados Americanos (OEA)

Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad [en línea]. Adoptada por la Asamblea General, en Guatemala, Guatemala, el 7 de junio de 1999, en vigor el 14 de septiembre de 2001. Ratificada por México el 6 de diciembre de 2000. <<http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-65.html>>. [Consulta: 20 de marzo, 2015.]

Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) [en línea]. Adoptado por la Asamblea General (A-52), en San Salvador, El Salvador, el 17 de noviembre de 1988, en vigor el 16 de noviembre de 1999. Ratificado por México el 8 de marzo de 1996. <<http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>>. [Consulta: 20 de marzo, 2015.]

Comisión Latinoamericana de Aviación Civil

Manual para el transporte aéreo de personas con discapacidad [en línea]. Adoptado por la XX Asamblea Ordinaria de la Asamblea General por la resolución A20-21, en Brasil, Brasilia, en noviembre de 2012. <<http://clacsec.lima.icao.int/Decisiones/Decisiones2014/Castellano/Cap06/RES/06ResA20-21.pdf>>. [Consulta: 3 de abril, 2015.]

Sistema Europeo de Derechos Humanos

Reglamento (UE) No. 1177/2010 sobre los derechos de los pasajeros que viajan por mar y por vías navegables y por el que se modifica el Reglamento (CE) No.2006/2004, L 334/1 [en línea]. Aprobado por el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea el 24 de noviembre de 2010. Publicado en el *Diario Oficial de la Unión Europea* el 17 de diciembre de 2010. <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010R1177&from=ES>>. [Consulta: 14 de abril, 2015.]

Legislación de México

Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para la accesibilidad de las personas con discapacidad en inmuebles federales. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de enero de 2004.

Circular obligatoria CO SA-09.2/13. Lineamientos para la accesibilidad de las personas con discapacidad y/o movilidad reducida a las infraestructuras aeroportuarias y al servicio de transporte aéreo. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de noviembre de 2013.

Código Civil Federal. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* en cuatro partes, los días 26 de mayo, 14 de julio, 3 y 31 de agosto de 1928. Última reforma publicada el 24 de diciembre de 2013.

- Código Federal de Procedimientos Civiles. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de febrero de 1943. Última reforma publicada el 9 de abril de 2012.
- Código Federal de Procedimientos Penales. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de agosto de 1934. Última reforma publicada el 29 de diciembre de 2014.
- Código Nacional de Procedimientos Penales. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de marzo de 2014. Última reforma publicada el 29 de diciembre de 2014.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917. Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de julio de 2015.
- Decreto por el que se aprueba el Tratado de Marrakech para Facilitar el Acceso a las Obras Publicadas a las Personas Ciegas, con Discapacidad Visual o con Otras Dificultades para Acceder al Texto Impreso, adoptado en Marrakech el 27 de junio de 2013 [en línea]. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de junio de 2015. <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5396509&fecha=12/06/2015>. [Consulta: 19 de junio, 2015.]
- Estrategia Digital Nacional [en línea]. <<http://www.presidencia.gob.mx/edn/>>. [Consulta: 19 de mayo, 2015.]
- Ley de Aeropuertos. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de diciembre de 1995. Última reforma publicada el 26 de enero de 2015.
- Ley de Aviación Civil. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de mayo de 1995. Última reforma publicada el 26 de enero de 2015.
- Ley de Movilidad del Distrito Federal. Publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 14 de julio de 2014. Última reforma publicada el 28 de noviembre de 2014.
- Ley de Navegación y Comercio Marítimo. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de junio de 2006. Última reforma publicada el 23 de enero de 2014.

- Ley de Puertos. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de julio de 1993. Última reforma publicada el 23 de enero de 2014.
- Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de julio de 2014. Sin reformas.
- Ley Federal del Derecho de Autor. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de diciembre de 1996. Última reforma publicada el 17 de marzo de 2015.
- Ley Federal del Trabajo. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de abril de 1970. Última reforma publicada el 30 de noviembre de 2012.
- Ley Federal para Prevenir la Discriminación. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2003. Última reforma publicada el 20 de marzo de 2014.
- Ley General de Educación. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de julio de 1993. Última reforma publicada el 20 de abril de 2015.
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de mayo de 2014. Sin reformas.
- Ley General de la Infraestructura Física Educativa. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de febrero de 2008. Última reforma publicada el 7 de mayo de 2014.
- Ley General de Protección Civil. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de junio de 2012. Última reforma publicada el 3 de junio de 2014.
- Ley General de Salud. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de febrero de 1984. Última reforma publicada el 20 de abril de 2015.
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de mayo de 2015. Sin reformas.
- Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de mayo de 2011. Sin reformas.

