

Capítulo III La legislación mexicana

Como se ha mencionado en los capítulos anteriores, la discapacidad no es precisamente una condición del individuo, sino que tiene que ver con su rol dentro de la sociedad y las barreras o facilidades que en ella existen para su pleno goce de derecho. Desde el siglo XXI la sociedad ha cambiado su manera de percibir a las personas con discapacidad, pasando de una concepción excluyente⁸ a una inclusiva.⁹ (Organización de las Naciones Unidas, 2006).

El problema de la discapacidad ha sido motivo de diversos tratados, convenciones y acuerdos entre las naciones, las cuales se encuentran preocupadas por el incremento exponencial que ha presentado este sector y que se elevará durante los años venideros. Es por eso, que es importante observar algunas de las medidas que existen a nivel internacional, nacional y estatal, para así estimar cuál ha sido su impacto o relevancia dentro del sector de la población mexicana que cuenta con una o más discapacidades (Organización Mundial de la Salud, 2011, pág. x.i.).

Dentro de este capítulo, contaremos con la opinión de dos especialistas en el tema, los cuales han impulsado mecanismos para que se respeten los derechos de las personas con discapacidad en el estado de Puebla. Ellos son la maestra Luana Amador y el maestro Edgar Salomón, los cuales no solo amablemente dieron su punto de vista con respecto al tópico, sino que se tomaron el tiempo de relatar algunas anécdotas para comprender mejor cómo es que sirve el sistema y la implementación de las leyes en el país, y a su vez nos ofrecieron su perspectiva de dónde consideran que se encuentra México con respecto a la inclusión de las

⁸ En la cual la persona con discapacidad era la que debía de adaptarse al medio, siendo él el único culpable de los problemas que lo acogían, y por lo tanto de su falta de desarrollo.

⁹ Se enfatiza la importancia del entorno al ser responsable de la falta de accesibilidad e inclusión del individuo con discapacidad

personas con discapacidad, razón por la cual este capítulo se divide en dos subtemas, los cuales son el Contexto y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, y las Leyes Federales y Estatales.

3.1 El contexto y la CDPD

Si bien, desde la fundación de las Naciones Unidas el 24 de octubre de 1945, han existido varios mecanismos en materia de derechos de personas con discapacidad, pero no es sino hasta 2006 con la creación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que se cambia el enfoque asistencialista/paternalista que antes existía dentro de la legislación internacional, por un enfoque inclusivo que recalca la importancia de la accesibilidad en diversos ámbitos con la finalidad de asegurar el pleno goce de condiciones de igualdad de las personas con discapacidad dentro de los países. Y como era de esperarse, México en su activismo internacional, fue uno de los principales promotores para su creación durante el sexenio del presidente Vicente Fox Quesada. Él mismo en 2002 presenta su iniciativa ante la Asamblea General, y no es sino hasta 2006 que se crea la CDPD (Rincón Gallardo, Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. México).

Sin embargo, es importante recalcar que la representación de México ante Naciones Unidas estuvo a cargo de Gilberto Rincón Gallardo y Meltis, conocido luchador de los derechos humanos y de la búsqueda de la igualdad para las personas con discapacidad, candidato a la presidencia en 2000 y primer Presidente del CONAPRED (Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, organismo fundado en 2003), por nombramiento de Vicente Fox y más tarde de Felipe Calderón Hinojosa, trabajo que Rincón Gallardo desempeño durante sus últimos años de vida. La importancia de la mención de este personaje recae, no

solo en su visión acerca de las medidas necesarias por parte del estado con respecto a las personas con discapacidad, como lo menciona en el siguiente párrafo:

“En mi opinión, no hay posibilidades de aumentar la calidad de vida en México de manera general –y con ellos de mejorar nuestra posición en el esquema mundial de desarrollo humano-, si no somos capaces de generar una genuina igualdad de oportunidades y un amplio sistema de compensaciones y promoción de las capacidades básicas de nuestros ciudadanos. En esta tarea se juega no sólo el futuro de nuestra recientemente ganada democracia, sino también nuestra viabilidad como nación.”
(Rincón Gallardo, 2008)

Sino, en el hecho de que él era una persona la cual tenía una malformación congénita en ambos brazos, por lo que era un sujeto con discapacidad, representando los intereses de esta minoría dentro del país. Era un ciudadano el cual comprendía las barreras impuestas por la sociedad y exigía una inclusión de manera holística dentro de la legislación e instituciones gubernamentales. Gilberto Rincón fue un pionero en el ámbito, es reconocido como la primera persona en acusar al México moderno de ser un estado discriminador, durante su campaña política como miembro del Partido Socialdemócrata. Considero relevante esta información, ya que aquí comenzamos ver los primeros pasos del intento por parte del estado mexicano de crear mecanismos capaces de lograr el pleno goce de derechos por parte de este sector de la población. (Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación , s.f.)

