



Quórum

Legislativo



Centro de Estudios de Derecho e
Investigaciones Parlamentarias

89

ABRIL - JUNIO DE 2007

Quórum Legislativo

Derechos Reservados:

ISSN 1870 - 7270

Reserva. 04-2006-113014414100-102

La reproducción parcial o total de este libro, sin la autorización previa de la Cámara de Diputados, dará lugar a las sanciones previstas por la ley.

© Enero de 2007

Presidente de la Cámara de Diputados

Dip. María Elena Álvarez Bernal

Junta de Coordinación Política

Presidente

Dip. Emilio Gamboa Patrón

Integrantes

Dip. Héctor Larios Córdova

Dip. Javier González Garza

Dip. Gloria Lavara Mejía

Dip. Alejandro Chanona Burguete

Dip. Ricardo Cantú Garza

Dip. Miguel Ángel Jiménez Godínez

Dip. Aída Marina Arvizú Rivas

Secretario General

Dr. Guillermo Javier Haro Bélchez

Secretario de Servicios Parlamentarios

Lic. Emilio Suárez Licona

**Secretario de Servicios Administrativos
Y Financieros**

Lic. Rodolfo Noble San Román

**Director General del Centro de
Estudios de Derecho e
Investigaciones Parlamentarias**

Dr. Alfredo Salgado Loyola

Coordinación y Revisión Editorial

Lic. Luis Alfonso Camacho González

Lic. Gustavo Moreno Sánchez

Portada y Diseño Interior

Humberto Ayala López



**Comité del Centro de Estudios de Derecho e
Investigaciones Parlamentarias**

Presidente

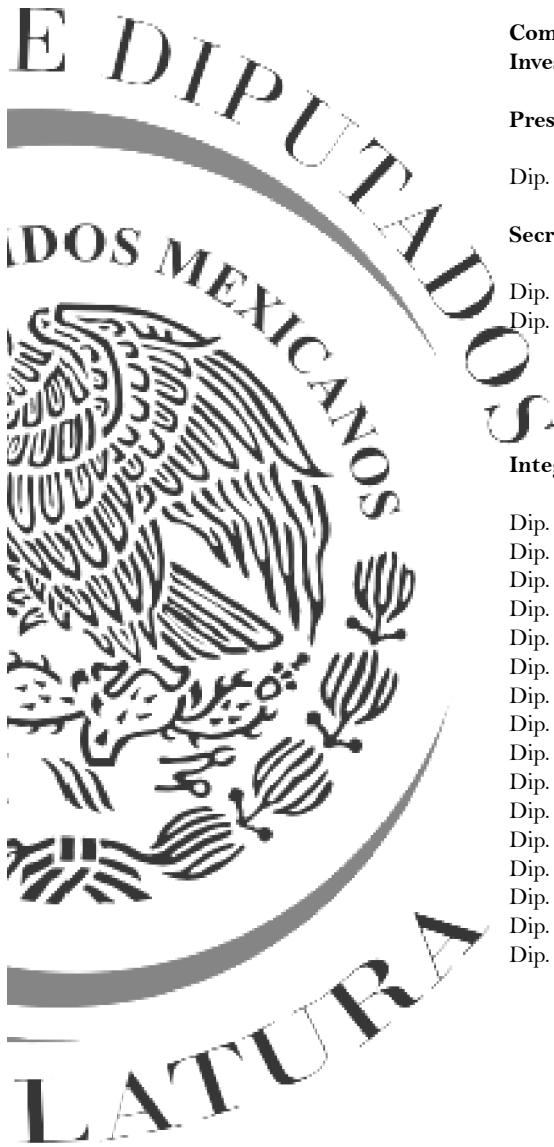
Dip. Alfredo Ríos Camarena

Secretarios

Dip. Mario Eduardo Moreno Álvarez
Dip. Camerino Eleazar Márquez Madrid

Integrantes

Dip. Alberto Amaro Corona
Dip. Valentina Valia Batres Guadarrama
Dip. Omar Antonio Borboa Becerra
Dip. Felipe Borrego Estrada
Dip. Carlos Chaurand Arzate
Dip. Martha Cecilia Díaz Gordillo
Dip. Jaime Espejel Lazcano
Dip. Silvano Garay Ulloa
Dip. José Jacques y Medina
Dip. Antonio Xavier López Adame
Dip. Gustavo Macías Zambrano
Dip. Miguel Ángel Monraz Ibarra
Dip. Carlos Alberto Navarro Sugich
Dip. Víctor Samuel Palma César
Dip. Lourdes Quiñones Canales
Dip. Carlos René Sánchez Gil



*EL CONTENIDO DE LOS ARTÍCULOS, ASÍ COMO SUS TÍTULOS Y, EN SU CASO, FOTOGRAFÍAS Y GRÁFICOS UTILIZADOS, SON RESPONSABILIDAD DEL AUTOR, LO CUAL NO REFLEJA NECESARIAMENTE EL CRITERIO EDITORIAL.

CONTENIDO

EDITORIAL	11
LA FACULTAD DE INICIATIVA LEGISLATIVA Lic. Marineyla Cabada Huerta	13
AMPLIACION DE LOS PERIODOS DE SESIONES ORDINARIAS DEL CONGRESO FEDERAL Mtro. Gonzalo Santiago Campos	57
UNA NUEVA REGLAMENTACIÓN FUNCIONAL PARA LA CÁMARA DE DIPUTADOS Lic. Juan Carlos Cervantes Gómez	85
LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD Lic. Juan Manuel Hernández Licona	123

Circunscritos como siempre a nuestro Programa Editorial, abrimos paso al número 89 de Quórum Legislativo, para la cual se han preparado cuatro temas muy interesantes que son el Derecho de Iniciativa; Ampliación de los Periodos de Sesiones Ordinarias; Una Nueva Reglamentación Funcional para la Cámara de Diputados; y Los Derechos Humanos de las personas con discapacidad.

En el primero de estos temas, el Derecho de Iniciativa, nos adentramos a las diferentes vertientes rigurosamente legales y parlamentarias que están en el fondo y la forma para el ejercicio de la prerrogativa constitucional a favor de los legisladores federales para promover ante el Congreso la producción y reforma de la legislación federal del país.

De tal manera, quedan expuestas las diferentes bases legales, implicaciones prácticas y límites que reviste tal prerrogativa, con las explicaciones que además nos permiten observar y recordar que la actividad legislativa es una actividad desde luego regulada, independientemente de la amplitud para su ejercicio consagrada en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por cuanto al segundo estudio, Ampliación de los Periodos de Sesiones Ordinarias, se tiene a la vista un conjunto de apreciaciones para considerar que mediante una eventual extensión de los meses efectivos de los trabajos plenarios de las Cámaras del Congreso, la producción legislativa resulte mayor.

En un repaso de los diferentes aspectos a sopesar para el efecto, el estudio analiza que el actual calendario legislativo, si bien es ya un avance respecto de los establecidos constitucionalmente en el pasado, podría de nueva cuenta replantearse, respondiendo con ello a un amplio número de pronunciamientos coincidentes al respecto por parte de diferentes legisladores y estudiosos sobre el tema.

En el tercer documento, Una nueva Reglamentación Funcional para la Cámara de Diputados, se desarrolla una exploración conceptual y práctica sobre las diferentes figuras parlamentarias y una revisión muy puntual acerca del vigente Reglamento para el Gobierno del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos que data de 1934 y los reglamentos precedentes en la materia, destacándose las diferentes obsolescencias y cuestiones perfectibles en el actual, entroncándose este tema con la decidida corriente de opinión al interior y fuera del Congreso Mexicano que sustenta que efectivamente

es necesario actualizar convenientemente y en su mejor oportunidad dicha reglamentación, con arreglo desde luego a la Constitución y la Ley Orgánica del Congreso, tal y como se encuentran o con las modificaciones previas pertinentes.

Por cuanto al cuarto estudio, Los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad, obtenemos una amplia y precisa revisión del texto constitucional y la legislación secundaria, respecto de las disposiciones que contienen alguna regulación en torno a las personas con discapacidad, quedando de relieve que en nuestro país se han dado grandes avances en esta materia que durante mucho tiempo estuvo un tanto rezagada.

Con este estudio, además de contar con un catálogo actualizado sobre la materia, se aportan los comentarios básicos pertinentes, de modo que el lector tendrá a la mano esta importante fuente de legislación, muy útil para fines académicos y de aplicación práctica.

En tales condiciones, felicitando el esfuerzo de los investigadores que han colaborado en este número, refrendo la vocación del CEDIP en el sentido de seguir aportando a nuestros consultantes y lectores en general, elementos académicos y de juicio sobre los temas jurídicos y parlamentarios confiados a nuestro trabajo.

Palacio Legislativo de San Lázaro, Junio de 2007.

DR. ALFREDO SALGADO LOYO
DIRECTOR GENERAL.

LA FACULTAD DE INICIATIVA LEGISLATIVA

Lic. Marineyla Cabada Huerta*

* Licenciada en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, Investigadora "A" del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

Contenido

I. INTRODUCCIÓN Y FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL	15
II. ¿DERECHO O FACULTAD?	19
III. CLASES DE FACULTAD DE INICIATIVA	26
IV. INICIATIVA POPULAR	36
V. ESTRUCTURA DEL DOCUMENTO LLAMADO INICIATIVA	39
VI. CONSECUENCIAS DEL PROCEDIMIENTO QUE SE ACTIVA	45
VII. CONCLUSIONES	51
Bibliografía y fuentes diversas	53

LA FACULTAD DE INICIATIVA LEGISLATIVA

I. INTRODUCCIÓN Y FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL.

Es preciso destacar que el presente trabajo, además de incorporar elementos teóricos generales sobre el derecho o facultad de iniciativa pretende exponer problemas muy particulares entre los que destacan: la propia naturaleza jurídica de la iniciativa de leyes o decretos, la clasificación que de ella han realizado algunos autores, las limitantes que ciertos sujetos tienen para ejercerla, el trámite de las mismas y el fenómeno denominado “rezago legislativo”.

El tema de la iniciativa legislativa, desde un punto de vista muy personal, debe abordarse a partir del origen constitucional de la facultad o derecho para activar el actuar del Poder Legislativo Federal, comúnmente conocido como procedimiento legislativo, a pesar de que los resultados derivados del mismo pueden ser materialmente no legislativos. En este entendido se considera conveniente definir lo que gramatical y jurídicamente entendemos en el derecho mexicano como “iniciativa”, para más adelante desentrañar las implicaciones de la facultad o el derecho de iniciar leyes o decretos.

El diccionario de la Lengua española, al proporcionar la concepción del término “iniciativa”, comienza afirmando que se trata de: “el derecho de hacer una propuesta”¹

Así, de acuerdo con el diccionario Jurídico Espasa la iniciativa es la “potestad de formular un proyecto o proposición de ley, cuya presentación ante las Cámaras constituye el primer trámite del procedimiento legislativo, que pone en marcha el mismo.”²

En un manual parlamentario editado por la LIV Legislatura (1988-1991) de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, el Licenciado Miguel Ángel Camposeco Cadena afirma que: “La Iniciativa, como su propia etimología y nombre lo indican (*initium*), consiste en la facultad que tienen ciertos funcionarios de representación popular, investidos de potestad jurídica pública y determinados órganos del Estado, para formular un texto que puede presentarse ante una Cámara con el propósito de que, mediante el cumplimiento de un procedimiento

¹ Diccionario de la Lengua Española. Voz: “iniciativa”. Espasa Calpe, S.A. Vigésima Primera Edición. Madrid, España, 1992. Pág.1168

² Diccionario Jurídico Espasa Lex. Voz: “iniciativa legislativa” Espasa Calpe, S.A. Madrid, España, 2004. Pág. 830.

reglamentario y constitucional, al aprobarse, se constituya en una Ley.”³

Para Elisur Arteaga “una iniciativa, en su sentido jurídico amplio, es la facultad o derecho que la constitución otorga y reconoce a ciertos servidores públicos, entes oficiales y particulares a proponer, denunciar o solicitar al órgano legislativo colegiado un asunto, hacer de su conocimiento hechos o formular una petición, en relación con materias que son de su competencia, de lo que puede derivar una ley o un decreto; éstos pueden ser decretos propiamente dichos o decretos declaración, decretos resolución o decretos acuerdo.”⁴

Ahora bien, la facultad de iniciar leyes o decretos se encuentra dispuesta por el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece:

Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I. Al Presidente de la República;

II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; y

III. A las Legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por las Diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.

El precepto es uno de los treinta y cinco artículos constitucionales que conservan el texto original con que fueron aprobados por el Congreso Constituyente de 1916-1917, además de que, en su momento, se aprobó sin mediar debate alguno al respecto. La razón de la aprobación “sin más trámites” de una disposición tan relevante para el ejercicio del poder del Estado, fue que el contenido del precepto no era original, sino que su texto solamente dio nueva forma a las disposiciones de los artículos 65 y 66 de la Constitución de 1857⁵:

³Camposeco Cadena, Miguel Ángel. De las iniciativas. Manuales elementales de técnicas y procedimientos legislativos. LIV. H. Cámara de Diputados. México, 1990.

⁴Arteaga Nava, Elisur. Tratado de Derecho Constitucional. Volumen 1. Editorial Oxford University Press México, S.A. de C.V. México, 1999. Pág. 275.

⁵No hay que olvidar que este artículo fue reformado el 13 de noviembre de 1874, con motivo del restablecimiento del Senado de la República, a fin de otorgar la facultad legislativa a los Senadores.

Art. 65. El derecho de iniciar leyes competente:

I. Al presidente de la Unión.

II. A los diputados al congreso federal.

III. A las legislaturas de los Estados.

Art. 66. Las iniciativas presentadas por el presidente de la República, las legislaturas de los Estados ó las diputaciones de los mismos, pasarán, desde luego á comisión. Las que presentaren los diputados, se sujetarán á los trámites que designe el reglamento de debates.

La obra “Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones”, señala como el más remoto antecedente histórico-constitucional del precepto, en el México independiente, los artículos 41 y 52 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824:

41. Cualquier diputado o senador podrá hacer por escrito proposiciones, o presentar proyectos de ley o decreto en su respectiva Cámara.

52. Se tendrán como iniciativas de ley o decreto:

1° Las proposiciones que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos tuviere por convenientes al bien de la sociedad, y como tales las recomendare precisamente a la Cámara de diputados.

2° Las proposiciones o proyectos de ley o decreto que las legislaturas de los Estados dirijan a cualquiera de las Cámaras.

II. ¿DERECHO O FACULTAD?

Es común que, al referirse a la iniciativa, se usen en el ámbito jurídico, de forma indistinta, los términos “derecho” y “facultad”, incluso las definiciones anotadas anteriormente muestran lo dicho. La explicación de que se considere igual un derecho o una facultad a la potestad de iniciar leyes ante las Cámaras del Congreso, podría obedecer a la automática asociación realizada entre el derecho de una persona establecido en la norma jurídica y la implícita facultad que se tiene mediante este derecho para realizar o no una acción.

Una reciente revisión de algunas teorías y conceptos jurídicos fundamentales estudiados en los textos de Introducción al Estudio del Derecho, hace recordar ciertas premisas y definiciones que posteriormente pueden ayudar a presumir la necesidad de hacer una diferencia entre un derecho y una facultad, en lo que se refiere a la activación del proceso legislativo.

En primer lugar considero que no podemos hablar de “derecho” lisa y llanamente, la mayor parte de los autores que abordan el tema del “derecho” generalmente lo hacen desde el concepto y explicación de la norma jurídica. Cuando finalmente se aísla el vocablo “derecho”, por lo general los textos jurídicos no se detienen en la definición etimológica y gramatical que, en el caso de este estudio se aporta como simple ejercicio para entrar al tema desde un mayor número de aristas.

Es así que el Diccionario Jurídico Espasa determina que: “Etimológicamente, la palabra “derecho” deriva de la voz latina “*directus*”, que significa lo derecho, lo recto, lo rígido. Sin embargo, para mencionar la realidad que nosotros llamamos derecho, los romanos empleaban la voz “*ius*”.

“La palabra derecho puede tomarse en tres acepciones distintas. En primer lugar, designa el conjunto de normas o reglas que rigen la actividad humana en la sociedad, cuya inobservancia está sancionada: Derecho objetivo. En segundo lugar, designa esta palabra las facultades pertenecientes al individuo, un poder del individuo: Derecho subjetivo. En tercer lugar, el derecho como equivalente a justicia, como portador del valor justicia.”⁶

En este orden de ideas, se puede hablar de derecho como orden jurídico, como facultad de alguien para hacer o no hacer algo; y, como sinónimo de impartición de justicia o aplicación de las normas jurídicas para dar solución a una controversia. Todas las facetas del derecho podrían estar mejor catalogadas en el rubro de “lo jurídico”, por aquello del *ius* romano. Sin embargo, todo mundo entiende perfectamente que el conjunto de reglas o normas que rigen a un país es el Derecho del mismo y que cuando una persona vende su casa, es porque tiene un derecho de propiedad sobre la misma.

Así, según García Máynez, las principales acepciones del vocablo “derecho” son la siguientes:

- Derecho en sentido objetivo: Orden jurídico o conjunto de normas impero-atributivas, es decir, que además de imponerse deberes, conceden facultades.
- Derecho en sentido subjetivo: El que poseen las personas y que pretenden hacer efectivo, de conformidad con lo establecido en las normas jurídicas.

“Entre las dos acepciones fundamentales del sustantivo derecho existe una correlación perfecta. El derecho subjetivo es una función del objetivo. Éste es la norma que permite o prohíbe; aquél, el permiso derivado de la norma. El derecho subjetivo no se concibe fuera del objetivo, pues siendo

⁶Diccionario Jurídico Espasa *Lex Op. Cit.* Voz: “derecho”

la posibilidad de hacer (o de omitir) lícitamente algo, supone lógicamente la existencia de la norma que imprime a la conducta facultada el sello positivo de licitud.”⁷

El maestro García Máynez⁸ abunda sobre los derechos subjetivos, distinguiéndolos entre derechos a la propia conducta (de hacer algo: *facultas agendi*; y, de no hacer algo: *facultas omittendi*) y derechos a la conducta ajena (*facultas exigendi*). De igual forma, existe la posibilidad de derechos subjetivos públicos y derechos subjetivos privados; éstos son los que ejerce cada individuo en sus relaciones jurídicas de igualdad, mientras que las posibilidades de acción que tienen las personas respecto del Estado, en una relación de supra a subordinación, constituyen los derechos subjetivos públicos, mismos que para Jellinek son una serie de limitaciones que el Estado se impone a sí mismo, otorgando con ello determinado status al sujeto frente al poder público.

Si analizamos todos los tipos y elementos característicos de los derechos subjetivos, ya sean públicos o privados, prevalece el elemento siguiente: siempre se habla de derechos de particulares, ya sea entre particulares o de éstos frente al Estado, porque un derecho subjetivo, pertenece a la persona en su calidad de nacional, ciudadano o ser humano.

Situación distinta es cuando nos referimos a las normas jurídicas que atribuyen a los órganos del Estado alguna facultad para llevar a cabo determinados actos de *imperium*, en este caso no se puede hablar de derechos subjetivos de la autoridad porque las autoridades están actuando como entes investidos de poder, potestad o aptitud legal para tomar decisiones que afecten a la totalidad de los particulares e incluso al Estado mismo.

Así, en el ámbito de la autoridad, se entiende la facultad como atribución o competencia. “La competencia se halla atribuida a los Poderes públicos, en razón de los intereses también públicos que están llamados a satisfacer,... ella (la competencia) es constitutiva del órgano que la ejercita y no un derecho del titular del propio órgano.”⁹

Por lo tanto, al situarse en el campo del derecho público, la facultad jurídica adquiere las singularidades de éste, tornándose en una potestad excepcional con que la Constitución inviste a los órganos del Estado. Siguiendo esta afirmación, así como las reflexiones de García Máynez y de Tamayo

⁷García Máynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial, Porrúa, S.A. México, 1986. Pág. 36

⁸CFR. *Idem*. Pp. 198 y sig.

⁹ Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. 31ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1992.

Salmorán, podría concluirse que en tanto la facultad jurídica se refiera a los individuos, es un atributo intrínseco del derecho subjetivo, pero mientras se conciba como potestad de los órganos del Estado, se entenderá como competencia material de actuación.