- Norma Mexicana NMX-R-050-SCFI-2006, Accesibilidad de las personas con discapacidad a espacios construidos de servicios al público - Especificaciones de seguridad [en línea]. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de enero de 2007. <<http://www.economia.gob.mx/comunidad-negocios/competitividad-normatividad/normalizacion/catalogo-mexicano-de-normas>>. [Consulta: 11 de mayo, 2015.]
- Norma Oficial Mexicana NOM-030-SSA3-2013, que establece las características arquitectónicas para facilitar el acceso, tránsito, uso y permanencia de las personas con discapacidad en establecimientos para la atención médica ambulatoria y hospitalaria del Sistema Nacional de Salud. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de septiembre de 2013.
- Reglamento de la Ley de Aeropuertos. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de febrero de 2000. Última reforma publicada el 9 de septiembre de 2003.
- Reglamento de la Ley de Aviación Civil. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de diciembre de 1998. Última reforma publicada el 14 de marzo de 2014.
- Reglamento de la Ley General de Protección Civil. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de mayo de 2014.
- Reglamento de la Ley General de Salud en materia de Prestación de Servicios de Atención Médica. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de mayo de 1986. Última reforma publicada el 24 de marzo de 2014.
- Reglamento de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de noviembre de 2012. Sin reformas.

Dictámenes

- Dictamen emitido por las Comisiones Unidas de Comunicaciones, y de Radio y Televisión, de la Cámara de Diputados, con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción

XI del artículo 190 de la LFTR. Aprobado el 28 de abril de 2015 por el Pleno de esa Cámara y turnado al Senado de la República. *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, del 28 de abril de 2015.

Suprema Corte de Justicia de la Nación

Resolución Amparo en Revisión 159/2013 [en línea]. 16 de octubre de 2013. Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. <<http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=150598>>. [Consulta: 11 de mayo, 2015.]

Legislación de otros países

España

Guía de aplicación de la normativa técnica vigente en materia de accesibilidad en la comunidad autónoma del País Vasco [en línea]. Julio 2012. <https://www.euskoregite.com/files/upload/files/guia_normativa_cvpa.pdf>. [Consulta: 12 de abril, 2015.]

Ley 9/2013, de 4 de julio, por la que se modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres y la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea [en línea]. Publicada en el *Boletín Oficial del Estado* el 5 de julio de 2013. <<http://www.boe.es/boe/dias/2013/07/05/pdfs/BOE-A-2013-7320.pdf>>. [Consulta: 14 de abril, 2015.]

Ley 13/2014, de 30 de octubre, de accesibilidad [en línea]. Promulgada por el Parlamento de Cataluña y el Presidente de la Generalidad de Cataluña. Publicada en el *D.O.G.C* Número 6742, de 4 de noviembre de 2014, y en vigor a partir del 5 de noviembre de 2014. Rectificada por corrección de errores *D.O.G.C*: 12 de febrero de 2015. <http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-11992>. [Consulta: 13 de abril, 2015.]

Perú

Ley No. 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad [en línea]. Aprobada por el Congreso de la República del Perú el 13 de diciembre de 2012 y publicada el 24 del mismo mes y año. <http://www.upch.edu.pe/vracad/oamra/images/pdf/Ley_29973.pdf>. [Consulta: 14 de abril, 2015.]

Reglamento de la Ley No. 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad [en línea]. Aprobado por la Presidencia de la República del Perú el 7 de abril de 2014. <http://www.trabajo.gob.pe/archivos/file/SNIL/normas/2014-04-08_002-2014-MIMP_3407.pdf>. [Consulta: 14 de abril, 2015.]

Referencias en línea

Conapred, “Conapred considera insuficiente la resolución de la SCJN sobre caso Adair Coronel” [en línea], <http://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=noticias&id=4418&id_opcion=108&op=214>. [Consulta: 8 de julio, 2015.]