Ahora bien, siguiendo con la Convención y su relevancia en el ámbito nacional e internacional, la CDPD como se dijo anteriormente, fue creada el 13 de diciembre de 2006, pero entra en vigor hasta el 3 de mayo de 2008 acorde a lo establecido en el artículo 45. Dicho documento cuenta con 175 estados parte y 160 signatarios, por lo que prácticamente más del 90% de los estados miembros de la ONU son parte. (United Nations Treaty collection, 2006)

Es un documento breve de tan solo 50 artículos, el cual reconoce que el concepto de la discapacidad ha ido evolucionando, y que por lo tanto las sociedades se ven en la necesidad de tomar nuevas medidas, para de esta manera lograr condiciones de igualdad, siendo eje del documento el concepto de accesibilidad el cual, como nos muestran, es multidimensional y va desde accesibilidad al entorno físico y social, hasta accesibilidad a la comunicación e información.

Así mismo, se hace hincapié en la importancia del diseño universal para facilitar el contexto en el cual se desarrollan las personas con discapacidad; es importante señalar que este diseño universal puede ir desde: una taza de baño, un termo, la carta de un restaurante, una computadora, entre otros. Ahora bien, me gustaría adentrarme un poco más a la relevancia que tiene el artículo 34 de la CDPD para el estado mexicano, ya que dicho artículo crea el Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad, el cual es un órgano conformado por especialistas que se dan a la tarea de vigilar la aplicación de la Convención (Organización de las Naciones Unidas , 2006, pág. 28), ¿Pero cómo es que lo hace?

El comité recibe informes anuales por parte de un determinado número de países, dichos informes son creados por el gobierno para demostrar sus avances en la aplicación de la convención dentro de la normativa interna. Sin embargo, son contrastados con informes sombra¹⁰, los cuales son redactados por la sociedad civil y las ONG.

¹⁰ Los informes sombra son instrumentos que se crean para que la sociedad civil denuncie las acciones del gobierno y de esta manera lo obligue a cumplir con sus compromisos establecidos a nivel internacional, ejerciendo presión tanto interna como externa. Son un tipo de check and balances para que las organizaciones a nivel internacional tengan la opinión de ambos actores (gobierno y población) con respecto a la situación de la cual se está hablando.

En 2014 México entregó su primer informe, y en respuesta el Comité nos hizo 58 observaciones en prácticamente todos los ámbitos. Aquí enumero algunas de las observaciones que encontré con mayor utilidad para recalcar la falta de inclusión existente hacia personas con discapacidad:

- Mujeres con discapacidad.- falta de acciones y atención específica.
- Niños y niñas con discapacidad.- el comité llama a poner mayor atención a este sector, debido a la alta tasa de abandono infantil, y la continuidad de la concepción asistencialista dentro de las instituciones, hacia este sector de la población.
- Teletón.- En primer lugar no es un organismo del gobierno, por lo que el Estado mexicano no debe adjudicarse cualquier tipo de logro proveniente de este organismo. Así mismo, el Teletón promueve la idea renacentista de utilizar la lástima para la obtención de caridad y en este caso “ayudar” a las personas con discapacidad, en lugar de promover un enfoque de conciencia en el cual se observe a las personas con discapacidad como titulares de derechos.
- Accesibilidad.- México aborda solo determinadas dimensiones con respecto a la accesibilidad. De igual forma, muchas de las estructuras creadas por el gobierno, como por ejemplo rampas, no tienen la inclinación correcta, por lo que lejos de ser facilitadores para los sujetos con discapacidad se vuelven barreras.

Estas son algunas de las observaciones que recibió México por parte del comité, a pesar de la adopción de diversas leyes, reglamentos e iniciativas desde la incorporación a la CDPD. La fecha del siguiente *check up* está programado para el 17 de enero de 2018, (Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2014) y es de suma relevancia ver si el

próximo año México presentará algún tipo de progreso, aunque sea en uno o dos de los rubros bajo los cuales tuvo llamadas de atención. Ahora bien, habiendo descrito *grosso modo* la CDPD y su importancia en el entorno internacional, pasaremos a analizar la legislación mexicana existente, para poder señalar qué puntos, desde la perspectiva de los expertos y la mía, presentan inconsistencias para lograr condiciones de igualdad dentro del territorio mexicano.