“En el derecho público la noción de facultad se encuentra asociada a la noción de competencia, competencia material, que se identifica con las facultades del órgano... El derecho subjetivo se agota en su ejercicio; la facultad, por el contrario, no se agota en el acto facultado. La facultad tiene como objetivo la producción de ciertos actos jurídicos válidos; su propósito es que los actos, que en virtud de la facultad se realizan, tengan los efectos que pretenden tener (que algo sea un contrato válido, que algo sea un testamento válido)... El concepto de facultad jurídica presupone la investidura o facultamiento.”¹⁰

“Es indudable que, en los casos de los actos políticos individuales, realizados por regla general por órganos investidos de la calidad de funcionarios, el carácter funcionarista desplaza la orientación subjetiva que late en el concepto de facultad jurídica. En general no se habla del ‘derecho’ del órgano, sino de sus ‘facultades’, de su ‘competencia’, entendiéndose por competencia no sólo el límite de su poder jurídico, sino ese mismo poder.”¹¹

De conformidad con lo expuesto, **en nuestro sistema jurídico, el llamado “derecho de iniciativa” no es tal, sino que se trata de una “facultad de iniciativa”**, ya que la Constitución otorga solamente la potestad de activar el proceso de formar leyes a órganos o a individuos que integran órganos del Estado. En el caso del Presidente de la República su persona constituye el Poder Ejecutivo Federal.

Ahora bien, si la Ley Fundamental mexicana contemplara el mecanismo de democracia semidirecta denominado “Iniciativa Popular” (a que se hará referencia con posterioridad en este estudio), las cosas cambiarían, porque al constituirse en un atributo de los ciudadanos frente al Estado, iniciar leyes sería a la vez, una facultad y un derecho subjetivo público en los términos de Jellinek referidos anteriormente.

Por lo anterior, **es posible referirse a la Iniciativa como una facultad, pero también como un derecho**, siempre y cuando se considere si es detentador de una es la autoridad, o bien, poseedor del otro es uno o varios particulares. **El sujeto detentador o poseedor es un elemento esencial** para determinar los

¹⁰Tamayo y Salmorán, Rolando. El Derecho y la Ciencia del Derecho. Introducción a la ciencia jurídica. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Serie G. Estudios Doctrinales, núm. 86. México, 1986. Pp. 61 y 63.

¹¹García Máynez, Eduardo. *Op. Cit.* Pág. 202.

alcances y características propias de la facultad o del derecho de iniciativa.

Antes de continuar y desde un punto de vista muy particular, reviste primordial importancia el hecho de delimitar claramente el objeto de estudio, ya que de conformidad con lo expresado respecto de la facultad o el derecho de iniciativa, considero que **existe diferencia entre la “facultad de iniciativa legislativa”** (que tiene por objeto producir una o más disposiciones generales, abstractas y obligatorias conocidas en nuestro sistema como “leyes”), **y el “derecho de petición” que se ejerce ante el Congreso** (cuya respuesta se realiza en forma de decreto por constituir una resolución del Congreso de carácter específico como aquéllas que conceden el permiso al Presidente de la República para ausentarse del país o, las que admiten nuevos Estados a la Unión Federal o forman nuevos Estados dentro de los límites de los ya existentes, así como los permisos que los ciudadanos mexicanos deben solicitar al Congreso para aceptar y usar condecoraciones extranjeras o trabajar en el gobierno de otro país).

Todas las resoluciones respecto de las situaciones mencionadas se pueden clasificar dentro de los actos formalmente legislativos (en razón de que emanan del órgano legislativo), y materialmente administrativos (que no son normas generales y abstractas, sino determinaciones que conceden permisos, licencias o autorizaciones).

Ahora bien no todo decreto es producto de una petición, existe un tipo de decretos que son formal y materialmente legislativos y, por lo tanto, existen iniciativas de leyes e iniciativas de decretos, que las primeras tienen por objeto la activación del aparato legislativo para producir un ordenamiento jurídico completo que contenga normas de carácter general y abstracto, en tanto que las segundas, pretenden la expedición de una resolución del Congreso que contenga disposiciones cuyos efectos se dirijan a la modificación o supresión de determinada o determinadas normas de carácter general y abstracto contenidas en una ley, la particularidad de esos decreto consiste en la determinación específica de las disposiciones a modificar y la forma en que se realizarán los cambios.

Si bien es cierto que el artículo 70 de la Constitución General de la República establece que **cualquier manifestación de la voluntad del Congreso de la Unión adquiere formalmente el carácter de ley o decreto** y que los mismos se promulgarán mediante la forma siguiente: **“El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)”**; habrá también que tener en cuenta la sutil pero significativa diferencia entre el **verbo “decretar”** que significa resolver o decidir, y el **sustantivo “decreto”**, que es “una decisión proveniente de autoridad gubernativa facultada”, según el Diccionario de la Lengua Española.¹²

¹²Diccionario de la Lengua Española. *Op. Cit* Voz: “decretar” y Voz: “decreto”. Pág. 669.

La redacción del artículo 70 constitucional ha llevado a una confusión que trasciende a la práctica de hoy en día, porque deja en entredicho que exista una diferencia entre ley y decreto, ya que finalmente hasta las leyes son decretadas. La confusión en mi opinión tiene dos causas elementales, la primera el uso poco oportuno del verbo “decretar” en la parte final del precepto, pudiendo haber sido más afortunado usar el de “expedir”; y, la segunda, obviar la determinación legal de lo que habría que entender por leyes y por decretos.

Al respecto, Felipe Tena Ramírez señala “La expresión transcrita –refiriéndose al contenido del artículo 70 constitucional- está tomada del art. 43, Ley Tercera de la Constitución de 36; pero la constitución actual, al igual que la de 57, omitió la definición de ley y decreto, que se haya en el precepto de la Constitución centralista y que, en sentir de Rabasa, es la mejor definición que al respecto pueda encontrarse en nuestras leyes positivas.”¹³

Art. 43. Toda resolución del congreso General tendrá carácter de ley o decreto.

El primer nombre corresponde a las que versen sobre materia de interés común, dentro de la órbita de atribuciones del Poder Legislativo.

El segundo corresponde a las que, dentro de la misma órbita, sean sólo relativas a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas.

Curiosamente, el Constituyente de 1856-57 decidió que las resoluciones del Congreso no tendrían otro carácter que el de ley o de acuerdos internos del mismo, ignorando la existencia de los decretos, así lo demuestra el artículo 64 que determinó:

Artículo 64. Toda resolución del congreso no tendrá otro carácter que el de la ley ó acuerdo económico. Las leyes se comunicarán al Ejecutivo firmadas por el presidente y dos secretarios, y los acuerdos económicos por sólo dos secretarios.

Al hablar sobre la razón de esta disposición, Gabino Fraga asegura que: “En la discusión habida en el Constituyente –refiriéndose al de 1956-1957- con motivo de este precepto, el diputado Moreno expresó la conveniencia de que las resoluciones del Congreso tengan el carácter de ley o decreto, estableciendo la distinción de que mientras la ley se refiere a un objeto general, el decreto sólo comprende un objeto particular. Sin embargo, en esta ocasión se adoptó el criterio de la Comisión, según el cual toda resolución legislativa del Congreso no puede tener más carácter que el de ley. (Zarco,

¹³Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. Vigésima Tercera Edición. México, 1989. Pág. 284.

*Historia del Congreso Constituyente 1856-57. Sesión del 15 de octubre de 1856, t. II, p.449)*¹⁴ Posteriormente, la reforma constitucional por la que se reestableció el Senado de la República llevada a cabo en 1874, retoma al “decreto” como uno de los tipos de resoluciones que emite el Congreso, admitiendo en consecuencia que existe una diferencia entre éstos y las leyes, sin que ésta fuera establecida en la Constitución.

Además, es conveniente señalar que, en la revisión realizada de las facultades constitucionales del Congreso y sus Cámaras, así como de los decretos mediante los cuales se ejercen, puede afirmarse que hay dos formas jurídicas distintas de comenzar la acción legislativa para emitir decretos; una de ellas, mediante la facultad de iniciativa atribuida por la Constitución, que resultan en decretos de reforma legal; y la otra, a través del ejercicio del derecho de petición consagrado en los artículos 8 y 35, fracción V constitucionales (derecho subjetivo público). Siguiendo esta afirmación, los decretos del Congreso de la Unión que contienen permisos a ciudadanos mexicanos para realizar determinada acción (Apartado c), fracciones II, III y IV del artículo 37 constitucional), son el resultado del ejercicio de un derecho de petición de los particulares, el cual, considero, no es propiamente una facultad de iniciativa, como en su momento lo aseguró Elisur Arteaga.¹⁵

Miguel Ángel Camposeco se refiere a esta situación, afirmando que los decretos formalmente legislativos y materialmente administrativos no tienen origen en una Iniciativa, además de que la confusión entre esta clase de decretos y los que son formal y materialmente legislativos deriva, en gran medida, del trámite idéntico que de hecho se otorga a las peticiones y a las iniciativas, siendo que las primeras debieran “seguir un procedimiento simplificado de discusión y aprobación, porque su parte material no contiene norma que afecte derechos de tercero, sino que exclusivamente, concede autorización a un ciudadano para que realice ciertos hechos, sin perder su condición de ciudadano, en consecuencia, la materia no tiene la importancia que tiene el proceso legislativo de emitir una Ley”.¹⁶

La diferencia entre decretos también encuentra apoyo en la prescripción contenida en el artículo 61 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que de manera específica establece el tratamiento de quienes piden al Congreso que actúe, pero que

¹⁴Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. 31ª Edición. México, 1992. Pp. 37 y 38.

¹⁵ CFR. Arteaga Nava, Elisur. Tratado de Derecho Constitucional. Volumen I. Editorial Oxford University Press México, S.A. de C.V. México, 1999. Pp.291 a 294.

¹⁶CFR. Camposeco Cadena, Miguel Ángel. De las Iniciativas. *Op. Cit.* Pp. 39 a 43.

no se les ha atribuido una facultad o derecho de iniciativa.

Artículo 61.- Toda petición de particulares, corporaciones o autoridades que no tengan derecho de iniciativa, se mandará pasar directamente por el C. Presidente de la Cámara a la comisión que corresponda, según la naturaleza del asunto de que se trate. Las comisiones dictaminarán si son de tomarse o no en consideración estas peticiones.

Es cierto que puede haber particulares cuya solicitud, tenga inmersa la intención de que un proyecto de ley o decreto de su autoría sea considerado por el Congreso, en este caso, de todas formas lo que existe, jurídica y constitucionalmente, es un derecho subjetivo público de petición, que tendrá por respuesta la decisión de tomar o no en consideración las propuestas presentadas; sin embargo, considerar no significa dotar de una formalidad a la propuesta, porque para que ésta se pueda llamar iniciativa tendrá que hacerla suya algún legislador o algunos de los sujetos facultados para activar el proceso legislativo.

Pero ¿qué pasa con los decretos que conceden el permiso constitucional requerido para que el Presidente de la República se ausente del territorio nacional, así como con aquellos mediante los cuales el Congreso debería resolver los límites de estados y la creación de otros nuevos? Al respecto, baste observar que el artículo mencionado incorpora como peticionarias a las autoridades que no posean derecho (facultad) de iniciativa, por lo que habrá que suponer entonces que esas resoluciones del Congreso encuadran en las que son materialmente administrativas y responden al ejercicio de una petición de las autoridades competentes virtud del mandato de la Constitución, pero finalmente peticiones, pero no como resultado de la facultad de iniciativa.

III. CLASES DE FACULTAD DE INICIATIVA.

Hecha esta aclaración y de acuerdo con las disposiciones constitucionales que otorgan la **facultad de iniciativa**, para los efectos de este estudio se ha considerado pertinente clasificar a la misma en: **amplia, limitada o exclusiva**, atendiendo a la materia en que se confiere.

A) FACULTAD AMPLIA. En primer lugar y a fin de dar claridad a lo señalado respecto de las clases de facultad de iniciativa, habrá que tener en cuenta que el único artículo constitucional que confiere dicha facultad en su **sentido amplio**, es el **71 constitucional**. Este precepto otorga ilimitadamente la potestad referida al Presidente de la República, a los diputados y a los senadores federales, a los congresos de los estados federados, así como a las diputaciones de las entidades federativas (grupos de diputados federales organizados de conformidad al estado

de la República al que pertenecen), ya que en ningún momento determina materias o circunstancias específicas para su ejercicio.

Respecto de esta facultad ilimitada de iniciativa, cabe atender un aspecto muy relevante de “**discriminación procesal**”. Aunque en la práctica se otorga un trato igualitario dentro de las Cámaras a las propuestas de los sujetos a los que se confiere la facultad de iniciativa en el artículo 71 constitucional, lo cierto es que al observar detenidamente el texto del último párrafo del artículo, es fácil percatarse de que existe una **notable diferencia que constitucionalmente se establece respecto del trámite, que debe recaer a las iniciativas presidenciales, de las legislaturas de los estados y de las diputaciones de los mismos, y del correspondiente a las que son de la autoría de los legisladores al Congreso** de la Unión.

Así, mientras para las primeras (Presidente, órganos legislativos estatales y sus diputaciones) procede el envío inmediato a la o las comisiones legislativas que se consideren “competentes” en cada una de las Cámaras, este turno no debería ser automático en el caso de aquellas iniciativas suscritas por los diputados federales o los senadores de la República, ya que las mismas merecieron, en el ánimo del Constituyente de 1917, un trámite diverso cuya regulación se otorgó al propio Congreso, mediante la expedición del reglamento de debates respectivo.

A la fecha dos son los reglamentos que desde 1917 han regulado el funcionamiento del Congreso y de sus Cámaras, el de 1898 y el expedido en 1934 (parcialmente vigente en la actualidad); en ninguno de ellos se desarrollaron disposiciones respecto del tratamiento especial que correspondería a las iniciativas presentadas por los legisladores federales, lejos de ello, el artículo 56 del vigente Reglamento Interior del Congreso determina:

Artículo 56.- Las iniciativas de ley presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por uno o varios miembros de las Cámaras, pasarán desde luego a Comisión.

Se puede presumir que el pretendido trámite específico plasmado constitucionalmente e ignorado por el reglamento del Congreso, se refiere a la práctica de la valoración previa y estudios de impacto regulatorio de las propuestas de carácter legislativo provenientes de los miembros de los congresos y parlamentos, la cual se lleva a cabo en diversos órganos de representación en el mundo. Es el caso de las **Cortes Generales en España**, cuyo procedimiento legislativo contiene una etapa que se sitúa entre la presentación de esta clase de iniciativas y el trabajo en las comisiones,

denominado **“toma en consideración”**, en el que interviene el Gobierno y sólo aplica para iniciativas presentadas por los diputados y aquellas de carácter autonómico o popular, resultando un filtro importante para atenuar la natural sobrepoblación de proyectos que en determinado momento podrían obstruir el óptimo desempeño de los órganos legislativos.

Respecto de la etapa de la “toma en consideración” que realiza el Congreso de los Diputados de la Cortes españolas, los autores Alonso de Antonio explican: “No están sujetos a este trámite ni los proyectos de ley remitidos por el Gobierno ni las proposiciones de ley debidas a la iniciativa del Senado (art. 125 RC¹⁷). Cuando se trate del resto de las proposiciones de ley, la Mesa del Congreso ordenará su remisión al Gobierno para que manifieste su criterio respecto de la toma en consideración, así como su conformidad o no a la tramitación si implicara aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios (art. 126.2 RC)... A continuación la cámara tomará o no en consideración la proposición de ley. En caso afirmativo, la Mesa acordará su envío a la comisión competente y la apertura del plazo de presentación de enmiendas...”¹⁸

Las características del sistema de gobierno español (parlamentarismo racional) se imprimen en la etapa de la toma en consideración, ya que la misma se encamina a evitar el estancamiento de la actividad parlamentaria mediante el apoyo a la formación de mayorías, es un hecho que la etapa otorga bondades económicas dentro del quehacer legislativo que evitan el estancamiento en las comisiones de propuestas que suelen no tener viabilidad ya sea política o jurídica y que provocarían el conocido “rezago”. Ahora bien, la “toma en consideración” es fundamentalmente un debate entre legisladores sobre la oportunidad o conveniencia política de aceptar a trámite tal o cual propuesta, a pesar de ello, en el debate pueden argumentarse razones técnicas en materia jurídica a favor o en contra de la viabilidad de la propuesta.

Fernando Santaolalla, por su parte, señala lo siguiente: “La toma en consideración constituye un juicio sobre la totalidad que, en caso de resultar positivo, supone la admisión a trámite de la proposición de ley, la cual sigue entonces el mismo cauce de los proyectos de ley del Gobierno... Semejante incidente sirve de filtro para eliminar aquellas proposiciones de ley que no son consideradas oportunas o que contienen principios contrarios a

¹⁷Las siglas RC se refieren al reglamento del Congreso de los Diputados de las Cortes Generales Españolas.

¹⁸Alonso de Antonio, José Antonio y Alonso de Antonio, Ángel Luis. Derecho Parlamentario. J.M. Bosch Editor. Primera Edición. España, 2000. Pág. 179.

los sustentados por la mayoría. Cumple una función tanto para los grupos minoritarios, de oposición, como para los que apoyan al Gobierno: para los primeros, porque les permite dejar constancia de sus posturas y aspiraciones, y para los segundos, porque les deja eliminar del trabajo legislativo todo lo que no concuerda con el programa político o, simplemente, con sus intereses de mayoría, solución lógica, pues sería absurdo obligar a tramitar un texto que es rechazado a limine por quien tiene que aprobarlo... La toma en consideración en el Congreso supone una discusión y una aprobación sobre cada proposición de ley (art. 126.5 R.C.).”¹⁹

Otro ejemplo de evaluación o estudio prelegislativo se encuentra en el denominado **“Checklisten” de origen alemán** y hoy utilizado por otros países como Suiza, Noruega, Bolivia, Francia y Estados Unidos; esta técnica se encuentra reducida en algunos de estos países, como la nación norteamericana, a un proceso de evaluación financiera de los costos de las leyes.

Según el Dr. Luis Leiva Fernández esta técnica de valoración legislativa “tiene por finalidad viabilizar la ley en su etapa preparatoria y en su aplicación posterior, sea por los particulares, o el Estado... Una *checkliste* es un conjunto de directrices redactadas en forma de cuestionario que deben tenerse presentes desde el inicio de la redacción de un proyecto legislativo. Ese cuestionario suele redactarse en forma tal que pueda contestarse indicando en casilleros "sí" o "no"... Puede agregarse que las pautas contenidas en las *checklisten* no son meramente formales sino que contienen, a modo de preguntas la posibilidad de detectar defectos substanciales. Es decir que, curiosamente, es un remedio de técnica legislativa que no se ocupa de preceptos formales de mera técnica.”²⁰

Por lo observado en los contenidos de algunas checklisten, los cuestionamientos principales a los que habría que someter los proyectos o propuestas legales, pueden versar sobre los siguientes aspectos:

- Necesidad real de crear o modificar una ley.
- Identificación de la situación jurídica (nacional e internacional) que impera en la realidad respecto del tema o materia.
- Origen de las demandas o necesidades sociales en que se fundamenta la propuesta.

¹⁹Santaolalla, Fernando. Derecho Parlamentario Español. Editorial Espasa-Calpe, España 1990. Pág. 26.

²⁰Leiva Fernández, Luis. Técnica Legislativa en el Momento Actual: El Uso de las Check Listed. Conferencia del 13 de agosto de 1999. Hemiciclo “Raúl Porras Barrenechea” del Congreso de Perú.
http://www.congreso.gob.pe/comisiones/1998/r_codigos/mdeloinv.htm

- Búsqueda de alternativas no sólo jurídicas, sino de política gubernamental, regulación mediante otras normas de carácter administrativo (reglamentos) u otras diversas.
- Motivo de la problemática que se pretende atacar con la ley.
- Competencia del orden de gobierno para actuar (ámbito federal o local).
- Oportunidad de la emisión de la ley o la reforma.
- Sencillez del texto legal propuesto, a fin de que sea comprendido por los destinatarios del mismo.
- Costo económico que implica para el erario público la aplicación de la ley propuesta, así como la carga económica que generaría para los destinatarios.
- Viabilidad operativa de la misma.
- Claridad en las autoridades que ejecutarán la ley.
- Determinar la relación costo-beneficio en la aplicación de la ley y si éste es razonable.