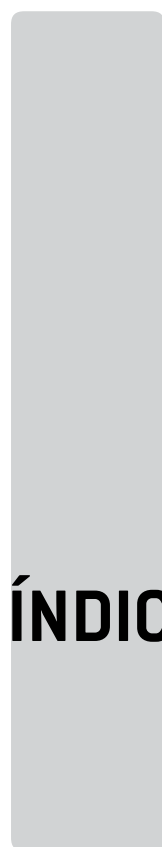
Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD), “Resumen del Marco de Acción de Hyogo para el 2005-2015: Aumento de la Resiliencia de las Naciones y las Comunidades ante los Desastres (Marco de Hyogo)” [en línea]. <http://www.unisdr.org/files/8720_summary_HFP20052015spanish.pdf>. [Consulta: 25 de marzo, 2015.]

INEGI, “Cuéntame... población, Discapacidad en México” [en línea]. <<http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/discapacidad.aspx?tema=P.>>. [Consulta: 20 de noviembre, 2014.]

INEGI, “Estadísticas a propósito del Día internacional de las personas con discapacidad. Datos nacionales” [en línea]. <http://www.conadis.gob.mx/doc/contenidos/inegi_2012.pdf>. [Consulta: 20 de noviembre, 2014.]

- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “UN disability rights body confirms that equal access to banking services should be granted to all” [en línea]. <<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/accesstobankingservices.aspx>>. [Consulta: 15 de febrero, 2015.]
- ONU, Día Internacional para la Reducción de los Desastres, Campaña 2013. “Vivir los desastres con una discapacidad” [en línea]. <<http://www.un.org/es/events/disasterreductionday/previous.shtml>>. [Consulta: 31 de marzo, 2015.]
- ONU, “Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres” [en línea]. <<http://www.wcdrr.org/conference/events/880>>. [Consulta: 31 de marzo, 2015.]
- ONU-EIRD, “Nota informativa: Conferencia Mundial de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, Sendai, será inclusiva” [en línea]. <<http://www.unisdr.org/archive/40491>>. [Consulta: 31 de marzo, 2015.]
- Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), “Acerca de la OACI” [en línea]. <<http://www.icao.int/about-icao/Pages/default.aspx>>. [Consulta: 3 de abril, 2015.]
- Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), “La OMPI por dentro” [en línea]. <<http://www.wipo.int/about-wipo/es/>>. [Consulta: 25 de marzo, 2015.]
- Página oficial de la Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (CLAC) [en línea]. <<http://clacsec.lima.icao.int/>>. [Consulta: 3 de abril, 2015.]
- Real Academia Española, “Voz: deficiencia” [en línea]. <<http://dle.rae.es/?id=C2d982B>>. [Consulta: 24 de noviembre, 2014.]
- Real Academia Española, “Voz: paramento” [en línea]. <<http://dle.rae.es/?id=RrcWA0t>>. [Consulta: 8 de mayo, 2015.]
- UIT, “Accesibilidad integrada. Mejorando el acceso a las TIC de las personas con discapacidad” [en línea]. <http://www.itu.int/dms_pub/itu-t/oth/0b/04/T0B0400004E2C01PD-FS.pdf>. [Consulta: 4 de abril, 2015.]

- UIT, “Conferencia Mundial de Telecomunicaciones Internacionales (CMTI)” [en línea]. <<http://www.itu.int/es/wcit-12/Pages/default.aspx>>. [Consulta: 4 de abril, 2015.]
- UIT, “Directorio global de la UIT” [en línea]. <http://www.itu.int/online/mm/scripts/mm.list?_search_region=A&_languageid=1>. [Consulta: 4 de abril, 2015.]
- UIT, “El UIT-T en breve” [en línea]. <<http://www.itu.int/es/ITU-T/about/Pages/default.aspx>>. [Consulta: 4 de abril, 2015.]
- UIT, “Signatories of the Final Acts: 89” [en línea]. <<http://www.itu.int/osg/wcit-12/highlights/signatories.html>>. [Consulta: 4 de abril, 2015.]
- UIT, “Sobre el UIT-D y la BDT” [en línea]. <<http://www.itu.int/es/ITU-D/Pages/About.aspx>>. [Consulta: 4 de abril, 2015.]
- UIT, “Welcome to ITU-R” [en línea]. <<http://www.itu.int/en/ITU-R/information/Pages/default.aspx>>. [Consulta: 4 de abril, 2015.]
- Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT). “Visión general” [en línea]. <<http://www.itu.int/es/about/Pages/overview.aspx>>. [Consulta: 4 de abril, 2015.]