3.2 Leyes Federales y Estatales

A fin de analizar la legislación de México, considero pertinente la enunciación y breve explicación sobre algunos de los mecanismos con los cuales cuenta el estado para la protección de los derechos de personas con discapacidad, para después analizar por qué estas leyes no han traído consigo los beneficios suficientes para este sector de la población. En primer lugar, tenemos a la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, la cual es importante en este tópico por dos razones, En primera instancia porque es la que avala que tanto los tratados internacionales como las normas establecidas en México, tienen el mismo nivel de jerarquía y peso ante la ley. Así mismo, es el documento supremo que prohíbe la discriminación motivada por cualquier tipo de característica del ser humano, por lo que, gracias a ésta, la Convención tiene peso en México. (Carranza, 1917, págs. 1-2)

En segundo lugar, contamos con la *Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad* publicada en mayo de 2011, la cual armoniza lo firmado por México ante las Naciones Unidas dentro de la CDPD, y nos dicta cuáles son las facultades de los diversos entes al poder dentro del sistema de gobierno, por ejemplo:

El artículo 6 menciona las facultades del ejecutivo, entre ellas se encuentran: establecer políticas públicas para el cumplimiento de tratados, instruir dependencias e incluir el

proyecto en el presupuesto de egresos de la federación, entre otras. Por otro lado, los artículos 7, 12, 19 y 21 hablan sobre las responsabilidades de las secretarías de salud, educación, comunicación y transporte y desarrollo social. Al observar todas las responsabilidades que se les atribuyen, se puede contemplar que dichas secretarías no cumplen con las facultades que esta ley les atribuye, o al menos no en todas las ciudades, y todos los planteles, estructuras o transportes que manejan.

Por ejemplo, La SEP no solo debe promover el derecho de educación hacia las personas con discapacidad, sino que debe contar con instalaciones especializadas las cuales presten sus servicios de manera gratuita. Si bien aunque éstas instalaciones existen, como lo vimos en el capítulo anterior, son insuficientes para el número de personas que requieren de estos servicios, y no son instalaciones conocidas por la mayoría de la población, como veremos en el capítulo siguiente. Siguiendo con los ejemplos, la Secretaria de transporte debe prestar servicio gratuito a las personas con discapacidad y tener instalaciones pertinentes para facilitar su ascenso y descenso. Sin embargo, el Estado al imponer que el servicio sea gratuito y no absorber ellos el costo lograron incentivar la falta de atención hacia dichos sujetos por parte de las concesionarias. (Cámara de diputados del H. Congreso de la Unión, 2011, págs. 6-11)

La *Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad* también cuenta dentro del artículo 38 con la creación de un Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad (CONADIS), mencionando quiénes son los que ocupan los cargos principales, y cuáles son sus responsabilidades como Consejo. El CONADIS es uno de los institutos más importantes de México en este ámbito, ya que es el encargado de la coordinación interinstitucional para la identificación, desarrollo e implementación de

medidas que se encarguen de empoderar a las personas con discapacidad. Desde mi perspectiva esto muestra que se ha dejado atrás la concepción asistencialista y exclusiva, demostrando que hay que implementar acciones en todos los rubros de la sociedad mexicana y no solo en el sistema de educación, infraestructura y salud, como se observaba años atrás. (Cámara de diputados del H. Congreso de la Unión, 2011, pág. 16)

Por último la *Ley para la Inclusión de Personas con Discapacidad* menciona cuáles son las sanciones correspondientes en caso de incumplir en lo establecido a lo largo de los artículos anteriores. Me permitiré citar tal cual el artículo 60 el cual habla de las sanciones, para posteriormente explicar por qué es que lo encuentro ligeramente confuso:

Artículo 60. El incumplimiento de los preceptos establecidos por esta Ley será sancionado conforme lo prevé la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y demás ordenamientos aplicables. (Cámara de diputados del H. Congreso de la Unión, 2011, pág. 22)

Como podemos observar, se menciona que las sanciones se pueden imponer acorde a lo que dicten diversas leyes, no obstante, al ejecutar mi investigación para la realización de la presente tesina, me encontré en diversas ocasiones con disparidades dentro de las leyes. Por ejemplo, si uno intenta buscar cuál es la edad de un niño, esta cambia dependiendo de la ley, ya sea la de la Secretaría de Educación Pública, la Ley del Trabajo o la Ley de protección a los Derechos de los niños, y la edad puede variar desde 11 y 12 años hasta 14. Por lo que, desde mi perspectiva, esta disparidad no solo ayuda a crear confusión, sino que se presta a que se habrá una brecha de impunidad e incumplimiento de la ley.