Finalmente es importante destacar que un sistema integral de evaluación legislativa, llamado o no checklisten, debe incorporar elementos de carácter técnico-jurídico incorporados casi siempre en la materia denominada “técnica legislativa”.

En el caso mexicano, a pesar de la disposición del segundo párrafo del artículo 71 constitucional, no existe previsión alguna sobre la valoración de las iniciativas de la autoría de los legisladores, tampoco están determinadas o, por lo menos consensuadas, las reglas de técnica legislativa elementales y, por si lo anterior no bastara, la estructura, capacidades materiales y de organización de las Cámaras del Congreso y de sus comisiones resulta insuficiente para llevar a cabo los estudios técnicos especializados necesarios. Es decir se carece de la norma que prevea la realización de la tarea y de los elementos materiales con los que se pudiera hacer frente a la misma.

B) FACULTAD LIMITADA. Para comenzar la exposición respecto de esta clase de **facultad de iniciativa** ante el Congreso de la Unión, habrá que referirse a la reforma constitucional llevada a cabo en 1993, mediante la cual se creó la **Asamblea Legislativa del Distrito Federal**, regulada en el artículo 122 constitucional, y a la que se dotó con la atribución de presentar iniciativas de leyes o decretos ante el Poder Legislativo Federal; sin embargo, como se puede apreciar en el texto vigente del artículo constitucional relativo, se impusieron restricciones de carácter temático respecto de la facultad

de iniciativa del órgano legislativo del Distrito Federal, ya que la misma se circunscribe únicamente a las materias relativas a esta entidad federativa.

Artículo 122.

C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:

BASE PRIMERA.- Respecto a la Asamblea Legislativa:

V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

ñ) Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión; y

De conformidad con la disposición constitucional transcrita y con la competencia que el propio artículo 122 constitucional atribuye al Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal²¹, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, mediante mayoría de sus miembros presentes, puede proponer al Poder Legislativo Federal, entre otras materias que señale expresamente la Constitución, proyectos de Estatuto de Gobierno para la entidad o reformas del mismo, así como proyectos relativos a su deuda pública.

La limitante que por razón de materias tiene el órgano legislativo del Distrito Federal constituye uno de los elementos mediante los cuales se deja muy presente el status distinto de esta entidad respecto de los estados federados, en este caso, por llamarlo de alguna forma, se hace exclusivamente “local” su facultad de iniciativa ante el órgano legislativo federal.

Una situación relevante respecto de la facultad de carácter limitado, se encuentra en la varias manifestaciones de la intención **de otorgar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de iniciar leyes en materias de su competencia.**

A lo largo de la historia constitucional, la Corte ha gozado en algunas ocasiones de esta atribución, por ejemplo, el artículo 26 fracción II de la Tercera de las Siete Leyes de 1836, determinó que correspondería el derecho de iniciativa “a la Suprema Corte de Justicia, en lo relativo a la administración de su ramo”. Por su parte, el artículo 53 de las Bases Orgánicas de 1843 dispuso lo siguiente: “Corresponde la iniciativa de leyes: al Presidente de la República, á los diputados y á las Asambleas departamentales en todas materias, y á la Suprema Corte de justicia en lo relativo a la administración de su ramo.” Pese

²¹ Artículo 122, apartado A.

a los antecedentes mencionados, las más recientes constituciones federalistas (1857 y 1917) optaron por dejar a la Corte sin la potestad de iniciar leyes, incluso aquellas que tengan que ver con su administración interna.²²

Según Elisur Arteaga “dar a la Corte una intervención más allá de lo que se le permite actualmente pudiera traer serios inconvenientes; uno de ellos, es que desaparecía su imparcialidad respecto de ciertas materias; al no haber otras instancias, los ministros de la corte pudieran llegar a conocer de controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad o amparos enderezados en contra de leyes o reformas a leyes que ellos hubieran iniciado.....”²³

Entre los defensores más persistentes de esta pretendida facultad se encuentra el ex ministro Juventino Castro²⁴, cuyos argumentos esgrimidos desde 1995 a la fecha en favor de modificar la Constitución, a fin de dotar a la Corte del derecho de iniciar leyes, han sido diversos y variados, destacándose en general los que se exponen a continuación:

- El principio de la división del poder del Estado, presupone el equilibrio entre los órganos encargados de su ejercicio, así como la colaboración de los mismos. Por lo anterior, el Poder Judicial Federal al ser excluido de la participación en el proceso de elaboración de la ley, se encuentra en una especie de desventaja frente a los otros dos Poderes de la Unión, afectando con ello el equilibrio entre ellos.
- Resulta una inequidad que sean el Legislativo o el Ejecutivo, quienes propongan las normas de organización y funcionamiento del Poder Judicial Federal.
- Sería conveniente limitar la facultad de iniciativa legislativa del Poder Judicial de la Federación, siendo esta procedente respecto de las tres materias que constituyen la columna vertebral del funcionamiento de ese poder constituido: la ley orgánica de dicho Poder, la Ley de Amparo y la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional (normas para substanciar las controversias constitucionales y a las acciones de inconstitucionalidad).

De las treinta y una entidades federativas, veintinueve han establecido

²²Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1991. Editorial Porrúa, S.A. Decimosexta Edición. México, 1991. Pp. 216, 413, 616 y 843.

²³Arteaga Nava, Elisur. Tratado de Derecho Constitucional. *Op. Cit.* Pág. 290.

²⁴Castro, Juventino V. La posible facultad del Poder Judicial para iniciar leyes. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Primera Edición. Segunda reimpresión. México, 2004. Pp. 42 a 45.

en su Constitución Política el derecho de iniciativa del órgano en el que se deposita el poder judicial local; la gran mayoría, restringen en diferentes grados dicha facultad, algunas (las menos) sólo la otorgan con el fin de regular asuntos internos del propio Poder, en tanto que la restricción es menor en las demás y abren el campo a todas las materias en las que tenga injerencia el poder judicial de cada entidad.

Los estados de la Federación cuya carta constitucional incluye la facultad de iniciativa a que se hace referencia, de manera restringida respecto de sus tribunales superiores de justicia, son: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tlaxcala y Yucatán. En tanto que Durango, Michoacán, Sinaloa, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas, lo hacen de manera amplia, es decir para todas las materias susceptibles de ser legisladas.²⁵

Los intentos legislativos a nivel federal para reformar la Constitución General de la República en el sentido de incorporar el derecho de iniciativa a la Suprema Corte, no se han hecho esperar, durante la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados (1997-200), integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, realizaron una proposición al respecto cuyo dictamen, después de una prolongada discusión en el Pleno, no reunió las dos terceras partes de los votos de los diputados presentes, necesarios para ser aprobado, con la determinación de regresar el dictamen a Comisión para continuar su análisis.

Diputados de los grupos parlamentarios del PAN, PRI y PRD, presentaron diversas iniciativas en favor de reformar el artículo 71 constitucional, a fin de incorporar el derecho de iniciar leyes para la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sin embargo todas ellas fueron dictaminadas en la Minuta que envió el Senado de la República, durante la LIX Legislatura (2003-2006), en el sentido de incorporar la facultad en comento, restringiéndola para que la Corte solamente tuviera el derecho de iniciativa en cuanto a la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal.²⁶

La Cámara de Diputados, en su calidad de Cámara Revisora, hizo observaciones a lo aprobado por su Colegisladora y devolvió el proyecto para analizar la posibilidad de ampliar la facultad, a fin de abarcar todos los

²⁵ *Idem.*

²⁶ Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados. 18 de diciembre de 2003.

asuntos relativos a las funciones del Poder Judicial.²⁷ De llevarse a cabo la aprobación constitucional necesaria, el artículo 71 de la Ley Fundamental contará con una fracción cuarta adicionada y un párrafo segundo reformado, en los que probablemente se dispondrá lo siguiente:

IV.- Al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las materias relativas al ejercicio de las funciones del Poder Judicial de la Federación.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por las diputaciones de los mismos, así como por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe su ley y su reglamento.

La reforma aún está pendiente en el Senado de la República, cuyos integrantes en repetidas ocasiones han demandado a la comisión dictaminadora celeridad en la resolución del asunto. Las discusiones realizadas en las Cámaras, respecto de la reforma del artículo 71 constitucional, mostraron inicialmente bastante reticencia y actualmente sigue analizándose acuciosamente el tema. La interrogante es muy clara: ¿Será conveniente dar más poder a un poder?, considerando que la Corte actualmente está facultada para conocer de las acciones de constitucionalidad y las controversias constitucionales.

C) FACULTAD EXCLUSIVA. Por último, la tercera clase de facultad de iniciativa, que se ha denominado exclusiva, atiende más que nada a un aspecto singular y muy discutido respecto de la facultad de iniciativa en materia de la Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

En la fracción IV del artículo 74 de la Constitución se determina la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para aprobar el Presupuesto de Egresos, de conformidad con los ingresos que se determinen previamente mediante una ley. Respecto de las iniciativas de ingresos y egresos anuales, el mismo precepto dispone:

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:
*IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación **del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.***
El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de

²⁷ Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, 15 de abril de 2004.

Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre. Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de diciembre.

Es conveniente analizar gramaticalmente los contenidos de los tres primeros párrafos de la fracción IV del artículo 74 constitucional. En primer término, cabe destacar que siempre se habla de **“la Iniciativa”** o **“el Proyecto”** relacionándolos con la facultad del Ejecutivo Federal para presentarlos; es decir, según estas disposiciones constitucionales, compete solamente al Presidente de la República la facultad de iniciativa en esta materia, porque el propio texto de la Constitución no admite la posibilidad de **“otra Iniciativa”**, si lo anterior fuese de manera distinta, la referencia correcta sería: “El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara **una Iniciativa de Ley de Ingresos y un Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación...**”, entendiéndose con ello que los demás sujetos con facultad amplia de iniciar leyes y decretos podrían presentar **“otras Iniciativas”**, porque el Presidente solamente tendría la obligación de presentar **“una de entre otras”**.

Por supuesto que este asunto se ha discutido, sobre todo durante las más recientes legislaturas de composición plural, ya que tanto diputados como senadores y probablemente algunas legislaturas estatales, se consideran con facultad para tales efectos, en atención al artículo 71 de la Constitución. Sin embargo, en mi opinión, la fracción IV del artículo 74 es una excepción constitucional a la regla general también de carácter constitucional, establecida en el artículo 71, ya que la Cámara de Diputados deberá aprobar un presupuesto a partir de **un proyecto que le es enviado por un sujeto determinado**, el cual deberá estar **relacionado con la ley** que resulte de **una iniciativa específica**, cuyo emisor también está señalado.

Con base en las anteriores afirmaciones se considera en este estudio que la exclusividad de presentar la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, corresponde al Presidente de la República, y que es ésta la única materia en que se determina la facultad de iniciativa de manera exclusiva.

IV. INICIATIVA POPULAR.

Ante los problemas de credibilidad institucional presentados en México durante, por lo menos, las últimas dos décadas, han proliferado las propuestas de incorporar, tanto a nivel federal como local, los llamados mecanismos de **democracia semidirecta**: referéndum, plebiscito e iniciativa popular, bien como alternativa o, bien como herramienta auxiliar del sistema de democracia representativa que establece la Constitución General de la República.

Me refiero a estos mecanismos de participación democrática con el adjetivo calificativo “semidirecta”, en razón de un purismo terminológico, ya que al considerarse formas complementarias de la democracia representativa (en estricto sentido: democracia indirecta), no podrían catalogarse en el área de “democracia directa”, como algunos autores en materia política suelen calificarlos, sin tomar en cuenta que la verdadera democracia directa fue aquella practicada en la polis griega en donde todas las decisiones siempre eran tomadas por todos, y que el uso de este término provoca confusiones e incluso interpretaciones erróneas que llegan al punto de advertir intenciones de sustitución del sistema representativo.

En este sentido lo señalan aportaciones recientes sobre el tema: “Para valorar la especificidad de la democracia semidirecta, debe aclararse de inicio que es un método distinto al de la democracia representativa, pero también al de la democracia directa. Es complementaria de ambos, en una situación en la que se desarrolle al mismo tiempo el método de la democracia directa. Mientras ello no sucede, constituye un desdoblamiento del principio de soberanía que se limita a determinar ya no sólo a los representantes, sino también ciertas decisiones importantes de interés público”.²⁸

El significado más común aplicado al término "iniciativa popular" proviene del constitucionalismo suizo. En ese entorno el término tiene un carácter eminentemente legislativo porque se aplica a la reforma constitucional o a la ratificación de leyes, en todo caso conduce a un referéndum vinculante. Sin embargo, en otras partes del mundo ya se llama iniciativa popular a la acción que emerge del pueblo y se encamina a la participación en la toma de decisiones de Estado, sea cual fuere la forma que adopte: revocación de cargos electos, iniciativa a derogación de leyes, petición colectiva al recurso de inconstitucionalidad, referéndum, plebiscito, entre otras. Muchos regímenes y sus constituciones hacen un uso incorrecto y propagandista del término "iniciativa popular" para referirse a sus libertades políticas.

²⁸Rendón Corona, Armando. *Revista Ángulo de Reflexión*. “La Democracia semidirecta. Iniciativa popular, referéndum, plebiscito, revocación de mandato”. Número 21. México.

Ahora bien, en un sentido más específico y más adecuado para el tema que aborda este estudio, el Diccionario Universal de Términos Parlamentarios advierte que “la Iniciativa Popular consiste en la potestad de iniciar el procedimiento de revisión constitucional o de formación de la ley formal, a una determinada fracción del cuerpo electoral.”²⁹

Asimismo, **“es el procedimiento que permite a los votantes proponer una modificación legislativa o una enmienda constitucional, al formular peticiones que tienen que satisfacer requisitos predeterminados”**³⁰

Una opinión en favor de la iniciativa popular señala: “Por cuanto a la iniciativa popular, apenas es necesario justificarla como forma de democracia semidirecta o directa, pues la teoría y práctica instituidas en otras latitudes han demostrado que se trata del derecho constitucional de los ciudadanos de iniciar las leyes o decretos y, con ello, el proceso legislativo ordinario e, incluso, el extraordinario en tratándose de reformas a la Constitución. Conviene expresar la necesidad de establecer la reserva de ley, puesto que generalmente se estatuyen requisitos de procedibilidad para una iniciativa de esta naturaleza, como son el número mínimo de ciudadanos para darle impulso y otro tipo de formalidades que deben regularse en la legislación ordinaria.”³¹

En el ámbito federal, México no ha instaurado los mecanismos de democracia semidirecta, aunque a nivel estatal ya son muchas las entidades federativas cuyas constituciones contemplan en diferentes grados, materias y modalidades.

El derecho de iniciar leyes ante el Congreso del Estado se encuentra integrado, por ejemplo, en las constituciones de: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

El caso de Hidalgo es singular, pues a pesar de que la fracción VI del artículo 47 de su Constitución establece que corresponde este derecho a

²⁹Namorado Urrutia, Pericles. Diccionario Universal de Términos Parlamentarios. LVI Legislatura. Cámara de Diputados. Miguel Angel Porrúa. México, 1997. Voz: “iniciativa legislativa popular”. Pág. 503.

³⁰Prud'Homme, Francois Jean, "Consulta popular y democracia directa." Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, IFE, México, 1997, pág. 25

³¹Chena Rivas, Rodolfo. Democracia y Sistema Electoral. Ponencia en atención a la Consulta Pública de la Reforma del Estado convocada por el Congreso de la Unión, a través de su Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos. Xalapa, Veracruz. 3 de julio de 2007. Pág. 7.

los ciudadanos del Estado y personas morales domiciliadas en la entidad, seguidamente se establece que el ejercicio del mismo se realizará por conducto de los ayuntamientos o de los diputados de sus respectivos distritos electorales, es decir, mediante sus representantes, o sea en colaboración con el sistema de democracia indirecta.

A pesar de que la mayoría de los estados de la República han incorporado a su texto constitucional alguna o algunas de las tres principales figuras de democracia semidirecta (referéndum, plebiscito e iniciativa popular), estas innovaciones motivadas por una “necesidad de modernidad democrática” en el ámbito local, pudieron no contemplar la posibilidad de la inconstitucionalidad de sus textos, ya que la Constitución General de la República determina que los estados tienen la obligación de adoptar la forma de gobierno republicana, representativa y popular, y que sus constituciones en ningún momento podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal (artículos 41 y 115). Con base en los preceptos constitucionales referidos, la interrogante que surge entonces es: ¿Los mecanismos de democracia semidirecta incorporados en las constituciones locales contravienen las decisiones políticas fundamentales consagradas en la Constitución General de la República?³²

Sin duda, existirán opiniones en el sentido de que la democracia semidirecta incorporada al orden constitucional de las entidades federativas, no contraviene las disposiciones de la Ley Fundamental, ya que lejos de ello, está ampliando los mínimos de participación popular determinados en la Carta Magna, fortaleciendo incluso al sistema representativo en ella establecido; sin embargo, el punto sigue integrando uno de los temas más debatidos e indefinidos dentro de los que constantemente conforman la llamada “Reforma del Estado”.

Independientemente de los pros y los contras que los mecanismos de democracia semidirecta signifiquen en el sistema político nacional, los cuales se podrán evaluar solamente con base en las experiencias que aporten las mismas entidades que los han adoptado, es un hecho irrefutable que el derecho subjetivo público en favor de los ciudadanos mexicanos, para iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión, no está reconocido constitucionalmente y no debe ser confundido con el de petición que sí se tiene ante cualquier autoridad a nivel federal o local.

³²Para abundar sobre el tema ver: Cabada Huerta Marineyla. “Los mecanismos de democracia semidirecta y el orden constitucional mexicano”. Revista Quórum Legislativo N° 78 enero-febrero 2004. Centro de Estudios de derecho e Investigaciones Parlamentarias. México, 2004.

V. ESTRUCTURA DEL DOCUMENTO LLAMADO INICIATIVA.

En su sentido material y en estricta técnica legislativa, el sustantivo “iniciativa” corresponde al “documento formal con una propuesta de ley o decreto que los órganos facultados presentan ante el Congreso para su estudio, discusión y en su caso aprobación.”³³

La estructura de una iniciativa no se encuentra determinada por norma constitucional, legal o reglamentaria alguna. Las partes que hoy conocemos como constitutivas de este documento, son el producto de la práctica parlamentaria y de la aplicación que por analogía se ha hecho del artículo 87 del Reglamento para el Gobierno Interior de Congreso General, el cual dispone lo siguiente en relación con el contenido de los dictámenes que deben producir las comisiones legislativas:

*Artículo 87.- Toda Comisión deberá presentar dictamen en los negocios de su competencia, dentro de los cinco días siguientes al de la fecha en que los haya recibido. **Todo dictamen deberá contener una parte expositiva de las razones en que se funde y concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación.***

Ante la ausencia normativa respecto de las partes estructurales de las iniciativas, los legisladores han adoptado los dos elementos básicos determinados para el dictamen legislativo: la exposición y consideración jurídica, política, social o económica de la proposición, así como la redacción de las disposiciones (hipótesis normativas); pero en estricto sentido, una iniciativa podría consistir en la simple propuesta temática para emitir una ley, o bien, sin más, en la propuesta general de modificar determinado ordenamiento o norma, sin que por fuerza el documento contenga un proyecto de texto legal. En el dictamen, por el contrario, se hace forzoso el razonamiento en se se funda la resolución que emite la Comisión, así como el texto legal que tendrá que ser debatido y votado por el Pleno de la Cámara correspondiente.

La práctica parlamentaria también ha incorporado al documento denominado “Iniciativa” datos necesarios de identificación y fundamento de la facultad con que se encuentra investido el proponente. Es así que se puede afirmar que, hoy por hoy, la mayoría de las iniciativas contienen **los siguientes elementos:**

- **Órgano legislativo al que se presenta la propuesta.**

³³López Olvera, Miguel Alejandro. *Técnica Legislativa*. Mc Grow Hill/Interamericana Editores, S.A. de C.V. México, 2002. Pág. 69.