ÍNDICE

Índice

Presentación	5
Introducción general	9
I. Nociones básicas y recomendaciones	13
Nociones básicas sobre la igualdad y no discriminación	15
Naturaleza de la igualdad y no discriminación	15
Definición de discriminación y motivos prohibidos	18
Tipos de discriminación	19
Estereotipos, prejuicios y estigmas.....	21
Obligaciones del Estado en relación con la igualdad y no discriminación	22
Igualdad de trato e igualdad de oportunidades	23
Medidas positivas o especiales	24
Recomendaciones para legislar con perspectiva de no discriminación y derechos humanos	26
<i>Recomendación 1: Legislar para transversalizar la perspectiva de no discriminación y de derechos humanos.....</i>	27
<i>Recomendación 2: Conocer y contextualizar las obligaciones señaladas en los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos</i>	29
<i>Recomendación 3: Utilizar datos confiables y actuales sobre el tema para guiar la actuación legislativa en el reconocimiento y garantía de los derechos humanos</i>	31
<i>Recomendación 4: Consultar a los principales actores involucrados para guiar la actuación legislativa en el reconocimiento y garantía de los derechos humanos</i>	31
<i>Recomendación 5: Las iniciativas, dictámenes y minutas deben elaborarse con un lenguaje incluyente, es decir, no sexista y no discriminatorio</i>	32
<i>Recomendación 6: La armonización del derecho interno con los tratados internacionales no sólo se logra a través de la repetición de términos o cambios de mera forma en el lenguaje</i>	33

<i>Recomendación 7: Legislar con perspectiva de género.....</i>	33
<i>Recomendación 8: Examen tripartito como guía para las legislaturas: legalidad de la medida, fin legítimo de la medida y proporcionalidad en sentido amplio de la medida (idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto).....</i>	34
<i>Recomendación 9: Presupuesto. Asignar y aprobar presupuestos específicos para situaciones particulares de desigualdad.....</i>	36
<i>Recomendación 10: Supervisar el cumplimiento a las obligaciones internacionales en materia de derechos.....</i>	37
<i>Recomendación 11: Considerar la incorporación de medidas especiales para atajar las desigualdades como una herramienta para legislar.....</i>	38
<i>Recomendación 12: Identificar aquello que no puede considerarse como una medida especial.....</i>	39
<i>Recomendación 13: Utilizar un método de análisis para la armonización legislativa.....</i>	40
II. Accesibilidad.....	45
Introducción temática.....	47
Explicación del contexto social de las personas con discapacidad.....	50
<i>Conceptos de discapacidad y persona con discapacidad.....</i>	55
Modelos de abordaje de la discapacidad.....	56
<i>Modelo de prescindencia.....</i>	56
<i>Modelo de marginación.....</i>	56
<i>Modelo médico-rehabilitador.....</i>	56
<i>Modelo asistencialista.....</i>	57
<i>Modelo social.....</i>	59
Concepto de discapacidad.....	63
<i>Componentes de la discapacidad.....</i>	63
<i>Orígenes de la discapacidad.....</i>	66
<i>Tipos de discapacidad.....</i>	67
Concepto de personas con discapacidad.....	70
Para comprender mejor la accesibilidad.....	72

<i>Barreras</i>	74
Barreras del medio físico	75
Barreras comunicacionales y de información.....	76
Barreras actitudinales	76
Cadena de accesibilidad.....	77
<i>Dimensiones de la accesibilidad</i>	80
Accesibilidad: contenido esencial de los derechos	81
Accesibilidad: contenido del derecho a no ser discriminado y vía para garantizar la igualdad de oportunidades	82
Accesibilidad como derecho	84
<i>Estrategias para la accesibilidad</i>	84
Diseño universal.....	85
Ajustes razonables	89
Ámbitos de la accesibilidad	92
<i>Ámbito de la movilidad</i>	94
Ámbito urbanístico	94
Ámbito de las edificaciones	96
Ámbito de los transportes	98
<i>Ámbito de la información y las comunicaciones</i>	99
<i>Ámbito de los sistemas y las tecnologías de la información y comunicación (TIC)</i>	101
<i>Ámbito de la seguridad y protección civil</i>	102
Cuadro analítico del tema.....	104
Modelo normativo óptimo	107
Instrumentos internacionales de derechos humanos en general que reconocen la accesibilidad o el derecho a la accesibilidad	109
Instrumentos internacionales relacionados con las personas con discapacidad	111
<i>Sistema Interamericano de Derechos Humanos</i>	111
Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (CIEDPD).....	111
<i>Sistema Universal de Derechos Humanos</i>	113
Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad.....	113

Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD)	114
<i>Derecho a la igualdad y no discriminación</i> <i>(y su relación con la accesibilidad)</i>	115
<i>Accesibilidad como principio y como derecho</i>	119
<i>Entornos de la accesibilidad</i>	120
<i>Obligaciones de accesibilidad</i>	121
Artículos 4 y 9 de la CDPD	121
Entornos nuevos o ya existentes	123
<i>Estrategias para la accesibilidad</i>	125
<i>Recursos financieros</i>	126
Diseño universal/ entornos de nueva creación	126
Eliminación de barreras/ entornos ya existentes	128
Ajustes razonables	128
<i>Distinción entre las obligaciones de diseño</i> <i>universal y ajustes razonables</i>	129
Derechos de las personas con discapacidad y su perspectiva de accesibilidad	131
<i>Derecho a la movilidad personal/ ámbito</i> <i>de la movilidad</i>	132
Ámbito urbanístico	134
Ámbito de las edificaciones	136
Ámbito de los transportes	138
<i>Transporte marítimo</i>	138
<i>Transporte terrestre</i>	141
<i>Transporte aéreo</i>	143
Comisión Latinoamericana de Aviación Civil	144
Organización de la Aviación Civil Internacional	148
<i>Derecho a la educación inclusiva</i>	151
<i>Derecho a la salud</i>	153
<i>Derecho al trabajo</i>	157
<i>Derecho de acceso a la justicia</i>	160

<i>Derechos político-electorales</i>	162
<i>Libertad de expresión y de opinión/ámbito de la información y las comunicaciones</i>	164
Tratado de Marrakech para facilitar el acceso a las obras publicadas a las personas ciegas, con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder al texto impreso	165
<i>Sistemas y tecnologías de la información y la comunicación (TIC)</i>	169
Accesibilidad a los sitios web.....	176
<i>Situaciones de riesgo y emergencias humanitarias</i>	180
Otros instrumentos derivados de la CDPD.....	184
<i>Observación general No. 2 del Comité CDPD</i>	184
<i>Observaciones finales sobre el informe inicial de México</i>	185
Accesibilidad, artículo 9 CDPD	186
Situaciones de riesgo y emergencias humanitarias, artículo 11 CDPD.....	187
Educación, artículo 24 CDPD	188
Salud, artículo 25 CDPD	189
Trabajo, artículo 27 CDPD	189
Participación en la vida política y pública, artículo 29 CDPD	189
Participación en la vida cultural, artículo 30 CDPD.....	190
Modelo normativo vigente	193
Marco jurídico general sobre la accesibilidad	194
<i>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)</i>	194
<i>Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad (LGIPCD)</i>	195
<i>Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED)</i>	201
Ámbitos legales de la accesibilidad	204
<i>Derecho a la movilidad personal / ámbito de la movilidad</i>	204
Ámbito urbanístico	204
Ámbito de las edificaciones	206
<i>LGIPCD y su Reglamento</i>	206

<i>Otras disposiciones</i>	209
Ámbito de los transportes	213
<i>Transporte marítimo</i>	214
<i>Transporte terrestre</i>	216
<i>Transporte aéreo</i>	217
Ley de Aviación Civil (LAC) y su Reglamento.....	218
Ley de Aeropuertos y su Reglamento	228
Circular obligatoria CO SA-09.2/13. Lineamientos para la accesibilidad de las personas con discapacidad y/o movilidad reducida a las infraestructuras aeroportuarias y al servicio de transporte aéreo	231
<i>Derecho a la educación inclusiva</i>	242
Ley General de Educación (LGE)	242
LGIPCD y su Reglamento	245
<i>Derecho a la salud</i>	255
Ley General de Salud (LGS).....	255
LGIPCD y su Reglamento	256
Norma Oficial Mexicana (NOM-030-SSA3-2013)	257
<i>Derecho al trabajo</i>	264
Ley Federal del Trabajo (LFT)	264
LGIPCD y su Reglamento	267
<i>Derecho de acceso a la justicia</i>	268
LGIPCD y su Reglamento	268
Código Federal de Procedimientos Civiles (CFPC)	271
Código Federal de Procedimientos Penales (CFPP) y Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP).....	277
<i>Derechos político-electorales</i>	281
Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE).....	282
<i>Derecho de acceso a la información y libertad de expresión y de opinión / ámbito de la información y las comunicaciones</i>	290
LGIPCD y su Reglamento	291
Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP).....	292