Así mismo, la mayoría de las medidas enunciadas dentro de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, son meramente integradoras más no incluyentes. Se habla de planteles e instalaciones aparte de los existentes para el resto de la población, por lo que lo único que se fomenta es la separación aún más notoria de dichos sujetos con respecto a la sociedad en la cual viven. Este es un caso que podemos encontrar a menudo, dentro de la legislación y propuestas mexicanas existe voluntad por parte de la clase gobernante, no todas las veces cabe aclarar, más sin embargo, en muchas ocasiones la elite gobernante no cuenta con el conocimiento suficiente para que estas medidas realmente empoderen a las personas con discapacidad y los vuelvan independientes, logrando en muchos casos que solo exista integración y no inclusión.

Ahora bien, siguiendo con los diversos mecanismos existentes dentro del Estado mexicano, los cuales normalizan o mencionan la inclusión de las personas con discapacidad como una de las metas a corto, mediano y largo plazo, haré brevemente la mención de algunos de ellos, para luego explicar un poco más a fondo la legislación que existe en el estado de Puebla. Dentro del país estos son algunos de los mecanismos más relevantes en el tema:

- Ley General de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes
- la Norma Mexicana NMX R 050 SCFI 2006 Accesibilidad de las personas con discapacidad a espacios construidos de servicio público,
- la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,
- Programa Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad 2014-2018

- Lineamientos de Operación de los Proyectos de Desarrollo Regional.
- El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND).- primero en incluir objetivos y estrategias dirigidos a las personas con discapacidad en el país.
- Diversos convenios de coordinación con Entidades Federativas

Estos fueron unos cuantos ejemplos más de la cantidad de leyes que existe a nivel federal. Ahora bien, hablando del ámbito estatal nos centraremos en la Ley para las personas con Discapacidad del estado de Puebla, el *Manual técnico de accesibilidad para las construcciones del municipio de Puebla* y por último veremos *grosso modo* lo más relevante dentro de las iniciativas de ley que existen en el congreso de Puebla desde 2006 a la fecha.

En primera instancia, la *Ley para las Personas con Discapacidad del Estado* consta de 74 artículos, los cuales, al igual que la *Ley de Inclusión* de la que hablamos previamente, buscan empoderar al individuo. Así mismo, mencionan las facultades de los ayuntamientos y los presidentes municipales dentro del artículo 5 y 8, respectivamente. Sin embargo, lo más interesante de dicha legislación, comienza en el artículo 11 el cual crea una Comisión Estatal Coordinadora de Personas con Discapacidad, siendo ésta la máxima autoridad de planeación, ejecución y evaluación de programas vigentes en la entidad. A lo largo del documento se habla casi exclusivamente de la Comisión y sus atribuciones (Congreso Constitucional Del Estado Libre y Soberano de Puebla , 2009, págs. 3-7).

No obstante, al momento de buscarla para ver cuáles han sido sus actividades en los últimos años, dicha comisión jamás aparece, no hay página de internet, e-mail ni número telefónico para conocer su labor dentro del estado. Por este motivo, consulté a la maestra

Luanda acerca de la instancia, y ella mencionó: “Es cierto, la crearon y la desaparecieron. Jamás encontrarás nada de ella.”

Es importante observar, cómo es que México puede respaldarse al decir que ya existe una legislación que regula y otorga de derechos a dichas personas, y sin embargo, luego nos encontramos con situaciones de esta índole en las cuales en realidad, estos derechos solamente se encuentran en escritos, más no en la práctica. Otro aspecto relevante dentro de esta Ley, es que es de las pocas que cuales mencionan cuáles serían las sanciones en caso de discriminar a un sujeto con discapacidad, pudiendo ser multas o inclusive el arresto como se menciona dentro de los artículos 60 y 62. El problema recae en la existencia de un mecanismo de revocación de la sanción, el cual desde mi perspectiva le resta seriedad al castigo o inclusive se presta para la existencia de impunidad al momento de otorgar las sentencias correspondientes. (Congreso Constitucional Del Estado Libre y Soberano de Puebla , 2009, págs. 19-20)

Por otro parte, dentro del estado, también existe el *Manual técnico de accesibilidad para las construcciones del municipio de Puebla*, el cual explica a detalle todas las características necesarias para que el municipio cuente con una infraestructura llena de facilitadores en lugar de barreras, pero con respecto a este manual yo encuentro tres problemas severos. (Ayuntamiento del Municipio de Puebla, 2011)

En primer lugar, no es tan sencillo saber de su existencia, lo que provoca que aunque sea de dominio público, solamente alguien con demasiado interés en el tema sea capaz de encontrarlo y utilizarlo.