Para efectos del proceso legislativo y de conformidad con el artículo 72 constitucional, *“todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.”*

El Reglamento Interior del Congreso contiene las disposiciones necesarias para determinar la Cámara de origen, es decir, aquella en donde debe ser presentada una iniciativa; su artículo 62 determina: *“La formación de las leyes puede comenzarse indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.”*

Aunque no existe disposición específica, el contenido del inciso I del artículo 72 constitucional³⁴ y la práctica parlamentaria llevan a afirmar que los diputados y senadores presentan sus iniciativas en la Cámara a la que pertenecen, asimismo, las que son expuestas durante los recesos del Congreso, es decir ante la Comisión Permanente, se envían a la Cámara a la que pertenezca el proponente (diputados o senadores).

Por lo que hace al Presidente de la República y a las legislaturas de los Estados, estos sujetos con facultad de iniciativa gozan de la libertad de escoger la Cámara que fungirá como de origen, en tanto la materia no sea exclusiva de alguna de ellas. Cuando el Congreso no se encuentre en funciones, deberá remitirse el documento a la Comisión Permanente, aunque el mismo esté dirigido a la Cámara que se haya designado como de origen.

□ **Fundamento constitucional de la facultad de iniciativa del proponente.**

También constituye una práctica sustentada en elementos jurídicos, el que antes de entrar propiamente en materia, se plasme en el documento el precepto constitucional por el que se faculta a quien está presentando la iniciativa, o como se entiende en el lenguaje jurídico-procesal, el promovente

³⁴Artículo 72. Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

I. Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la Comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.

debe demostrar la personalidad jurídica para la actuación, es decir para activar el proceso legislativo.

Como se ha mencionado la facultad de iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión, solamente está contenida en los artículos 71, 74, fracción IV y 122 de la Constitución General de la República.

□ **Exposición de motivos.**

Se ha llamado exposición de motivos a la argumentación que hace un legislador o cualquier sujeto con facultad de iniciar leyes o decretos, respecto de las consideraciones de naturaleza económica, política, social o jurídica que justifican la propuesta de determinada norma o resolución legislativa.

Miguel Ángel Camposeco al referirse a la exposición de motivos del documento-iniciativa trata de definir a la misma como la explicación de las razones que el legislador invoca para justificar la facultad de iniciar el procedimiento legislativo, asegurando que este capítulo fundamental en el contenido de una Iniciativa-documento “es el planteamiento de un silogismo positivo, ya que parte de una serie de premisas que se fundamentan en los fenómenos que ocurren en la realidad (mundo del ser) o en el espacio de reflexión jurídico política (mundo del deber)... Exponer los motivos significa plantear los hechos y la razón por la cual se pretende que una norma los pueda regular.”³⁵

Aunque, como se señaló anteriormente, no existe regla que obligue a integrar una iniciativa con la exposición de motivos, cualquier propuesta que se someta a la consideración de las Cámaras se plantea con base en razones de necesidad, pretendiendo sustentarla con argumentos ya sean jurídicos, políticos, sociales o económicos que redunden en el beneficio de la Nación.

Dentro de la exposición de motivos puede hacerse un diagnóstico de la situación actual, analizando los antecedentes históricos normativos, para posteriormente señalar una solución, las bondades de la misma y la forma jurídica que adoptaría dado el caso.

“Los motivos que apoyan una iniciativa comprenden en primer término, una descripción objetiva de los problemas que originan la medida legislativa que se propone... En algún caso, por la importancia especial de la materia, la exposición de motivos suele retrotraer, en mayor o menor medida, el examen

³⁵Camposeco Cadena, Miguel Ángel. Lógica Parlamentaria. México, 1996. Pág. 117 y 118.

de los hechos hasta su origen histórico en México independiente y a través de su evolución, de manera que resulte más comprensible la naturaleza del problema y la regulación jurídica que requiere para su tratamiento. De la misma manera se presenta en ocasiones la conveniencia de revisar los antecedentes normativos y el grado de eficacia que han tenido en la regulación de los fenómenos de que se trata.”³⁶

Mucho ayuda al análisis de las iniciativas dentro de las comisiones legislativas, aquellas exposiciones de motivos que contienen una explicación detallada de las normas jurídicas que pretenden ser creadas, modificadas o desaparecidas, haciendo referencia a las consecuencias específicas que tal innovación o cambio puede traer al sistema jurídico. Desafortunadamente, es frecuente encontrarse exposiciones de motivos que poco o nada, valga la redundancia, motivan, fundan, explican o justifican las propuestas, convirtiéndose entonces en discursos políticos dirigidos a demandas específicas de determinado distrito o región electoral del país y así, un comprobante de que se está llevando a cabo la función de representación de los intereses de los electores.

La valía de la exposición de motivos se encuentra en los elementos técnicos de la argumentación que contenga, pues aunque la aprobación que hacen las Cámaras no se refiere a las consideraciones contenidas en los dictámenes respecto de las razones de la iniciativa, sino a los textos legales propiamente dichos, si la motivación y la consideración se encuentran realizadas a partir de material técnico, suelen constituir elementos básicos en la investigación y en el quehacer de posteriores tareas parlamentarias, así como en la poco socorrida, pero no por ello menos importante, facultad de interpretación a cargo del Congreso, consagrada en el inciso J) del artículo 72 constitucional.

Ahora bien, hay que tomar en cuenta que en realidad el “espíritu” que yace en la exposición de motivos es la del autor de una iniciativa, que bien puede o no ser legislador, entre tanto, el verdadero “espíritu del legislador” se encuentra en las consideraciones del dictamen emanado de una comisión y en el debate que en Pleno de las Cámaras se realiza.

- **Nombre de la Ley o proemio del proyecto de decreto de reformas.**

Posterior a la exposición de motivos se señala el nombre del proyecto

³⁶Sáenz Arroyo, José. Técnica Legislativa. Editorial Porrúa, S.A. México, 1988. Pp. 35 y 36.

de ley o bien, la mención de las disposiciones que pretenden ser reformadas. Regularmente la redacción de esta parte de la iniciativa se realiza a manera de acto de sometimiento de la propuesta concreta, por lo que se utilizan frases como: “Con fundamento en lo anteriormente expuesto se somete a la consideración de la H. Cámara ..., el siguiente proyecto de Ley...(NOMBRE DE LA LEY)”, o bien “... el siguiente proyecto de decreto que reforma... (DISPOSICIONES Y NOMBRE DEL ORDENAMIENTO)”. Con este párrafo, que se redacta a manera de encabezado de las disposiciones legales propiamente dichas, se identifica la materia sobre la que se pretende legislar.

Iniciativas minuciosamente elaboradas y tratándose de proposiciones que reforman varios artículos de uno o más ordenamientos, suelen enlistar cada una de las disposiciones a las que afectaría la propuesta, así como la forma en que se daría dicha afectación (reforma, derogación o cambio de ubicación) y el ordenamiento al que pertenecen, esta lista en la que también se describe qué se va a hacer se convierte en el proemio del proyecto de decreto, ya en el dictamen.

□ **Cuerpo normativo.**

Las normas en las que se materializan las propuestas pueden clasificarse en dos tipos; el primero, constituido por las que integran las disposiciones generales que regulan la materia de la iniciativa o bien que contienen las redacciones de una modificación legal y, aquellas otras cuya función radica en normar a las anteriores y generalmente van dirigidas a las autoridades.

Las primeras normas jurídicas se encuentran contenidas en artículos sucesivos, regularmente organizados en los apartados que dicta la técnica legislativa: libros, títulos, capítulos o secciones. Lo anterior en el supuesto de que se esté hablando de la propuesta de una ley, ya que si la propuesta se trata de una reforma, entonces tendrán que exponerse los textos que constituyen la nueva norma; y, si se trata de una derogación, habrá de aparecer la palabra “derogado” escrita entre paréntesis e inmediatamente después del número del artículo.

El otro tipo de disposiciones integrantes del cuerpo normativo, aparecen a manera de colofón bajo el título específico de “**artículos transitorios**” y contienen normas de naturaleza distinta a las antes mencionadas, tanto por su función, como por la especificidad de los sujetos a quienes se dirigen.

Al tratar la naturaleza jurídica de los artículos transitorios de una ley o de un decreto, Carla Huerta afirma: “Para conocer la naturaleza de los artículos transitorios no es necesario realizar un análisis semántico, pues el término

transitorio es elocuente, de su denominación se infiere que la función de estos artículos es, en principio, temporal y sirve para regular los procesos de cambio en el sistema jurídico. Su naturaleza jurídica se define por su función que se refiere a la aplicabilidad de otras normas, ya sea al señalar la entrada en vigor de una disposición o al derogarla. El artículo transitorio pierde su eficacia una vez que ha cumplido su cometido, por ello es que no puede establecer prescripciones genéricas con carácter vinculante a los particulares... La peculiaridad de los artículos transitorios radica en que no regulan las conductas de los particulares, sino de las autoridades aplicadoras.”³⁷

Los artículos transitorios pueden pretender alguno de los siguientes fines: Determinar la vigencia, así como condiciones especiales temporales para la instauración de las nuevas disposiciones; derogar una o varias disposiciones hasta esa fecha en vigor; y, establecer un mandato específico al propio legislador o a alguna autoridad administrativa, a fin de que sirva para la aplicación del cuerpo normativo propiamente dicho.

Es así que “la diferencia entre los artículos transitorios y otro tipo de normas radica en dos aspectos importantes, por una parte en el sujeto normativo (a quien se dirige la norma), ya que normalmente se dirigen a las autoridades aplicadoras sin establecer obligaciones a los particulares, y por la otra, por su objeto, puesto que solamente pueden referirse a la vigencia o modo de aplicación de las normas que se expiden o derogan. En virtud del cambio que se produce en el sistema jurídico, regulan el tránsito de un orden jurídico a otro, pero la norma es denominada transitoria en razón de su función, no de su estructura.”³⁸

Lugar y fecha.

Es importante imprimir al final del documento de iniciativa el lugar y la fecha en que se produce, tanto para efectos procedimentales, como por razones de ubicación cronológica y, por lo tanto, de circunstancias políticas, económicas y sociales.

Nombre y firma del o los proponentes.

Por último, el señalamiento del nombre y la firma del o los proponentes constituye uno de los principales requisitos, pues aunque al principio del

³⁷Huerta Ochoa, Carla. Boletín mexicano de derecho comparado. “Artículos Transitorios y Derogación.” Nueva Serie Año XXXIV Número 102 Septiembre-Diciembre 2001. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, 2001. Pág. 844

³⁸*Idem.*

documento debe señalarse quien propone y el fundamento de su facultad de iniciativa, resulta indispensable la firma a fin de hacer patente la manifestación de la voluntad de hacer uso de dicha facultad.

Hay quienes afirman que una iniciativa que se precie de estar completa, debe incluir en su exposición de motivos estudios teóricos y técnicos jurídicos, e incluso de derecho comparado, que den sustento a las proposiciones en ella contenidas; sin embargo, a pesar de que es muy útil trabajar una iniciativa con más elementos para el análisis, debe recordarse que en estricto sentido el objeto de la iniciativa es proponer normas nuevas, un cambio a las ya existentes o una desaparición de las mismas, así como explicar el por qué se considera necesaria la proposición, por lo que la labor de hacer los estudios pertinentes y de evaluar la viabilidad de la iniciativa, es de la comisión legislativa en el dictamen que se somete a consideración del Pleno en cada Cámara.

VI. CONSECUENCIAS DEL PROCEDIMIENTO QUE SE ACTIVA: APROBACIÓN, DESECHAMIENTO, DEVOLUCIÓN Y REZAGO

Iniciar el procedimiento legislativo implica la activación de los órganos competentes para llevar a cabo las diferentes etapas del mismo. Es así que al presentarse una iniciativa ante cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión, generalmente la propuesta es turnada por el Presidente de la Mesa Directiva a una o más comisiones legislativas, a fin de que se emita el dictamen respectivo, ya que no existe ninguna valoración respecto de la admisión de las iniciativas presentadas. El dictamen de referencia puede contener un proyecto de expedición, modificación o eliminación legal, o bien determinar la no procedencia de la propuesta contenida en la iniciativa.

En este orden de ideas y de conformidad con el artículo 117 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso³⁹, el hecho de iniciar, no significa que forzosamente algo existirá o bien que algo que existe cambiará o dejará de existir, es decir, los dictámenes que emiten las comisiones legislativas y que se someten a la consideración y votación del Pleno en cada Cámara, pueden correr cualquiera de la siguientes posibilidades:

A) APROBACIÓN. Cuando la Asamblea vote en sentido afirmativo y en “lo general” el dictamen emitido por la comisión legislativa (**en el que acepte la decisión de hacer**), procede la discusión de los artículos que se hubiesen

³⁹“Artículo 117.- Declarado un proyecto suficientemente discutido en lo general, se procederá a votar en tal sentido, y si es aprobado, se discutirán en seguida los artículos en particular. En caso contrario, se preguntará, en votación económica, si vuelve o no todo el proyecto a la Comisión. Si la resolución fuere afirmativa, volverá, en efecto, para que lo reforme, más si fuere negativa, se tendrá por desechada.”

señalado para un análisis o debate específico, los cuales tendrán que ser sometidos también a la respectiva votación.

B) DESAPROBACIÓN. Pueden ser dos las consecuencias de una desaprobación del dictamen de comisión por parte de la Asamblea:

1. **Desechamiento.** La Cámara respectiva **rechaza la propuesta contenida en el dictamen**, no pudiendo volver a presentarse el proyecto durante las sesiones del año, de conformidad con el inciso G) del artículo 72 constitucional
2. **Devolución.** Aunque se rechaza la propuesta del dictamen, se considera pertinente **regresarlo a la comisión** para que ésta realice un nuevo estudio y modificación del mismo, a fin de presentar una nueva propuesta a la Asamblea.

Pero las anteriores consecuencias parten del supuesto de que la comisión legislativa emita un **dictamen en sentido positivo**, es decir una **decisión de hacer** (nueva ley, reforma o derogación). Sin embargo, la práctica parlamentaria de las más recientes legislaturas muestra la existencia de **dictámenes en sentido negativo**, o sea, aquellos que contienen la **decisión de no hacer** y que proponen al Pleno la declaración de improcedencia de la propuesta contenida en una iniciativa y de archivarla como asunto total y definitivamente concluido.⁴⁰

Pese a las dos posibilidades legales en cuanto al sentido en que se emiten los dictámenes, existe otra suerte que de hecho corren las iniciativas presentadas en las Cámaras y turnadas a comisión, y esa suerte es la de que **NO SE PRODUCE DICTAMEN**. Resulta que a pesar de lo que dispone el artículo 87 del Reglamento (citado anteriormente) respecto de la obligación de las comisiones de emitir su dictamen dentro de los cinco días siguientes a la fecha en que se hayan recibido las iniciativas, en la realidad las comisiones no cumplen con este término e incluso hay iniciativas que no son dictaminadas durante toda la Legislatura en que fueron presentadas, quedándose en situación de trámite y forman parte de lo que se denomina en la práctica como “congeladora” y posteriormente, con mucho más propiedad, “rezago legislativo”.

Lo anterior sucede a pesar de que existe la disposición del artículo 91 del Reglamento: *“Cuando alguna Comisión juzgase necesario o conveniente demorar*

⁴⁰CFR. Documento de la Secretaría de Servicios Parlamentarios de la Cámara de Diputados. Tercer año de ejercicio constitucional de la LVIII Legislatura. México, 22 de abril de 2003. http://www.cddhcu.gob.mx/servicios/datorele/2PO3/abril_22/17.htm.

o suspender el despacho de algún negocio, lo manifestará a la Cámara en sesión secreta y antes de que expire el plazo de cinco días que para presentar dictamen señala a las Comisiones el artículo 87 de este Reglamento. Pero si alguna Comisión, faltando a este requisito, retuviere en su poder un expediente por más de cinco días la Secretaría lo hará presente al Presidente de la Cámara, a fin de que acuerde lo conveniente.”

El rezago legislativo no tiene un solo origen, sino que en él convergen diversas circunstancias, entre las que destacan las siguientes:

- Carecer de un mecanismo de depuración de los proyectos destinados al trabajo de las comisiones, es decir, la falta del trámite especial al que, de conformidad con el segundo párrafo del artículo 71 constitucional, debieran someterse las iniciativas de diputados y senadores a efecto de que se considerara su admisión para turno a comisiones. Esta situación ya fue tratada en el apartado de facultad amplia de iniciativa legislativa.
- El exacerbado número de proposiciones con punto de acuerdo que es turnado “en automático” a las comisiones, a pesar de existir un trámite específico para las mismas regulado por el artículo 58 del Reglamento: *“Las proposiciones que no sean iniciativas de ley presentadas por uno o más individuos de la Cámara, sin formar los que las suscriben mayoría de diputación, se sujetarán a los trámites siguientes:
“I.- Se presentarán por escrito y firmadas por sus autores, al Presidente de la Cámara y serán leídas una sola vez en la sesión en que sean presentadas. Podrá su autor, o uno de ellos si fueren varios, exponer los fundamentos y razones de su proposición o proyecto;
“II.- Hablarán una sola vez dos miembros de la Cámara, uno en pro y otro en contra, prefiriéndose al autor del proyecto o proposición;
“III.- Inmediatamente se preguntará a la Cámara si admite o no a discusión la proposición. En el primer caso se pasará a la Comisión o Comisiones a quienes corresponda, y en el segundo se tendrá por desechada.”*
- La falta de acuerdo entre las fuerzas políticas representadas en las Cámaras. Debe considerarse también que en una buena parte de los casos, los proyectos que se presentan suelen ser el producto o paliativo de reclamaciones o demandas que en realidad poseen poca viabilidad, o bien que de llevarse a cabo, provocarían serios problemas de coherencia en el sistema normativo nacional, entre

otras circunstancias adversas; sin embargo, esto no impide que se emita un dictamen desechando la iniciativa o propuesta y con ello, evitar de tajo el rezago.

- La deficiencia regulatoria respecto del procedimiento legislativo y del trabajo en comisiones, que no puede dar respuesta a los nuevos escenarios de negociación y discusión política derivados del aumento de la pluralidad en las composiciones de las Cámaras.

El rezago legislativo es una realidad que se agrava día a día y que obstaculiza el trabajo de las comisiones, con el correspondiente demérito de la imagen de las Cámaras y del Congreso mismo ante la opinión pública. El problema real se magnifica con el uso del rezago legislativo que hacen quienes hoy en día pretenden medir, bajo esquemas contables de ingreso y egreso, el trabajo de los órganos legislativos estatales y federales en el país, ejemplo de ello es el documento denominado “Evaluación del desempeño legislativo de la LIX Legislatura y la Mejora en el desempeño legislativo y los procesos de rendición de cuentas del Congreso”, presentado en el mes de julio de 2004, por el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) en coordinación con la Fundación Friedrich Naumann, cuyos “indicadores” de medición cuantitativa del trabajo de las Cámaras del Congreso de la Unión, distan mucho de presentar una visión objetiva del desempeño legislativo, ya que carecen (incumpliendo uno de los ofrecimientos) del elemento cualitativo, el cual indudablemente aumenta las limitaciones o bien, distorsiona las interpretaciones realizadas a partir de los mismos.

Efectuar una evaluación del desempeño de la labor de una institución federal como es el Congreso y de cada una de sus Cámaras, no solamente tiene una importancia significativa, sino que implica una gran responsabilidad, pues de los resultados dados a conocer tanto a la opinión pública, como a la comunidad académica y política, depende la credibilidad y confianza en el trabajo realizado por los órganos representativos y, si bien es cierto que el rezago legislativo no siempre tiene justificación y que su principal característica es la ausencia de actividad en las comisiones, también lo es que, algunas veces, la falta de dictamen por parte de estos órganos no forzosamente se traduce en pasividad, como de alguna manera lo concluyen los reportes presentados por el CIDE.⁴¹

El estudio de una iniciativa y la preparación del dictamen correspondiente implican muchas más acciones que recibir la propuesta, leerla y decidir sí o no; antes de eso habrá que pasar por varias reuniones de trabajo, la

⁴¹<http://monitorlegislativo.org/documentos/documentos/REPORTE%20FINAL.doc>

preparación y discusión de diversas opiniones técnicas, escuchar la posición de los grupos sociales de interés involucrados, entre otras actividades, que bien pueden desembocar en la falta de acuerdo y con ello, no encontrarse en condiciones de emitir un dictamen favorable; sin embargo, considero que uno de los errores que puede haber contribuido en mayor medida al rezago, ha sido empeñarse en la idea de que un dictamen siempre implica sacar adelante la propuesta en la iniciativa (es decir dictaminar positivamente), en tanto que, como ya se mencionó, existe la posibilidad de desechar dicha propuesta desde la comisión mediante un dictamen negativo, cuya redacción no necesariamente debe comenzar con una negación y sí con la afirmación de que es improcedente la propuesta y la determinación de archivarla como asunto total y definitivamente concluido, poniendo fin de esta manera a cualquier posibilidad de rezago.