Derechos de autor	299
<i>Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA)</i>	300
<i>Sistemas y tecnologías de la información</i>	
<i>y la comunicación (TIC)</i>	302
Ley Federal de Telecomunicaciones	
y Radiodifusión (LFTR).....	303
<i>Ámbito de las telecomunicaciones</i>	305
<i>Ámbito de la radiodifusión</i>	310
<i>Sanciones</i>	314
<i>Accesibilidad a los sitios web</i>	316
<i>Situaciones de riesgo y emergencias humanitarias</i>	321
Ley General de Protección Civil (LGPC)	
y su Reglamento	321
Relación de los sistemas y TIC con	
la prevención de desastres.....	324
<i>Estrategia Digital Nacional</i>	324
<i>LFTR</i>	326
<i>Dictamen de la LFTR</i>	326
Diagnóstico de la accesibilidad en México	329
Derecho a la movilidad.....	338
<i>Ámbito urbano</i>	338
<i>Ámbito de las edificaciones</i>	339
<i>Ámbito de los transportes</i>	341
Transporte marítimo	341
Transporte terrestre	341
Transporte aéreo.....	342
Derecho a la educación inclusiva	346
Derecho a la salud	348
Derecho al trabajo	349
Derecho de acceso a la justicia.....	352
Derechos político-electorales.....	353
Derecho de acceso a la información y libertad	
de expresión y de opinión	356
<i>Derechos de autor</i>	358
Sistemas y tecnologías de la información	
y la comunicación (TIC)	358

<i>Accesibilidad a los sitios web</i>	362
Situaciones de riesgo y emergencias humanitarias.....	364
Propuesta legislativa	373
Cuestiones no legislativas	401
Bibliografía	405

Accesibilidad, tomo VIII de la colección
Legislar Sin Discriminación, se terminó de imprimir
en julio de 2016 en los talleres gráficos de Impresora y
Encuadernadora Progreso (IEPSA), S. A. de C. V., San Lorenzo 244,
col. Paraje San Juan, del. Iztapalapa, 09830, México, D. F.

Se tiraron 2 000 ejemplares.

En este estudio se analiza la accesibilidad como una característica indispensable para la existencia y el ejercicio de los derechos de todas las personas, es decir, como un elemento fundamental para garantizar la igualdad de oportunidades y la no discriminación. A partir de este concepto se establecen diferentes medidas para que los entornos, bienes, productos, servicios y derechos sean usados y ejercidos por todas las personas, sobre todo las personas con discapacidad, tomando en cuenta las diferencias o necesidades humanas, garantizando así no sólo una igualdad formal sino también una igualdad real o material.

En primer lugar, se presenta el marco teórico en el que se explican conceptos como el de discapacidad, sus orígenes y tipos, así como los diferentes modelos explicativos de la discapacidad a lo largo de la historia, que son necesarios para comprender la situación de discriminación que viven las personas con discapacidad.

Una vez analizada esta situación social, se realiza una propuesta de modelo normativo óptimo con el objetivo de identificar, señalar y analizar, en el marco del derecho internacional de los derechos humanos, los estándares más amplios de protección de los derechos con base en los instrumentos internacionales en la materia, relacionando de forma particular a la accesibilidad con el ejercicio de otros derechos, como el derecho a la movilidad, a la educación inclusiva, a la salud, al trabajo y al acceso a la justicia, entre otros.

Posteriormente, se expone el modelo normativo vigente en México, con el objetivo de identificar las disposiciones legales actuales que reconocen a la accesibilidad como parte esencial en el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad.

Finalmente, se realiza una comparación de lo establecido en ambos modelos para conocer el estado legislativo en materia de accesibilidad en México y, por consiguiente, formular una propuesta legislativa que responda a los estándares internacionales de protección aplicables, con el fin de ampliar y garantizar el derecho a la accesibilidad de las personas con discapacidad. Sin duda, esa propuesta es un buen punto de partida para reflexionar acerca de las implicaciones que conlleva el ejercicio del derecho a la accesibilidad para todas las personas.

· COLECCIÓN · LEGISLAR SIN DISCRIMINACIÓN