Lo que me lleva al segundo problema, que es que aunque el manual se otorga a personas como estructuralistas o arquitectos encargados de proyectos públicos en el estado, estas

personas realmente no están inmiscuidos en el tema, ya que en muchas ocasiones no tuvieron conocimientos previos acerca de cómo realizar inmobiliarios accesibles para personas con discapacidad, lo que provoca que las construcciones al final no sean aptas para dichos sujetos.

La maestra Luana platicaba que al ir a supervisar el proyecto de la ruta 3, los encargados estaban orgullosos de haber implementado diseños universales. Sin embargo, cuando le mostraron el adelanto del proyecto, la mayoría de estos contaba con errores severos como la falta de descansos o la incorrecta inclinación de las rampas la cual no puede ser superior al 8%.

Por último, el manual debería de ser utilizado para todas las edificaciones del estado. Sin embargo, las *alma mater* de todos los arquitectos, e ingenieros civiles dentro de Puebla, no cuentan con un curso o materia el cual les enseñe a crear construcciones accesibles para las personas con discapacidad, provocando que desde el momento de la planeación de inmobiliarios estos no sean aptos para que dichos individuos puedan desenvolverse de manera independiente. Así mismo, existe el mito de que un proyecto accesible es más costoso de ejecutar, no obstante, si desde su planificación se considera la construcción de facilitadores, dicho proyecto no se elevará en costos, por lo que el problema de la falta de infraestructura accesible realmente recae en la carencia de preparación y conocimiento que hay acerca del tema.

Por otro lado, ahora refiriéndonos a las iniciativas de ley, los diputados del estado se han mostrado interesados en el tema de la discapacidad, por lo que el congreso de Puebla cuenta con 61 iniciativas de ley, decretos o puntos de acuerdo desde 2006 a la fecha, que hablan acerca de la discapacidad e intenta reformular o crear medidas para la inclusión de dichos sujetos. Entre los diputados que más iniciativas presentan acerca del tema podemos encontrar

a: Lucio Rangel Mendoza, Cirilo Salas Hernández, María Evelia Rodríguez García, José Chedraui Budib, Maiella Martha Gabriela Gómez Maldonado, Sergio Moreno Valle Germán. Sin embargo, la gran mayoría de propuestas que presentaron dichos sujetos ante el congreso, fueron cambios a las leyes establecidas, ya sea sustitución de palabras, corrección de enunciados, adhesión de artículos, etc., más no planes sustanciales en los cuales se enuncien los objetivos concretos a alcanzar, o las acciones que se llevarán a cabo punto por punto. En su mayoría, me parecieron una serie de sugerencias y generalidades. Esto ocurre ya que muchas veces, aunque el tema es relevante, cada uno de los partidos se concentra en sus intereses en particular, poniendo la política por encima del bienestar social. (Congreso del Estado de Puebla, 2006-2017)

El maestro Salomón menciona que para que una iniciativa sea exitosa, debe de ser un tema de relevancia dentro del contexto actual. En segundo lugar que dicha iniciativa debe ser socialmente apoyada por la ciudadanía. En tercer lugar menciona que mucho depende de la agenda pública y política del partido, y por último que es de vital importancia el dinero que exista dentro del periodo de gubernatura del candidato en turno, por lo que hay que tener en consideración una gran variedad de aristas para la exitosa realización de una iniciativa de ley.

Como hemos visto a lo largo de este capítulo, existe un sinnúmero de herramientas las cuales enuncian los derechos a las personas con discapacidad dentro del territorio nacional. Sin embargo, aún queda mucho camino por recorrer y los pasos que se dan son cortos. A su vez, otro problema grave dentro de la legislación, es la carencia de especialistas en el proceso de la toma de decisiones, lo que lleva a formular políticas guiadas por la desinformación y desconocimiento de las necesidades que hay que cubrir.

En el siguiente capítulo, observaremos los resultados de las encuestas realizadas a la sociedad civil, entre ellos: alumnos de primaria, profesores, familias, estudiantes de universidad y trabajadores del sector gubernamental para poder contrastar lo visto en este capítulo y reflexionar acerca de cuáles son los pasos a futuro que México tiene que dar para mejorar la inclusión de las personas con discapacidad.