Otro problema relevante en torno al tema es determinar a partir de qué punto en el tiempo se empezará a contar dicho rezago, es decir, a partir de qué Legislatura las iniciativas que no se dictaminaron forman el rezago de una comisión. Sobre este aspecto ha sido muy difícil lograr un acuerdo entre las fuerzas políticas, porque hay quienes opinan que **todas las iniciativas presentadas y no dictaminadas, en todas las legislaturas** constituyen el rezago en las comisiones de las Cámaras, en tanto que otras posturas, **argumentando la obsolescencia que en cuanto a materia pudieran presentar varias de esas propuestas, defienden que se determine un lapso razonable para considerar a las propuestas que dentro de él se encuentren**, sin que hasta la fecha se hayan proporcionado los criterios para determinar el tiempo que habría que contar hacia atrás para identificar el rezago.

A pesar de la incertidumbre respecto del rezago legislativo de las Cámaras, los antecedentes de regulación interna de la organización y funcionamiento de la Cámara de Diputados ayudan sin duda a tener un punto de partida y un elemento que permite afirmar que, **con anterioridad al 3 de septiembre de 1999, fecha de entrada en vigor de la actual Ley Orgánica del Congreso General, la Cámara de Diputados no presentó rezago legislativo alguno.**

La anterior afirmación se sustenta en el siguiente razonamiento: La primera Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, fue expedida en 1979 y reformada sustancialmente en dos ocasiones: 1981 y 1994, en esta última reforma integral se incorporaron prácticas parlamentarias observadas durante la aplicación del ordenamiento en comento: los acuerdos parlamentarios y las diversas soluciones internas de economía procesal que se implementaban según las exigencias en el quehacer parlamentario.

Una innovación destacada contenida en la reforma de 1994, fue aquella

que propició la revisión y la depuración de las iniciativas y dictámenes que hubiesen sido presentadas o emitidos con anterioridad al mandato de la legislatura en funciones. Para tal efecto, se adicionó con un tercer párrafo al artículo 56 del texto entonces vigente de la Ley, el cual se convirtió en el nuevo numeral 48, ubicado dentro del Título Segundo “De la Cámara de Diputados”, estableciendo lo siguiente:

*“Artículo 48. La competencia de las comisiones ordinarias es la que se deriva de su denominación, en correspondencia a las respectivas áreas de la administración pública federal, así como de las normas que rigen el funcionamiento de la Cámara. “Las comisiones ordinarias de dictamen legislativo, ejercerán, en el área de su competencia, las funciones de estudiar, analizar y dictaminar las iniciativas de ley y de decreto, y de participar en las deliberaciones y discusiones de la Asamblea de acuerdo con las disposiciones del Reglamento Interior. **“Los dictámenes que las comisiones produzcan sobre asuntos que no llegue a conocer la Legislatura que los recibió, quedarán a disposición de la siguiente Legislatura con el carácter de proyectos. Con igual carácter quedarán las iniciativas que por cualquier motivo no se llegasen a dictaminar durante la Legislatura en que se presentaron.”**”*

La primera parte del último párrafo de este artículo fue tomado del contenido final correspondiente al artículo 94 del Reglamento Interior del Congreso: *“Los dictámenes que las Comisiones produzcan, sobre asuntos que no llegue a conocer la Legislatura que los recibió, quedarán a disposición de la siguiente Legislatura, con el carácter de proyectos.”* Disposición que es aplicable en nuestros días para ambas Cámaras, ya que no se opone a ninguna de carácter legal en los términos del Artículo Quinto Transitorio del Decreto que expidió la nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en 1999⁴².

El artículo 48 de la anterior Ley Orgánica extendió a las iniciativas la solución que el Reglamento otorga para la depuración del trabajo de las comisiones en cuanto a los dictámenes rezagados, encontrando para esos documentos que fueron producto de reflexión y análisis, el cauce adecuado al ponerlos a disposición de nuevos legisladores, en calidad de proyectos, a fin

⁴²“ARTICULO QUINTO.- En tanto el Congreso expide las disposiciones correspondientes, seguirán siendo aplicables, en lo que no se opongan a la Ley materia del presente Decreto, las disposiciones del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en vigor.”

de que, en caso de considerarlos acordes con sus ideas y congruentes con las circunstancias, fueran retomados y sometidos nuevamente a la consideración de la Cámara correspondiente.

La prevención y solución legal al problema del rezago legislativo que solamente reguló a la Cámara de Diputados en 1994 y luego se olvidó en la Nueva Ley Orgánica de 1999, al no incluir en su texto disposición alguna al respecto, constituye una práctica parlamentaria que valdría la pena analizar y, en su caso, rescatar, más aún considerando que prevalece como norma vigente para ambas Cámaras, la disposición reglamentaria similar.

En realidad el NO DICTAMINAR tiene un efecto negativo que contamina el trabajo del Congreso y que debe atacarse con normas oportunas y efectivas; sin embargo, aquellos asuntos que por otras razones, que no sean filibusterismo o negligencia, se queden en el archivo de las comisiones de legislaturas que concluyen, merecen la oportunidad de someterse a la evaluación de ser o no retomadas, sin que por fuerza se les conserve con una vida o una muerte artificial, como mejor convenga, en una “congeladora parlamentaria”.

El cambio de status de una iniciativa a “proyecto” también ha sido criticado por los propios legisladores, señalando que podría violarse la facultad de iniciativa de quienes proponen. En mi opinión, al terminar el ejercicio de una Legislatura los sujetos facultados para iniciar leyes son otros, quienes lo fueron, en su momento actuaron libremente, propusieron de conformidad con fundamento en circunstancias y demandas válidas, las cuales no necesariamente tendrían que serlo en otra época, porque la base de la propuesta siempre es la sociedad y ésta también siempre es cambiante.

VII. CONCLUSIONES.

El tema de la facultad de iniciativa no se agota como muchos pensamos originalmente en el artículo 71 de la Constitución o en el contenido de un documento al cual llamamos igualmente “Iniciativa”. Con el acto de iniciar, los sujetos facultados encienden el motor mediante el cual los parlamentos del mundo ejercen una de sus funciones clásicas: “legislar”, “crear la ley”. Pero indudablemente muchos son los alcances y las implicaciones del análisis de la facultad de iniciativa en México y, también muchas son las posibilidades que ofrece la modernización de su regulación cuando quedan claros aspectos como los siguientes:

- En México, en la actualidad, a nivel federal, no hay más que “facultad de iniciativa”, el derecho subjetivo público de iniciativa,

llamado también “iniciativa popular”, no se encuentra garantizado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo que algunos autores pretenden equiparar con un derecho de los particulares a iniciar la actividad del Congreso, es en realidad en derecho subjetivo público de petición consagrado en el artículo 8° constitucional, y consiste solamente en una solicitud de licencia o permisos del Congreso, constitucionalmente necesarios.

- La facultad de iniciativa puede ser clasificada en amplia, limitada y exclusiva, de conformidad con la materia y atendiendo a los sujetos a quien se confiere: Amplia: Artículo 71 constitucional. Limitada: Asamblea Legislativa del Distrito Federal. (Artículo 122 constitucional). Exclusiva: Iniciativa de Ley de Ingresos y Proyecto de Presupuesto de Egresos. Artículo 74, fracción IV constitucional).
- Debe preverse un trámite distinto para las iniciativas de la autoría de los legisladores federales, lo cual podría convertirse en un mecanismo útil para la evaluación de dichas propuestas, a fin de tomar o no en consideración las mismas antes de turnarlas a la o las comisiones competentes dentro de las Cámaras del Congreso, y con ello, evitar la saturación de asuntos en las mismas y el consecuente “rezago legislativo”.
- No existe regulación sobre la estructura y contenido de las iniciativas, pero sí una larga práctica parlamentaria que permite identificar los apartados más relevantes de la misma. Sin embargo, reglamentar estos aspectos, incorporando elementos de técnica legislativa, con seguridad contribuiría al orden del quehacer parlamentario.
- Si bien la iniciativa provoca el actuar del Congreso hasta la emisión de una resolución, en la práctica no necesariamente a toda iniciativa recae un dictamen, o a todo dictamen recae una votación plenaria. Pero para que la decisión de la Asamblea se lleve a cabo, las comisiones legislativas tendrán que emitir un dictamen, el cual puede ser:
 - Positivo. El que da viabilidad a la iniciativa y somete al pleno una propuesta de ley o decreto.
 - Negativo. El que considera no procedente a la iniciativa y propone al Pleno pronunciarse de esta forma y archivar el asunto como concluido
- Existe de hecho una tercera posibilidad que es la de no dictaminar, lo cual provoca el denominado “rezago legislativo” y con ello, la

consecuente saturación de las comisiones y el demérito de la labor parlamentaria ante la opinión pública.

- Los motivos del rezago son de diversa índole, uno de ellos es la ausencia de evaluación de las iniciativas presentadas por los legisladores federales, pero otro muy significativo es la falta de acuerdo político para resolver sobre un asunto, ambas causas constituyen un buen motivo para considerar la conveniencia de incluir la determinación legal respecto de convertir en proyectos a las iniciativas no dictaminadas o a los dictámenes no discutidos en la Legislatura de su origen.
- Por todo lo anteriormente expuesto, es urgente una revisión y adecuación integral de la regulación relativa al procedimiento legislativo y, en general, al trabajo en comisiones de las Cámaras, a fin de modernizar la labor parlamentaria y la calidad legislativa del Congreso.

Bibliografía y fuentes diversas

1. Alonso de Antonio, José Antonio y Alonso de Antonio, Ángel Luis. Derecho Parlamentario. J.M. Bosch Editor. Primera Edición. España, 2000.
2. Arteaga Nava, Elisur. Tratado de Derecho Constitucional. Volumen 1. Editorial Oxford University Press México, S.A. de C.V. México, 1999.
3. Cabada Huerta Marineyla. "Los mecanismos de democracia semidirecta y el orden constitucional mexicano". Revista Quórum Legislativo N° 78 enero-febrero 2004. Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias. México, 2004.
4. Camposeco Cadena, Miguel Ángel. De las iniciativas. Manuales elementales de técnicas y procedimientos legislativos. LIV. H. Cámara de Diputados. México, 1990.
5. Camposeco Cadena, Miguel Ángel. Lógica Parlamentaria. México, 1996.
6. Castro, Juventino V. La posible facultad del Poder Judicial para iniciar leyes. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Primera Edición. Segunda reimpresión. México, 2004.

7. Chena Rivas, Rodolfo. Democracia y Sistema Electoral. Ponencia en atención a la Consulta Pública de la Reforma del Estado convocada por el Congreso de la Unión, a través de su Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos. Xalapa, Veracruz. 3 de julio de 2007.
8. Diccionario de la Lengua Española. Espasa Calpe, S.A. Vigésima Primera Edición. Madrid, España, 1992.
9. Diccionario Jurídico Espasa Lex. Espasa Calpe, S.A. Madrid, España, 2004.
10. Diccionario Universal de Términos Parlamentarios. LVI Legislatura. Cámara de Diputados. Miguel Angel Porrúa. México, 1997.
11. Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. 31ª Edición. México, 1992.
12. García Máynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial. Porrúa, S.A. México, 1986.
13. <http://monitorlegislativo.org/documentos/documentos/REPORTE%20FINAL.doc>
14. Huerta Ochoa, Carla. Boletín mexicano de derecho comparado. Nueva Serie Año XXXIV Número 102 Septiembre-Diciembre 2001. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, 2001.
15. Leiva Fernández, Luis. Técnica Legislativa en el Momento Actual: El Uso de las Check Listed. Conferencia del 13 de agosto de 1999. Hemiciclo "Raúl Porras Barrenechea" del Congreso de Perú. http://www.congreso.gob.pe/comisiones/1998/r_codigos/mdeloinv.htm
16. López Olvera, Miguel Alejandro. Técnica Legislativa. Mc Grow Hill/ Interamericana Editores, S.A. de C.V. México, 2002.
17. Prud'Homme, Francois Jean, "Consulta popular y democracia directa." Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, IFE, México, 1997.
18. Rendón Corona, Armando. Revista Ángulo de Reflexión, "La Democracia semidirecta. Iniciativa popular, referéndum, plebiscito, revocación de mandato". Número 21. México.
19. Sáenz Arroyo, José. Técnica Legislativa. Editorial Porrúa, S.A. México, 1988.

- 20.Santaolalla, Fernando. Derecho Parlamentario Español. Editorial Espasa-Calpe, España 1990.
- 21.Tamayo y Salmorán, Rolando. El Derecho y la Ciencia del Derecho. Introducción a la ciencia jurídica. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Serie G. Estudios Doctrinales, núm. 86. México, 1986.
- 22.Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. Vigésima Tercera Edición. México, 1989.
- 23.Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1991. Editorial Porrúa, S.A. Decimosexta Edición. México, 1991.
- 24.Diario Oficial de la Federación. 20 de julio de 1994.
- 25.Diario Oficial de la Federación. 3 de septiembre de 1999.
- 26.Documento de la Secretaría de Servicios Parlamentarios de la Cámara de Diputados. Tercer año de ejercicio constitucional de la LVIII Legislatura. México, 22 de abril de 2003. http://www.cddhcu.gob.mx/servicios/datorele/2PO3/abril_22/17.htm
- 27.Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados. 15 de abril de 2004.
- 28.Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados. 18 de diciembre de 2003.

AMPLIACION DE LOS PERÍODOS DE SESIONES ORDINARIAS DEL CONGRESO FEDERAL

Mtro. Gonzalo Santiago Campos*

*Maestro en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Investigador “B” del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

Contenido

I. Preliminar	61
II. Sesiones	66
III. Antecedentes constitucionales	68
A. Constitución Política de la Monarquía Española	68
B. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1824)	69
C. Leyes Constitucionales de la República Mexicana	69
D. Bases Orgánicas de la República Mexicana	70
E. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1857)	71
IV. Evoluciones de la sesiones a partir de la Constitución de 1917	71
V. Iniciativas presentadas	74
VI. Contexto internacional	76
A. Alemania	76
B. Argentina	77
C. Australia	77
D. Brasil	77
E. Canadá	78
F. Chile	78
G. Colombia	78
H. España	79
I. Estados Unidos de América	79
J. Francia	79
K. Grecia	79
L. Japón	80
M. Portugal	80
N. Sudáfrica	80
O. Turquía	81
VII. A manera de colofón	81
Fuentes de consulta	83

Ampliación de los Períodos de Sesiones Ordinarias del Congreso Federal

I. PRELIMINAR

El trabajo ordinario del Congreso Federal ha sido objeto de múltiples críticas, son diversas las voces, inclusive desde el interior, que plantean períodos de trabajo (del Pleno) más amplios a los actuales; además, el pluralismo que actualmente vive en Poder Legislativo Federal de nuestro país, con los constantes desacuerdos, sugiere mayor constancia y permanencia de las labores parlamentarias.

Así, se considera que un lapso mayor de trabajo ordinario permitiría combatir con algunos de los más graves problemas del Poder Legislativo: el rezago. Asimismo, debido a la experiencia que viven los parlamentos en otras latitudes, aunado a un eficaz y constante desarrollo de los mismos, existe la intención de aumentar los períodos de sesiones ordinarias en nuestro país.

Ahora bien, el texto original de la Constitución General de 1917 sólo concibió un período de sesiones ordinarias, y es a través de cuatro reformas a los artículos 65 y 66 que ha sido confeccionado el texto actual de los mencionados preceptos, los cuales contemplan un trabajo legislativo ordinario de sesiones de hasta siete meses.

El objetivo del presente trabajo consiste en aportar los elementos indispensables para evaluar la posible ampliación de los períodos de sesiones ordinarias del Congreso Federal. Para ello, en primer lugar será estudiada la noción de sesión, y en particular, sesión parlamentaria, sus clases y características; al mismo tiempo, trataré de desentrañar una confusión de índole semántica que se presenta en la utilización del término período extraordinario de sesiones.

En segundo lugar, revisaré el desarrollo histórico-constitucional de las sesiones ordinarias en México, para pasar a continuación al texto de los artículos 65 y 66 de la Constitución de 1917 y las reformas que han sufrido dichos preceptos. Asimismo, aunque en 2004 fue modificado el articulado constitucional para ampliar las sesiones ordinarias, las iniciativas legislativas han insistido en la necesidad de un lapso mayor de labor legislativa, por ello son enlistadas las iniciativas presentadas al respecto, tanto en la LIX Legislatura como en el primer año de la presente Legislatura.

En tercer lugar, doy un repaso por la situación que impera en otros cuerpos legislativos del mundo, con la idea de tener presente cual es el

lapso empleado por esos países para ocuparse, en sesiones ordinarias, del trabajo legislativo, para terminar con algunas reflexiones finales a manera de conclusión.

II. SESIONES

Sesión es entendida, comúnmente, como el “espacio de tiempo ocupado por una actividad”, o bien, “cada una de las juntas de un concilio, congreso u otra corporación”.¹ En tanto que sesión parlamentaria se concibe como “la reunión formal de los componentes de cada una de las cámaras legislativas o de ambas conjuntamente para tratar, discutir y diligenciar los asuntos de su respectiva competencia”.² Además, se entiende por período de sesiones ordinarias “al tiempo fijado por la Constitución política, por ley orgánica y por los Reglamentos del Parlamento, del Congreso, de la Dieta o de la Asamblea, para que éstos se reúnan a cumplir con sus funciones parlamentarias”.³

Antes de continuar, es necesario atender una confusión de índole semántica; de la lectura de las disposiciones constitucionales relacionadas con las sesiones del Congreso de la Unión, se puede afirmar que son dos los tipos o clases de sesiones de trabajo de las cámaras legislativas: ordinarias y extraordinarias. En tanto que la mención del período es únicamente hecha para el caso de las sesiones ordinarias, mismas que tendrán verificativo en dos momentos establecidos por la Carta Fundamental.

Así pues, existe una confusión en cuanto al uso del término período, ya que se considera —desde mi óptica, de forma incorrecta—⁴ que, además del los dos períodos a que hace referencia la Constitución en sus artículos 65

¹Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 22ª ed., Madrid, Espasa Calpe, 2001, p. 2057.

²Berlín Valenzuela, Francisco (coord.), *Diccionario universal de términos parlamentarios*, 2ª ed., México, Miguel Ángel Porrúa, 1998, p. 917.

³*Ibidem*, p. 729.

⁴*Cfr.* Arteaga Nava, Elisur, *Derecho Constitucional*, 2ª ed., México, Oxford University Press, 1999, p. 165; Fernández Ruiz, Jorge, *Poder Legislativo*, México, Porrúa, 2003, pp. 417 y ss.; Pedroza de la Llave, Susana Thalía, “comentario al artículo 65”, en Cámara de Diputados *et al.*, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 7ª ed., México, Cámara de Diputados et al., 2006, t. XVIII segunda sección, pp. 282 y 318. Como sustento al criterio sostenido, puede consultarse Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 23ª ed., México, Porrúa, 1989, pp. 283 y 284; Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 7ª ed., México, Porrúa, 1989, p. 716; y Cabada Huerta, Marineyla, *Sistematización de normas y prácticas parlamentarias*, México, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, 2004. (CD-ROM)

y 66 (reproducidos casi en su totalidad por el artículo 4º de la Ley Orgánica del Congreso General), cabe la posibilidad de períodos extraordinarios, pero hay que tener presente que lo ordinario o extraordinario no son los períodos sino las sesiones, como se desprende de la lectura de los artículos 65, 66, 67, 69, 72, 78, 84 y 89 constitucionales. Por consecuencia, sólo puede hablarse de sesiones ordinarias durante los dos períodos constitucionalmente establecidos; por lo tanto, el resto de sesiones fuera de esos intervalos de tiempo, o bien en días inhábiles o feriados, serán extraordinarias.

Sin embargo, aunque formalmente no se puede hablar de período extraordinario de sesiones o período de sesiones extraordinarias,⁵ por las razones antes aludidas, la doctrina mexicana adoptó esa tipología, considerando a éstos como los períodos, fuera de los señalados por la Constitución, en los cuales el Congreso, o alguna de sus cámaras, atiende asuntos que por su naturaleza no pueden esperar al inicio de los trabajos camerales ordinarios.

En idéntico sentido, el legislador ordinario, a través de una pésima interpretación jurídica, plasmó en el numeral 4 del artículo 4º de la Ley Orgánica del Congreso General,⁶ la posibilidad de que el Congreso, o una de sus Cámaras, laboren en *períodos extraordinarios de sesiones*, con base en el artículo 67 constitucional. Lo incorrecto en la interpretación jurídica que hace el Poder Legislativo de los principios constitucionales, consiste en ir más allá de lo que efectivamente señala el texto constitucional, como es el caso que nos ocupa.

Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sin abordar el tema de las sesiones, adoptó el término período extraordinario de sesiones, para indicar que los ordenamientos legales que hayan sido aprobados en dicho período, si tal asunto se señaló en la convocatoria respectiva, o bien, si el tema particular no se mencionó expresamente pero el asunto fue incluido en la convocatoria de manera general, el Congreso de la Unión actuó conforme a derecho.⁷

⁵A decir de Susana Thalía Pedroza de la Llave, “particularmente en México, los períodos de sesiones extraordinarias no están constitucionalmente establecidos, sin embargo, podemos afirmar que éstos comprenden las reuniones que se realicen fuera de los dos períodos ordinarios de sesiones regulados por la Constitución mexicana...”. Berlín Valenzuela, Francisco (coord.), *op. cit.*, p. 727.

⁶Texto vigente, pero esta cuestión tiene su origen en el segundo párrafo del artículo 4º de la Ley Orgánica del Congreso General de 1979, que a la letra estableció: El Congreso, o una sola de sus Cámaras, podrán ser convocados a períodos extraordinarios de sesiones en los términos que establece el artículo 67 de la Constitución.

⁷Véase CONGRESO DE LA UNIÓN. ACTÚA CONFORME A DERECHO CUANDO EN UN PERIODO EXTRAORDI-

Entonces, sesiones ordinarias son las reuniones de trabajo que el Congreso lleva a cabo con regularidad durante un período predeterminado. Éstas tienen dos variantes: “la primera, en reunión conjunta de las cámaras y, la segunda forma, en sesión simultánea, pero independiente de cada una de ellas”.⁸ Además, el artículo 28 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, señala que “son ordinarias las [sesiones] que se celebren durante los días hábiles de los períodos constitucionales...”.

En cuanto a las sesiones extraordinarias, éstas son las reuniones “con carácter de urgente de una o ambas cámaras, para tratar un asunto específico y de suma importancia fuera del período normal de sesiones que marca la Constitución”.⁹ El artículo 67 constitucional fundamenta este tipo de sesiones, mismas que deben ser convocadas por la Comisión Permanente, ya sea al Congreso, o bien, a una sola de las cámaras, cuando se trate de un tema exclusivo de alguna de ellas; además, dichas sesiones sólo pueden ocuparse del asunto o asuntos para los cuales fueron convocadas.

El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General realiza una descripción detallada de este tipo de trabajo legislativo; así, el artículo 28 describe a las sesiones extraordinarias como aquellas “que se celebren fuera de los períodos constitucionales o en los días feriados, dentro de ellos”. Entonces, reciben la denominación de sesiones extraordinarias dos tipos de reuniones camerales:

- i. Las que se llevan a cabo fuera de los periodos de sesiones ordinarias, siendo necesaria la convocatoria hecha por la Comisión Permanente;
- ii. Las celebradas en los períodos de sesiones ordinarias pero en días feriados; así, existen los siguientes supuestos:
 - a. Una de las obligaciones del Presidente de la Mesa Directiva (en cada Cámara) consiste en citar a sesiones extraordinarias, por causa grave, tanto por iniciativa propia como por excitativa del Presidente de la República o del Presidente de la otra Cámara (fracción XIV del artículo 21 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General).

NARIO DE SESIONES APRUEBA ORDENAMIENTOS LEGALES INCLUIDOS EN LA CONVOCATORIA RESPECTIVA. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Segunda Sala, Tesis: 2º/J. 89/2003, Octubre de 2003, p. 44; y PROCESO LEGISLATIVO. ALCANCES DE LA CONVOCATORIA DE LA COMISIÓN PERMANENTE PARA LLAMAR AL CONGRESO DE LA UNIÓN A UN PERIODO EXTRAORDINARIO DE SESIONES. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Primera Sala, Tesis: 1º CVI/2004, Octubre de 2004, p. 367.

⁸Berlín Valenzuela, Francisco (coord.), *op. cit.*, p. 915.

⁹*Ibidem*, p. 910.

b. Para atender los asuntos económicos que se presentasen en día diferente al señalado por el Reglamento (lunes), esta será una sesión secreta extraordinaria (artículo 32 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General).

c. Para ocuparse de la renuncia, licencia o falta absoluta del Presidente de la República, cuando el Congreso se encuentra en sesiones, para atender el asunto se deberá reunirse al día siguiente de la renuncia o falta, aunque sea un día feriado y se verificará sin necesidad de convocatoria alguna (artículo 36 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General).

La convocatoria que realice la Comisión Permanente para celebrar sesiones extraordinarias, la hará por sí o a propuesta de Ejecutivo, y debe ser aprobada por las dos terceras partes de los individuos presentes; su duración dependerá del objeto para el cual fueron convocadas, por lo tanto, agotado éste se darán por concluidas, pero cuando llegué el día en que deban iniciarse las sesiones ordinarias, sin que se haya concluido el asunto o asuntos que motivaron las sesiones extraordinarias, deberán concluirse éstas dejando los puntos pendientes para ser tratados en las ordinarias (artículos 35 y 40 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General).

Ahora bien, tanto las sesiones ordinarias como las extraordinarias poseen alguna de las siguientes características: públicas, secretas, permanentes y/o conjuntas. Por regla general las sesiones, tanto ordinarias como extraordinarias, serán públicas, esto es, se pueden “presenciar, sin limitante alguna, por cualquier persona interesada en ella..., [siendo] el único requisito a cubrir, el de acatar las reglas de orden y seguridad establecidas en los ordenamientos internos, para la estancia en el recinto, en el cual se destina un área especial para los espectadores, llamado galería y en algunas ocasiones tribunas”.¹⁰

De acuerdo al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, en cada cámara habrá un lugar, denominado “de las galerías”, para que cualquier persona pueda presenciar las sesiones, las mismas deben abrirse al iniciar las sesiones y no serán cerradas hasta que sea levantada la sesión, salvo que por algún desorden u otro motivo haya la necesidad de deliberar en secreto, supuesto por el cual permanecerán cerradas. Además, los asistentes a las galerías no podrán tomar parte en el debate de ninguna manera (artículos 205 y 207).

Se califican de secretas las sesiones “en que sólo participan los miembros

¹⁰*Ibidem*, p. 923.

de las Cámaras, quedando excluida la presencia del público”.¹¹ Para el caso de sesiones secretas, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General determina las hipótesis en que pueden llevarse a cabo (artículo 33):

- I. Las acusaciones que se hagan contra los miembros de las Cámaras, el Presidente de la República, los Secretarios de Despacho, los Gobernadores de los Estados o los Ministros de la Suprema Corte de Justicia;
- II. Los oficios que con la nota de reservados dirijan la otra Cámara, el Ejecutivo, los Gobernadores o las Legislaturas de los Estados;
- III. Los asuntos puramente económicos de la Cámara;
- IV. Los asuntos relativos a relaciones exteriores;
- V. En general, todos los demás que el Presidente considere que deben tratarse en reserva.

Además existen otros supuestos, para que las sesiones sean secretas, diversos a los mencionados en el artículo 33: a) la presentación mensual por parte de la Comisión de Administración de cada Cámara, de los presupuestos que hayan de aprobarse relativos a las dietas de sus miembros, a los sueldos de los empleados de las Secretarías y a la conservación de sus edificios (artículo 51); b) cuando alguna comisión del Congreso considere necesario demorar o suspender el despacho de algún negocio, lo manifestara en sesión secreta, antes de terminar el plazo de cinco días señalados para la presentación del dictamen respectivo (artículo 91); y c) cuando algún asunto haya sido tratado por la Cámara de origen en sesión secreta, no podrá discutirse públicamente en la Revisora, pero ésta sí puede discutir en sesión secreta aquellos asuntos analizados públicamente en la de origen (artículo 145).¹²

Se considera sesión permanente “a aquella que se celebra para tratar un asunto en particular que, por su complejidad o vastedad, exige una discusión especial o prolongada. Durante esta sesión no puede discutirse ningún otro punto, salvo que en el transcurso de la discusión se proponga la adición de un tema relacionado con el debate central, y sea aprobado por la Asamblea”.¹³ Es necesaria, para llevar a cabo una sesión permanente, la aprobación por la mayoría de votos de los miembros presentes de las Cámaras (artículo 41).

¹¹González Rebolledo, Ignacio, “Las sesiones”, en Ochoa Campos, Moisés *et al.*, *Derecho legislativo mexicano*, México, Cámara de Diputados, 1973, p. 159.

¹²*Ibidem*, p. 160.

¹³Berlín Valenzuela, Francisco (coord.), *op. cit.*, p. 919.

Una vez concluido el asunto o asuntos materia de la sesión permanente, se deberá aprobar el acta de la sesión; asimismo, puede darse por concluida la sesión permanente, aunque no haya sido resuelto el asunto o asuntos, siempre y cuando sea acordado por la Cámara (artículos 43 y 44).

A la par de la sesión permanente, la doctrina y la práctica parlamentaria mexicana reconocen la existencia de sesiones prorrogadas, mismas que consisten “en que, agotado el tiempo reglamentariamente establecido para la duración de una sesión, y quedando asuntos pendientes dentro del *orden del día*, el Presidente anuncia a la Asamblea su prórroga con la finalidad de atender los asuntos”.¹⁴

El artículo 28 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General señala que, por regla general, las sesiones ordinarias comenzarán a las 12:00 horas y tendrán una duración de cuatro, mismas que pueden ser prorrogadas, por disposición del Presidente de la Cámara o a iniciativa de alguno de sus integrantes. En contravención a esta disposición, la LVII Legislatura acordó que las sesiones de la Cámara iniciarían a las diez de la mañana y tendrían una duración de cinco horas. Además, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política podía acordar la celebración de una sesión con mayor duración, cuando así lo ameritaren las circunstancias.¹⁵

Sesión conjunta es aquella a través de la cual, por disposición de la ley, las dos Cámaras Legislativas deben realizar trabajos reunidas en Congreso General, siendo el recinto de la Cámara de Diputados el lugar designado para llevar a cabo sus actividades. Los supuestos por los cuales habrá sesión conjunta, o de Congreso, son los siguientes:

- a) En la apertura de sesiones ordinarias del primer período constitucional; sesión en la cual el Presidente de la República rendirá su informe del estado que guarda la Administración Pública Federal (artículo 69 constitucional; 5º, 6º y 7º de la Ley Orgánica del Congreso General).
- b) Para atender la falta absoluta del Presidente de la República, ocurrida durante los dos primeros años del período correspondiente, constituyéndose en Colegio Electoral y así nombrar un presidente interino; además, expedir la convocatoria para elegir al presidente que deba concluir el período. O bien, si la falta se presenta durante los últimos cuatro años del período correspondiente, designar un presidente sustituto para que concluya el período (artículo 84

¹⁴ *Ibidem*, p. 921.

¹⁵ Artículo tercero del *Acuerdo Parlamentario Relativo a las Sesiones, Integración del Orden del Día, los Debates y las Votaciones de la Cámara de Diputados* (LVII Legislatura).

- constitucional; 5º y 9º de la Ley Orgánica del Congreso General).
- c) Para nombrar presidente interino cuando al comenzar un período constitucional no se presentase el presidente electo, o bien, la elección no estuviere hecha y declarada al 1º de diciembre. En tanto que, durante las faltas temporales nombrara un interino; y en caso de faltas mayores a 30 días, resolverá acerca de la licencia y del interino que ocupará el cargo (artículo 85 constitucional; 5º y 10º de la Ley Orgánica del Congreso General).
 - d) Para calificar la renuncia que, a su cargo, presentase el Presidente de la República (artículo 86 constitucional y 5º de la Ley Orgánica del Congreso General).
 - e) Para recibir la protesta constitucional que debe rendir el Presidente de la República al tomar posesión de su cargo (artículo 87 constitucional y 5º de la Ley Orgánica del Congreso General).

Además, existen otras dos clases de sesiones, que por sus características especiales reciben un trato diferente. En primer lugar se encuentran las sesiones solemnes, las cuales pueden ser de Congreso General (artículo 5º del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General), o bien, sólo de alguna de sus Cámaras.¹⁶ La otra clase de sesión es la constitutiva, a través de ésta los diputados y senadores electos: rinden la protesta constitucional, eligen la Mesa Directiva (en su respectiva cámara), declaran la legal constitución de la correspondiente cámara, y son citados para la sesión de Congreso General, además de designar las comisiones de cortesía (artículos 14, 15, 16, 58, 59, 60 y 61 de la Ley Orgánica).

III. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES

En el presente apartado daré un repaso por los documentos fundamentales que nuestro país ha tenido a lo largo de su historia, tomaré en cuenta los textos constitucionales previos a la independencia, pues estos marcaron el devenir de nuestra evolución constitucional. No obstante, tanto los Sentimientos de la Nación como la Constitución de Apatzingán omiten el tema de las sesiones del Congreso, por lo mismo no forman parte del presente trabajo.

A. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA MONARQUÍA ESPAÑOLA

¹⁶Véase Cabada Huerta, Marineyla, *op. cit.*

Este documento consagró dentro del Título III (De las Cortes), el Capítulo VI a la celebración de las Cortes; así, estableció en el artículo 104 que “se juntarán las Cortes todos los años en la capital del reino, en edificio destinado a ese solo objeto”.

Asimismo, se dispuso que “las sesiones de las Cortes en cada año durarán tres meses consecutivos, dando principio el día primero del mes de marzo” (artículo 106). Además, es preciso mencionar la posibilidad de una prórroga en las sesiones, por parte de las Cortes, en los siguientes casos:

- A petición del Rey.
- Si las Cortes lo creyeren necesario por una resolución de las dos terceras partes de los diputados (artículo 107).

B. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (1824)

La Sección Séptima, del Título III, titulada *Del tiempo, duración y lugar de las sesiones del Congreso General*, establecía el periodo en que debía sesionar (ordinariamente) el Congreso Federal; así, el artículo 67 dispuso “el Congreso general se reunirá todos los años el día 1º de enero en el lugar que se designará por una ley...”. Igualmente, se estableció que “las sesiones ordinarias del Congreso serán diarias, sin otra interrupción que las de los días festivos solemnes; y para suspenderse por más de dos días, será necesario el consentimiento de ambas Cámaras” (artículo 69).

Además, el Congreso debía cerrar “sus sesiones anualmente el día 15 de abril, con las mismas formalidades que se prescriben para su apertura, prorrogándolas hasta por treinta días útiles, cuando él mismo lo juzgue necesario, o cuando lo pida el Presidente de la federación” (artículo 71).

C. LEYES CONSTITUCIONALES DE LA REPÚBLICA MEXICANA

La Tercera Ley Constitucional se encarga *Del poder legislativo, de sus miembros y de cuanto dice relación a la formación de las leyes*. Por lo que hace a las sesiones ordinarias, el artículo 14 señalaba que “las sesiones del congreso general se abrirían en 1º de enero y en 1º de julio de cada año. Las del primer período se podrán cerrar en 31 de marzo, y las del segundo durarán hasta que se concluyan los asuntos a que *exclusivamente* se dedican. El objeto exclusivo de dicho segundo período de sesiones será el examen y aprobación del presupuesto del año siguiente, y de la cuenta del Ministerio

de Hacienda respectivo al año penúltimo”.

Las sesiones eran diarias, con excepción de los días de solemnidad eclesiástica y civiles establecidos en la ley secundaria (artículo 15). El procedimiento para que cada Cámara suspendiera sus sesiones ordinarias (cómo y por cuánto tiempo) se delego al reglamento del Congreso¹⁷, cuestión que fue omitida, ya que no existió disposición alguna al respecto (artículo 16).

Ahora bien, según dispuso el artículo 19, cuando “el Congreso resolviere no cerrar en 31 de marzo el primer período de sesiones ordinarias, o el Presidente de la República, con acuerdo del consejo pidiere esta prórroga, se expedirá previamente y publicará decreto de continuación”. En el contenido de tal decreto, debía especificarse el asunto o asuntos de que se ocuparía, únicamente¹⁸, el Congreso en tal prórroga; no obstante, era innecesario establecer tiempo límite, toda vez que éste sería el indispensable dentro de los meses de abril, mayo y junio, en los cuales tenía que concluirse los asuntos pendientes.

También existía una excepción al cierre de sesiones ordinarias, para el caso del Senado, pues “aunque el Congreso General cierre sus sesiones, la cámara de senadores continuará las suyas particulares, mientras haya leyes pendientes de su revisión” (artículo 22).

Interesante, en cuanto a la suspensión de las sesiones –ordinarias– del Congreso Federal, resulta la atribución consagrada en el párrafo VI del artículo 12 de la Segunda Ley Constitución, que permitía al Supremo Poder Conservador “suspender hasta por dos meses (a lo más) las sesiones del Congreso General, o resolver se llame a ellas a los suplentes, por igual término, cuando convenga al bien público, y lo excite para ello el supremo poder Ejecutivo”.

D. BASES ORGÁNICAS DE LA REPÚBLICA MEXICANA

Este texto constitucional, al igual que su predecesor, estableció un apartado especial dedicado a las sesiones del Congreso. Los períodos de sesiones ordinarias eran dos: el primero debía iniciar el 1º de enero, en tanto

¹⁷Véase Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General (23 de diciembre de 1824).

¹⁸Es preciso mencionar que el artículo 21 de esta Tercera Ley, contemplaba la posibilidad de que el Congreso atendiera algún otro asunto “que pueda ocurrir improvisadamente, con tal de que sea muy urgente, y de interés común, a juicio del ejecutivo y de la mayoría de ambas cámaras. Tampoco obstará para poderse ocupar de las acusaciones que deben hacerse ante las cámaras y demás asuntos económicos”.

que el segundo el 1º de julio; ambos períodos tendrían una duración de tres meses, pero el Senado debía continuar con sus sesiones hasta por treinta días, cuando tuviese leyes pendientes en revisión.

Las sesiones ordinarias del segundo período podían prorrogarse, por todo el tiempo considerado como necesario¹⁹. Cuando el Congreso prorrogara sus sesiones, podía atender otros asuntos distintos a los que motivaron la prórroga, y en particular funciones electorales, económicas y de jurado.

E. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (1857)

Esta nueva Carta Magna de corte federal, estableció en la sección dedicada al Poder Legislativo, que el Congreso tendría “cada año dos períodos de sesiones ordinarias: el primero comenzará el 16 de septiembre y terminará el 15 de diciembre; y el segundo, improrrogable, comenzará el 1º de abril y terminará el último de mayo” (artículo 62).

Sin embargo, las reformas planteadas por Sebastián Lerdo de Tejada en 1874 afectaron este artículo constitucional, para establecer que el Congreso tendría dos períodos de sesiones ordinarias al año, “el primero, prorrogable hasta por treinta días útiles, comenzará el 16 de septiembre y terminará el 15 de diciembre; y el segundo, prorrogable hasta por quince días útiles, comenzará el 1º de abril y terminará el último día del mes de mayo”.

IV. EVOLUCIÓN DE LAS SESIONES A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917

En el texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 que reforma la del 5 de febrero de 1857, son dos los artículos que se ocupan de las sesiones ordinarias del Congreso Federal; así, el artículo 65 disponía que

El Congreso se reunirá el día 1o. de septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias en las cuales se ocupará de los asuntos siguientes:

- I.- Revisar la cuenta pública del año anterior, que será presentada a la Cámara de Diputados, dentro de los 10 primeros días de la apertura de sesiones. La revisión no se limitará a investigar si las cantidades gastadas

¹⁹Cabe anotar que en el segundo período ordinario de sesiones, el Congreso tenía que ocuparse, exclusivamente, del “exámen y aprobación de los presupuestos del año siguiente, á decretar las contribuciones para cubrirlos, y al exámen de la cuenta del año anterior que presente el Ministerio” (artículo 49).

están o no de acuerdo con las partidas respectivas del Presupuesto, sino que se extenderá al examen de la exactitud y justificación de los gastos hechos y a las responsabilidades a que hubiere lugar.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias con ese carácter, en el mismo Presupuesto; las que emplearán los Secretarios, por acuerdo escrito del Presidente de la República.

II.- Examinar, discutir y aprobar el Presupuesto del año fiscal siguiente, y decretar los impuestos necesarios para cubrirlo; y

III.- Estudiar, discutir y votar las iniciativas de ley que se presenten, y resolver los demás asuntos que le correspondan, conforme a esta Constitución.

Mientras tanto, el artículo 66 señaló que:

El período de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar de todos los asuntos mencionados en el artículo anterior; pero no podrá prolongarse más que hasta el treinta y uno de diciembre del mismo año. Si las dos Cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término a las sesiones antes de la fecha indicada, resolverá el Presidente de la República.

Mediante diversas modificaciones a estos dos artículos es que se ha llegado a la actual configuración de los períodos ordinarios de sesiones del Congreso General. A continuación señalaré el contenido de cada una de estas reformas. En primer lugar, en 1977²⁰ se modificó el artículo 65 para reestructurarlo y darle el siguiente contenido:

El Congreso se reunirá a partir del día 1º de septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias, en las cuales se ocupará del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a esta Constitución.

De acuerdo a la Constitución Federal de 1917 sólo existía un período ordinario de sesiones, y es hasta el año de 1986²¹ cuando se reinstauró un segundo período, además de cambiar la fecha de reunión; entonces el artículo 65 dispuso que

El Congreso se reunirá a partir del 1º de noviembre de cada año, para celebrar un Primer Periodo de Sesiones Ordinarias y a partir de 15 de abril de cada año para celebrar un Segundo Periodo de Sesiones Ordinarias.

En ambos Periodos de Sesiones el Congreso se ocupará del estudio,

²⁰Diario Oficial de la Federación: 6 de diciembre de 1977.

²¹Diario Oficial de la Federación: 7 de abril de 1986.

discusión y votación de las Iniciativas de Ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a esta Constitución.

En cada Período de Sesiones Ordinarias el Congreso se ocupará de manera preferente de los asuntos que señale su Ley Orgánica.

Al mismo tiempo fue reformado el artículo 66 para quedar de la siguiente manera:

Cada Período Ordinario de Sesiones durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo anterior pero el Primero no podrá prolongarse más que hasta el 31 de diciembre del mismo año, y el Segundo hasta el 15 de julio del mismo año.

Si las dos Cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término a las Sesiones antes de las fechas indicadas, resolverá el Presidente de la República.

Una vez más, en el año de 1993²² fueron modificados estos dos artículos –sólo en sus primeros párrafos, respectivamente–, en el caso del 65 se estableció de nueva cuenta que el primer período iniciaría el 1º de septiembre; mientras que, el segundo debía iniciar el 15 de marzo. El texto de estas disposiciones quedo como sigue:

Artículo 65. El Congreso se reunirá a partir del 1º de septiembre de cada año, para celebrar un primer período de sesiones ordinarias y a partir del 15 de marzo de cada año para celebrar un segundo período de sesiones ordinarias.

...

...

Artículo 66. Cada período de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo anterior. El primer período no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. El segundo período no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año.

...

La última reforma, que sólo fue hecha al artículo 65 –en agosto de 2004²³–, amplió las sesiones a un segundo período, anticipando su inicio; por lo tanto la redacción del primer párrafo quedo de la manera siguiente:

El Congreso se reunirá a partir del 1o. de septiembre de cada año, para celebrar un primer período de sesiones ordinarias y a partir del 1o. de febrero de cada año para celebrar un segundo período de sesiones ordinarias.

...

²²Diario Oficial de la Federación: 3 de septiembre de 1993.

²³Diario Oficial de la Federación: 2 de agosto de 2004.

...

V. INICIATIVAS PRESENTADAS

Desde hace años se ha planteado una ampliación de las sesiones ordinarias del Congreso General; así, de entre las diversas propuestas, sólo una ha sido aprobada (2004), misma que fue señalada líneas atrás, pero un número amplio de legisladores, y la población en general, han insistido en resaltar la pertinencia de ampliar el trabajo ordinario de las Cámaras del Congreso de la Unión.

Por tal razón, a continuación enumeraré las iniciativas presentadas sobre el tema, a través de un cuadro serán establecidos los datos más relevantes de las propuestas. Además, por cuestiones metodológicas, he decidido considerar sólo a la LIX Legislatura, cuestión enteramente arbitraria; asimismo, se incluyen las iniciativas presentadas durante el primer año legislativo de la actual Legislatura.

Diputado	Grupo Parlamentario	Legislatura	Propuesta	Gaceta parlamentaria
Ruth Zavaleta Salgado	PRD	LX	Ampliar la conclusión del segundo período de sesiones, hasta el 31 de mayo.	2 2 3 9 - V , martes 24 de abril de 2007
Mónica Fernández Balboa	PRD	LX	Ampliación del segundo período ordinario, mismo que deberá iniciar el 15 de enero y concluirá –a más tardar– el 31 de julio.	2 2 3 4 - I V , martes 17 de abril de 2007

Eduardo Sergio de la Torre Jaramillo	Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina	LX	Ampliación del segundo período ordinario, mismo que deberá iniciar el 15 de enero y concluirá—a más tardar— el 31 de julio.	2102-I, viernes 29 de septiembre de 2006
David Hernández Pérez	PRI	LIX	Son modificados el inicio y término del segundo período; así, iniciaría el 1º de marzo y concluiría el 31 de mayo.	1948-I, jueves 16 de febrero de 2006
Francisco Javier Bravo Carbajal	PRI	LIX	Se adelanta el inicio del primer período, para el 1º de agosto, en tanto que se recorre la conclusión del segundo, hasta el 31 de mayo.	1903-V, martes 13 de diciembre de 2005
Ramón Galindo Noriega	PAN	LIX	Son modificadas las fechas de inicio y conclusión del segundo período de sesiones, con inicio a partir del 1º de marzo y conclusión el 15 de junio.	1866-I, jueves 20 de octubre de 2005

Gonzalo Guízar Valadares	PRI	LIX	Se cambia el inicio del primer período ordinario, del 1º de septiembre al primer domingo de septiembre de cada año.	1856-IV, jueves 6 de octubre de 2005
Jorge A. Kahwagi Macari y Jacqueline Guadalupe Argüelles Guzmán	Partido Verde Ecologista de México	LIX	Se incorpora un tercer período de sesiones ordinarias, que iniciaría el 1º de junio y concluiría el 31 de julio de cada año.	1685, viernes 4 de febrero de 2005
Juan José García Ochoa	PRD	LIX	Ampliación del término del segundo período, mismo que no podrá prolongarse más allá del 30 de junio.	1476-I, jueves 15 de abril de 2004

VI. CONTEXTO INTERNACIONAL

Ahora, daré un vistazo a la situación de diversos países para determinar cual es el escenario del tema que nos ocupa en otras latitudes, con el fin de establecer el estado actual del trabajo ordinario de los parlamentos en el ámbito internacional. Trataré de incluir parlamentos bicamerales y unicamerales, con el fin de observar el tiempo y períodos en que desarrollan sus trabajos ordinarios.

A. ALEMANIA

La Bundestag debe reunirse a más tardar el trigésimo día siguiente a aquel en que se llevaron a cabo las elecciones, y ella misma decide acerca de la clausura y de la reanudación de sus sesiones (artículo 39 (2) (3) constitucional). Por lo tanto, sus trabajos ordinarios se desarrollan mediante un calendario flexible; asimismo, desarrolla sus sesiones ordinarias permanentemente durante la

mayor parte del año.

B. ARGENTINA

De acuerdo al artículo 63 de la Constitución Nacional de la República de Argentina, tanto la Cámara de Diputados como el Senado “se reunirán por sí mismas en sesiones ordinarias todos los años desde el primero de marzo hasta el treinta de noviembre”, es decir, las sesiones ordinarias tendrán una duración de 9 meses continuos. Asimismo, sus trabajos ordinarios inician y concluyen simultáneamente (artículo 65).

Aunque cada una de las Cámaras cuenta con un Reglamento propio, el artículo primero de ambos cuerpos legales establece que, tanto los Senadores como los Diputados, serán convocados para celebrar sesiones preparatorias, durante los últimos diez días del mes de febrero de cada año, en el caso de éstos, y el 24 de febrero de cada año o el día inmediato hábil anterior cuando sea feriado, en el caso de aquéllos, con el objeto de fijar los días y horas de sesión para el período ordinario.

C. AUSTRALIA

El Parlamento australino tiene un período de sesiones ordinarias una vez al año, y según dispone la Constitución, entre el inicio de un período de sesiones y el inicio del otro no deben transcurrir más de doce meses. Para este primer período será convocado el Parlamento antes de transcurridos treinta días después de concluidas las elecciones generales (sección 5ª del capítulo I de la Constitución).

D. BRASIL

El Congreso Nacional se reunirá anualmente, en la Capital Federal, en dos períodos de sesiones legislativas ordinarias: el primero, del 2 de febrero al 17 de julio, y el segundo, del 1º de agosto al 22 de diciembre.²⁴ Además, en caso de que alguna de las fechas mencionadas para el inicio de las sesiones del Congreso caigan en día sábado, domingo o feriado, serán diferidas para el siguiente primer día útil (artículo 57 de la Constitución Federal y 2º del Reglamento Interno del Senado Federal).

Sin embargo, el Reglamento Interno de la Cámara de Diputados dispone en su artículo 2º que, la Cámara de Diputados se reunirá durante sesiones legislativas ordinarias, del 15 de febrero al 30 de junio y del 1º de agosto al 15 de diciembre, lapsos que se encuentran comprendidos dentro de los establecidos

²⁴Enmienda constitucional núm. 50. Publicada en el Diario de la Cámara de Diputados el 15 de febrero de 2006 y en el Diario Oficial de la Unión, sección 1, en idéntica fecha.

tanto por el Reglamento del Senado como por la Constitución Federal.

E. CANADÁ

De acuerdo con el artículo 5º del Acta Constitucional de 1982, el Parlamento y las legislaturas [provinciales] tendrán sesión por lo menos una vez al mes todos los meses del año. Así pues, el Parlamento canadiense celebra al año “dos períodos de sesiones, los cuales comienzan, tradicionalmente, en octubre y enero. La fecha para el término de los períodos de sesiones no está preestablecida, por lo que es posible que éstas se alarguen más de lo previsto”.²⁵

Además, las sesiones inician, en el caso de la Cámara de los Comunes, a las 11:00 horas los lunes, a las 10:00 horas los martes, jueves y viernes, y a las 14:00 horas los miércoles, a menos que se decida establecer un orden permanente o especial diferente para la Cámara (artículo 24 (1) del Reglamento de la Cámara de los Comunes). En cuanto al Senado, las sesiones iniciarán a las 14:00 horas, excepto el viernes, cuando la sesión deberá iniciar a las 9:00 horas (artículo 5 (1) del Reglamento del Senado).

F. CHILE

La Constitución Política de la República de Chile, en su artículo 55, establece que el período de sesiones del Congreso Nacional iniciará en la forma que determine su Ley Orgánica Constitucional, la cual denomina, en su artículo 6º, como legislatura ordinaria al período de sesiones comprendido entre el 21 de mayo y el 18 de septiembre de cada año, en tanto que el derivado de la convocatoria del Congreso por el Presidente de la República o de su auto-convocatoria, como legislatura extraordinaria.

G. COLOMBIA

De acuerdo con la Constitución Política de Colombia (artículo 138), el “Congreso, por derecho propio, se reunirá en sesiones ordinarias, durante dos períodos por año, que constituirán una sola legislatura. El primer período de sesiones comenzará el 20 de julio y terminará el 16 de diciembre; el segundo el 16 de marzo y concluirá el 20 de junio”.

Ahora bien, las sesiones ordinarias del Congreso se instalarán y clausurarán conjunta y públicamente por el Presidente de la República, pero esta ceremonia, no es esencial, en el caso de la instalación, para que el Congreso ejerza legítimamente sus funciones.

²⁵Sirvent Gutiérrez, Consuelo, *Sistemas jurídicos contemporáneos*, 9ª ed., México, Porrúa, 2006, p. 145.

H. ESPAÑA

Las Cámaras de las Cortes Generales se reunirán anualmente en dos períodos ordinarios de sesiones: el primero, de septiembre a diciembre, y el segundo de febrero a junio (artículo 73.1 constitucional, 61 del Reglamento del Congreso y 69.1 del Reglamento del Senado).

Los días para celebrar las sesiones serán, por regla general, los comprendidos entre el martes y el viernes, ambos inclusive, de cada semana (artículo 62 del Reglamento del Congreso). Además se considera que los días sólo incluye los hábiles, salvo en los casos en que una ley o el Reglamento dispongan lo contrario (artículo 69.2 del Reglamento del Senado).

I. ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

El Congreso debe reunirse por lo menos una vez cada año. A menos que sea convocado de conformidad con la ley, para una fecha diferente (numeral 2 de la sección 4ª del artículo 1º constitucional). Asimismo, durante la sesión del Congreso, ninguna de las cámaras podrá entrar en receso por más de tres días sin el consentimiento de la otra (numeral 4 de la sección 5ª del artículo 1º constitucional).

No obstante, de acuerdo con la vigésima enmienda constitucional, las sesiones del Congreso comenzarán al mediodía del 3 de enero, a menos que, de conformidad con la ley, se designe una ley diferente. En cuanto a la duración de las sesiones ordinarias, ésta varía de un año a otro, además durante un año pueden presentarse diversas suspensiones.

J. FRANCIA

El Parlamento se reunirá de pleno derecho para celebrar un período de sesiones ordinarias, mismo que comenzará el primer día laborable de octubre y concluirá el último día laborable de junio. Además, el número de días de sesión que cada cámara puede tener en el transcurso del período de sesiones, no puede exceder de ciento veinte. Mientras que las semanas de sesiones serán fijadas por cada cámara (artículo 28 constitucional).

K. GRECIA

El Parlamento helénico celebra un período de sesiones ordinarias al año y tendrá una duración no menor de cinco meses, dichas sesiones iniciaran el primer lunes de octubre. Asimismo, en el período ordinario debe aprobarse el presupuesto del estado para el año siguiente, y mientras no se presente tal aprobación, el período ordinario tendrá que prolongarse (artículos 40 (1), 64 (1) (2) (3) y 79 (1) de la Constitución).

Las sesiones ordinarias iniciarán los lunes y los martes a las 18:00 horas, y las de los miércoles, jueves y viernes a las 10:30 horas; no obstante, en circunstancias excepcionales, la Cámara de Diputados puede, a propuesta de su Presidente, determinar la hora de inicio de una o más sesiones, en otra diferente a la establecida previamente (artículo 54 (1) (2) del Reglamento de la Cámara de Diputados).

L. JAPÓN

Cabe recordar que la Dieta (*Kokkai*) representa al Poder Legislativo y es el órgano máximo de poder del estado de Japón. Ésta integrada por dos Cámaras: la de Representantes (*Shugi-in*, cámara baja) y la de Consejeros (*Sangi-in*, cámara alta). Así, la Dieta será convocada para celebrar un período de sesiones ordinarias una vez al año, mismo que se inicia en enero y tiene una duración de 150 días (artículos 42 y 52 de la Constitución).

M. PORTUGAL

De acuerdo al artículo 174 de la Constitución y 49 del Reglamento de la Asamblea de la República, el período de sesiones dura un año y da comienzo el día 15 de septiembre. En tanto que el período normal de funcionamiento de la Asamblea de la República transcurre entre el 15 de septiembre y el 15 de junio, sin perjuicio de las suspensiones que la Asamblea pueda decidir por mayoría de dos tercios de los Diputados presentes.

Además, fuera del período de sesiones ordinarias, la Asamblea de la República puede funcionar por acuerdo del Pleno, prorrogando el período normal de funcionamiento, por iniciativa de la Diputación Permanente o, ante la imposibilidad de ésta y en caso de emergencia grave, por iniciativa de más de la mitad de los Diputados.

N. SUDÁFRICA

Es necesario tener presente que el Parlamento sudafricano se integra por la Asamblea Nacional y el Consejo Nacional de Provincias: la primera conformada por representantes del pueblo, en tanto que el segundo representa a las provincias ante el gobierno nacional. Después de la elección de los miembros de la Asamblea Nacional,²⁶ el primer período de sesiones deberá efectuarse en la fecha determinada por el presidente de la Corte Constitucional, pero no puede prolongarse más allá de 14 días después de que haya sido declarado el resultado de la elección. La Asamblea Nacional puede

²⁶Se debe tener presente que los miembros de la Asamblea Nacional son electos por un período de cinco años, y que ésta puede ser disuelta con base en lo establecido por la Constitución.

determinar la época y la duración de los otros períodos de sesiones y sus períodos de receso (capítulo 4º secciones 42, 49 y 51 de la Constitución).

O. TURQUÍA

La Gran Asamblea Nacional Turca convocará a sesiones ordinarias el primer día de octubre de cada año, y en el curso de un año legislativo no podrá interrumpir sus sesiones por más de tres meses. Mientras duré el receso podrá ser convocada por el Presidente de la República, por iniciativa propia o a solicitud del Consejo de Ministros. Cuando la Asamblea haya sido convocada durante un receso, ésta no podrá entrar de nuevo en receso mientras no se haya concluido con el asunto por el cual fue realizada la convocatoria (artículo 93 (1) (2) y (4) de la Constitución).

VII. A MANERA DE COLOFÓN

El trabajo ordinario del Poder Legislativo es trascendental en las democracias modernas, sobre todo si partimos de considerar al legislativo como un contrapeso natural del Poder Ejecutivo, mismo que trabaja todo el año, tal vez con algunas interrupciones esporádicas; mientras tanto, el legislativo federal sólo desarrolla trabajos ordinarios –en Pleno– durante seis meses y medio, o bien, siete meses en el caso de transmisión del Ejecutivo Federal.

A lo largo de su devenir histórico, en nuestro país han prevalecido los períodos cortos del trabajo ordinario del Poder Legislativo, ya que sus sesiones ordinarias no han excedido de seis meses y medio, en promedio; además, aunque son más los textos constitucionales que han establecido dos períodos de sesiones ordinarias, también se ha dispuesto la existencia de un único período de sesiones, como es el caso del texto original de la Constitución de 1917, la cual implantó sesiones ordinarias por un lapso de hasta cuatro meses.

En cuanto a las iniciativas que aún no se dictaminan en la Cámara de Diputados, la mayoría de ellas giran en torno a una ampliación de los períodos de sesiones ordinarias, desde las que proponen un aumento de hasta 10 meses,²⁷ es decir incrementar el lapso en tres meses y medio, y también hay quien pretende crear un tercer período de sesiones, con una duración de dos meses.

Son diversos los argumentos que se plantean para lograr una ampliación en los períodos de sesiones ordinarias del Congreso Federal, pero uno de los

²⁷Para Miguel Carbonell “la duración del período ordinario de sesiones debería ser de entre 9 y 10 meses”. *La Constitución pendiente. Agenda mínima de reformas constitucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, serie Estudios Jurídicos, núm. 34, p. 110.

más relevantes consiste en abatir el rezago legislativo.²⁸ Desde hace algunas Legislaturas el dictamen de las iniciativas se ha estancado, en parte debido a la llamada “congeladora”, pero sobre todo por el número tan amplio de iniciativas que son presentadas, las cuales poco a poco se acumulan en las comisiones, y su presentación ante el Pleno nunca sucede.

Entonces, hay quienes señalan que una ampliación de los períodos de sesiones ordinarias permitiría atender con mayor celeridad las iniciativas, ya que un mayor lapso de sesiones repercutiría en más tiempo para atender la carga de trabajo de las comisiones legislativas. Así pues, se considera que los actuales períodos de sesiones ordinarias limitan al Congreso Federal y que ello repercute la improductividad, con escasa eficiencia en sus obligaciones de control y fiscalización, y como consecuencia la nula capacidad para enfrentar el rezago legislativo.

No obstante, la ampliación de los períodos de sesiones ordinarias debe formar parte de una reforma integral al Congreso, pues la simple ampliación de los trabajos ordinarios de las Cámaras resulta insuficiente, ya que están aplazadas modificaciones a temas como la reducción de comisiones legislativas, disminución de miembros de las comisiones, número de comisiones a las que pueden pertenecer los diputados, profesionalización del cuerpo técnico (servicio civil de carrera), reelección legislativo, o bien, ampliación del período para el cual son electos, entre otros.²⁹

Sin duda, la ampliación de los períodos de sesiones ordinarias puede favorecer la labor parlamentaria, disminuyendo el receso para con ello ordenar y distribuir los trabajos legislativos, propiamente dichos, de vigilancia, control o supervisión de todos aquellos asuntos que le encomienda la Constitución Federal, sean exclusivas de alguna de las Cámaras, o bien, conjuntas. Sin embargo, es necesaria una reforma de mayor envergadura—como ya apunte—, con visión más amplia del Poder Legislativo que se desea, para con ello fortalecer y posicionar al Congreso en nuestro sistema político.

Al respecto, Josep Colomer al comparar al Ejecutivo con el Legislativo en nuestro país, considera que

...el Congreso mexicano es extremadamente débil, sobre todo debido a la brevedad de los periodos de sesiones,... lo cual reduce en gran medida las oportunidades congresuales de desarrollar sus propias iniciativas. Este elemento es tan crucial que cabe incluso temer que el propio cambio político se demore o

²⁸Con relación a este tópico puede consultarse Camacho González, Luis Alfonso, “El rezago legislativo”, *Quórum Legislativo*, México, núm. 87, octubre-diciembre de 2006, pp. 173-193.

²⁹Véase Mena Mora, Amalia, “Una historia de reformas: los períodos ordinarios de sesiones en el Congreso de la Unión”, *Bien Común y Gobierno*, México, año 8, núm. 92, agosto de 2002, p. 38.

*se aplace por falta de tiempo de los congresistas de elaborar, discutir y aprobar las correspondientes reformas constitucionales y legislativas. La reforma constitucional para ampliar los periodos de sesiones del Congreso mexicano podría considerarse casi como una condición necesaria para hacer viable el conjunto de las reformas de la Constitución.*³⁰

Ahora bien, la situación imperante en otros países es variable, pues aunque la mayoría labora en sesiones ordinarias en un promedio de nueve meses, otros, como el caso de Chile y Japón sólo lo realizan durante cuatro y cinco meses, respectivamente. Asimismo, la gran mayoría únicamente consagran un período de sesiones ordinarias, ya que de los países revisados sólo Brasil, Colombia y España laboran en dos períodos.

Antes de concluir considero necesario mencionar la situación de los Congresos locales, los cuales no fueron revisados en este trabajo, pese a ello considero necesario señalar su situación, ya que si bien la mayoría de ellos siguen el ejemplo de la federación, hay quienes deciden establecer su propio camino. Entonces encontramos que existen congresos locales que sesionan durante todo el año, como es el caso de Baja California y Michoacán (en tres periodos de sesiones), y quienes los hacen por debajo de los seis meses y medio, por ejemplo Coahuila, el Distrito Federal y Nuevo León (a través de un lapso que dura 5 meses), hasta llegar a Jalisco, el cual divide sus sesiones ordinarias en dos períodos, que sumados son un total de cuatro meses y medio.

FUENTES DE CONSULTA

BERLÍN VALENZUELA, Francisco (coord.), *Diccionario universal de términos parlamentarios*, 2ª ed., México, Miguel Ángel Porrúa, 1998, 1089 pp.

BURGOA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 7ª ed., México, Porrúa, 1989, 1058 pp.

CABADA HUERTA, Marineyla, *Sistematización de normas y prácticas parlamentarias*, México, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, 2004. (CD-ROM)

CAMACHO GONZÁLEZ, Luis Alfonso, "El rezago legislativo", *Quórum Legislativo*, México, núm. 87, octubre-diciembre de 2006, pp. 173-193.

CÁMARA DE DIPUTADOS, *Marco jurídico del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, 2005, 443 pp.

----- *et al.*, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*,

³⁰Colomer, Josep M., *Reflexiones sobre la Reforma Política en México*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2001, documento de trabajo núm. 141, p. 12.

- 7ª ed., México, Cámara de Diputados *et al.*, 2006, t. XVIII segunda sección, 1059 pp.
- CARBONELL, Miguel, *La Constitución pendiente. Agenda mínima de reformas constitucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, serie Estudios Jurídicos, núm. 34, 189 pp.
- COLOMER, Josep M., *Reflexiones sobre la Reforma Política en México*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2001, documento de trabajo núm. 141, 18 pp.
- ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho constitucional*, 2ª ed., México, Oxford University Press, 1999, 915 pp.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Poder Legislativo*, México, Porrúa, 2003, 505 pp.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS-UNAM, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, México, Porrúa, 2002, t. XI, 831 pp.
- MANZELLA, Andrea, *El Parlamento*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1987, serie Estudios Parlamentarios, 381 pp.
- MENA MORA, Amalia, "Una historia de reformas: los períodos ordinarios de sesiones en el Congreso de la Unión", *Bien Común y Gobierno*, México, año 8, núm. 92, agosto de 2002, pp. 35-40.
- OCHOA CAMPOS, Moisés *et al.*, *Derecho legislativo mexicano*, México, Cámara de Diputados, 1973, 381 pp.
- RABASA, Emilio O., *Las constituciones de Canadá, los Estados Unidos de América y México*, México, Porrúa, 2003, 311 pp.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la lengua española*, 22ª ed., Madrid, Espasa Calpe, 2001,
- SENADO DE LA REPÚBLICA-UNAM, *Política y Proceso Legislativos. Coloquio*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1985, 492 pp.
- SIRVENT GUTIÉRREZ, Consuelo, *Sistemas jurídicos contemporáneos*, 9ª ed., México, Porrúa, 2006, 336 pp.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 23ª ed., México, Porrúa, 1989, 651 pp.
- , *Leyes fundamentales de México. 1808-2005*, 24ª ed., México, Porrúa, 2005, 1180 pp.

UNA NUEVA REGLAMENTACIÓN FUNCIONAL PARA LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Lic. Juan Carlos Cervantes Gómez*

*Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, Investigador "A" del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

Contenido

I. Normas que regulan el funcionamiento del Congreso de la Unión	89
A. El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los EUM	89
a) Antecedentes	89
b) Estructura	89
c) Reglas para la discusión	90
1. Turnos para discutir	92
2. Discusión en lo general	92
3. Discusión en lo particular	93
4. Argumento en por y en contra.	94
5. Intervención de los miembros de la comisión dictaminadora y del autor en el debate y de los diputados únicos en su territorio.	94
6. Intervenciones para hechos	95
7. Duración de las intervenciones.	96
8. Número de intervenciones en la discusión	98
9. Las mociones	100
10. Tipos de mociones	100
B. La Ley Orgánica del Congreso General de los EUM	107
a) La creación de la Ley Orgánica de 1979	108
b) La Ley orgánica de 1999	110
c) Los acuerdos parlamentarios sobre regulación funcional.	111
II. La necesidad de una nueva reglamentación del funcionamiento de la Cámara de Diputados.	115
A. Las distintas propuesta en materia de regulación funcional	116
a) Los reglamentos previstos para ambas Cámaras en los artículos transitorios de la Ley Orgánica de 1979.	116
b) La Ley orgánica como reglamento parlamentario	119
Conclusiones	121

I. Normas que regulan el funcionamiento del Congreso de la Unión

A. El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los EUM

a) Antecedentes

El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de 1934, tiene antecedentes en diversos ordenamientos. Las primeras normas funcionales de un órgano legislativo en México datan de 1813, año en que se aprueba el Reglamento de las Cortes de Cádiz, posteriormente ya en la época independiente, se aprobó el Reglamento para el Gobierno Interior de la Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano en 1821, al que le seguirían distintas normas para regular el funcionamiento del Congreso mexicano normas que van desde reglamentos hasta decretos específicos.

El 23 de diciembre de 1824 se expide el primer Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General en el que se incorpora la estructura bicameral del Congreso, este sería sustituido por los reglamentos de 1857, 1897 y el reglamento vigente.¹

Con fundamento en lo previsto por la fracción XXIII del artículo 73 constitucional hoy derogada, el 20 de marzo de 1934 se expidió el Reglamento Interior vigente, al cual se le realizaron un total de nueve reformas, las cuales solo modificaron cuestiones menores salvo la del 16 de octubre de 1937 que preveía una nueva forma de operación para el Congreso, pero que no obstante su importancia, fue derogada días después mediante un decreto del día 1 de noviembre del mismo año. Cabe destacarse que una vez suprimida la fracción XXIII del artículo 73 de la Constitución se llevó a cabo una reforma el 27 de septiembre de 1981 (lo que deja en evidencia la falta de facultades para realizarla).

b) Estructura

El reglamento Interior consta de un total de 214 artículos, divididos en apartados que regulan: la instalación de las Cámaras, a distintos órganos

¹Los antecedentes del Reglamento Interior han sido desarrollados con mayor detalle en trabajos previos como Cervantes Gómez; Juan Carlos, “Un nuevo reglamento para el Congreso” revista *Quórum Legislativo* no 80, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, enero-marzo 2005, México.

de gobierno como son la presidencia, vicepresidencia, los secretarios, y prosecretarios, asimismo se regulan las sesiones, la presentación de iniciativas de Ley, las comisiones, las discusiones, la revisión de proyectos de Ley, las votaciones, la formula para expedir leyes, la comisión permanente, el Diario de los Debates, el ceremonial, la operación de la tesorería y diversas normas que regulan el uso de las galerías.

No obstante, debido a que la Ley Orgánica actualmente regula gran parte de estas materias, solamente están vigentes las normas del Reglamento previstas para regular los siguientes temas: sesiones, iniciativas de Ley, discusiones, revisión de proyectos de Ley, votaciones, formula para expedir leyes, ceremonial y galerías.

Dentro de los apartados vigentes los de mayor importancia son los que regulan el proceso de discusión en el Pleno, el de las votaciones y la Participación de funcionarios del Ejecutivo enviados por el Presidente o citados por la Cámara mismos que a continuación analizaremos.

c) Reglas para la discusión

El procedimiento previsto por el Reglamento Interior para el debate recoge elementos del procedimiento de discusión previsto para las Cortes de Cádiz de 1813, así como de los distintos ordenamientos que lo precedieron. Dentro de las reglas para la discusión se encuentran las que regulan las lecturas mismas que a continuación analizaremos.

Los artículos 132 y 133 de la Constitución de Cádiz constituían la base para que los diputados propusieran a las Cortes los proyectos de ley, haciéndolo por escrito, y exponiendo las razones en que se fundaban. La Constitución determinaba que dos días a lo menos después de presentado y leído el proyecto de ley, sería leído por segunda vez; acto seguido las Cortes deliberarían si era de admitirse o no a discusión y solo si la gravedad del asunto lo requería se pasaba a comisiones (razón por la cual no existe una regulación específica para las lecturas de los dictámenes). Una vez cumplido este trámite cuando menos cuatro días después de admitido a discusión el proyecto, sería leído por tercera vez, y se señalaría día para abrir la discusión.²

Como puede observarse con esta disposición se previeron tres lecturas previas al análisis del proyecto de Ley en el caso de la proposiciones distintas a las de Ley el artículo LXXXII señalaba que antes de ser discutidas debía darse lectura cuando menos dos veces al proyecto en sesiones distintas.

²El Artículo 135 del Reglamento de las Cortes de Cádiz.

Las reiteradas lecturas de los proyectos de ley, se realizaban con el fin de que los diputados pudieran conocer los proyectos en virtud de que la reproducción de los documentos era limitada.

En el Reglamento del Congreso General de 1824 el artículo 48 dispone la obligatoriedad de dos lecturas en sesiones diferentes con un intervalo de por lo menos dos días de las proposiciones o proyectos de ley. Regla que recogía el artículo 77 posteriormente de acuerdo con el artículo 78 una vez realizada estas lecturas debía mediar un intervalo similar para la discusión, la cual se iniciaba con una nueva lectura del proyecto, oficio o proposición que lo hubiere provocado. Es decir tres lecturas del dictamen

En el reglamento de 1857 se regulan en el artículo 104 las dos lecturas previas del dictamen antes de su discusión

El reglamento de 1897 regula en sus artículos 32 y 94 las lecturas previas a la discusión de una forma prácticamente idéntica a la del texto del reglamento vigente salvo que el artículo 32 prevé dos lecturas previas a la discusión del dictamen. Es decir tres lecturas antes de la discusión. Es con el reglamento de 1934 que se suprime la segunda lectura previa al día agendado para la discusión en el artículo 30, con lo que a partir de este solo se realiza una lectura previa a la discusión y una el día señalado para ésta.

Es evidente que con los avances tecnológicos, la reproducción y distribución de los proyectos de ley y propuestas no legislativas se facilita enormemente, lo que ha propiciado la dispensa de las lecturas, sin embargo esta práctica ha contribuido a que los legisladores no conozcan el sentido de los dictámenes que aprueban, razón por la cual se considera necesario preservar cuando menos la publicación de los dictámenes como requisito previo a la discusión de los mismos y no eliminarlo totalmente como sugieren algunas voces.

En el caso del Congreso de los Diputados de España el artículo 109 de su Reglamento disponen que: “la Mesa del Congreso ordenará la publicación de los proyectos de ley remitidos por el Gobierno, la apertura del plazo de presentación de enmiendas y el envío a la Comisión correspondiente,” asimismo el artículo 110 señala que publicado un proyecto de ley, los Diputados y los Grupos Parlamentarios tendrán un plazo de quince días para presentar enmiendas al mismo mediante escrito dirigido a la Mesa de la Comisión.

Como aquí se observa las lecturas en el Parlamento español –como en mucho otros países- han quedado en el pasado y solo se ordena la publicación de los proyectos a fin de que sean conocidos por todos los legisladores y así sí alguno tiene interés en realizar alguna modificación conozca la propuesta.

1. Turnos para discutir

Los parlamentos modernos han sido el medio idóneo para resolver las diferencias políticas al interior de un Estado, sustituyendo los enfrentamientos armados por las contiendas en la tribuna, sin embargo con el fin de lograr un debate ordenado en el que se tenga una intervención conforme a criterios democráticos, es necesario establecer reglas que permitan la realización de discusiones en forma ordenada y que garanticen la participación de todos los grupos y sectores que integran a la asamblea.

Es por esta razón que las reglas para normar el orden de la participación en las discusiones son determinantes para el buen desarrollo de las mismas.

Las reglas que establecen el orden de participación en los debates son de las más antiguas, es así que el artículo LXXXVIII del Reglamento de las Cortes de Cádiz, señala que: “los diputados que quieran hablar pedirán la palabra al presidente, y hablarán por su orden”. Es con el reglamento de 1824 que se dispone por primera vez la alternancia de oradores en pro y en contra, para lo cual debía formarse una lista.³ Disposición que pasó integra al Reglamento de 1857⁴ y posteriormente al reglamento de 1897⁵ de donde finalmente pasó al actual Reglamento.

En el caso español el artículo 118. 2.b. del Reglamento del Congreso de los Diputados dispone que la Presidencia de la Cámara, oídas la Mesa y la Junta de Portavoces, podrá: “Fijar de antemano el tiempo máximo de debate de un proyecto, distribuyéndolo, en consecuencia, entre las intervenciones previstas y procediéndose, una vez agotado, a las votaciones que quedaren pendientes.”

Como puede observarse el orden en los debates es esencial para el buen desarrollo de éstos, sin embargo en otros países se ha optado por establecer previsiones que permitan flexibilidad para establecer los tiempos de discusión.

2. Discusión en lo general

El Reglamento de Cádiz no hace diferenciación alguna en el proceso de discusión, es con el Reglamento de 1823 que se establecen la discusión en general y en particular señalando que: “En la discusión sobre proyecto de

³Reglamento del Congreso General de 1824 artículo 79.

⁴Reglamento Interior del Congreso de 1857 artículo 118.

⁵Reglamento del Congreso 1897 artículo 95.

decreto o resolución general se tratará primero del proyecto en su totalidad, y en este estado, declarado estar suficientemente discutido, se preguntará si ha o no lugar a la votación; y habiéndolo, se procederá a discutir los artículos en particular.”⁶ Esta forma de discutir pasaría a subsecuentes reglamentos hasta llegar al vigente.

El objeto de establecer estas dos etapas fue el pasar del proyecto en general al particular y así eficientar el debate de un asunto.

En la discusión en lo general se hacen observación sobre la totalidad del dictamen emitido por una comisión, sin entrar a partes específicas sólo se presenta y discute una visión general del proyecto.

3. Discusión en lo particular

Como ya se ha comentado la diferenciación entre discusión en lo general y en lo particular se implementó en 1824 y hasta la fecha es la forma en que se discuten los proyectos en el Pleno.

El artículo 80 del Reglamento de 1824 preveía que la discusión en lo particular debería realizarse sobre cada uno de los artículos del proyecto de ley, razón por la que una vez aprobado en lo general se iniciaba la lectura de todos y cada uno de los artículos que lo integraban, preguntado al final de cada lectura si algún legislador deseaba hacer observaciones, esta práctica se explica en razón de la imposibilidad material de que todos los miembros de la Cámara contarán con una copia del proyecto, razón por la cual, la única forma de conocer el proyecto era mediante las lecturas reiteradas de las iniciativas, los dictámenes y en este caso de los artículos en particular, esta práctica fue recogida por los reglamentos subsecuentes, fue hasta la expedición del reglamento de 1934 que se dispuso en el artículo 133 la posibilidad de: “apartar los artículos, fracciones o incisos que los miembros de la asamblea quieran impugnar”, con lo que los que no fueran impugnados, se podían reservar para votarlos al final en un sólo acto. No obstante esta previsión la práctica de leer la totalidad de los artículos persistió hasta 1958.⁷

El procedimiento actual de acuerdo con el artículo 117 del reglamento vigente determina que una vez finalizada la discusión en lo general y aprobado

⁶Artículo 91 del Reglamento del Soberano Congreso Constituyente de 1823.

⁷En la discusión en lo particular del dictamen de la Segunda Comisión de Hacienda con respecto al proyecto de reformas al Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos. Que se invoca por primera vez el artículo 133 del Reglamento, para solo reservar algunos artículos para su discusión por separado. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del 25 de noviembre de 1958.

el dictamen en este sentido, se debe dar paso a la discusión en lo particular, para lo cual la práctica ha determinado que antes de someter a votación un dictamen en lo general se pregunte a los miembros de la asamblea que artículos desean reservar para su discusión en particular.

4. Argumento en pro y en contra.

El Reglamento de Cádiz no determinaba un orden para la discusión a favor y en contra de un proyecto de ley, solo disponía que los diputados que quisieran hacer uso de la palabra lo solicitaran al presidente y en ese orden serían sus intervenciones.⁸ En el Reglamento del Congreso Constituyente de 1823 prevalece este procedimiento, con el reglamento de 1824 se dispone por primera vez el orden aleatorio en pro y en contra, para lo cual era necesario formar una lista que sería leída antes de iniciar la discusión, asimismo se dispuso que cuando nadie pidiera la palabra en contra de algún dictamen, uno de los individuos de la comisión tendría que exponer las dificultades que ésta tuvo en sus “conferencias privadas”, este procedimiento ha prevalecido hasta nuestros días.⁹ Con el Reglamento de 1934 sólo se adicionó que la discusión se iniciara con una intervención en contra.

5. Intervención de los miembros de la comisión dictaminadora y del autor en el debate y de los diputados únicos en su territorio.

El Reglamento de Cádiz disponía que los individuos de las comisiones que presentaran algún “informe”, pudieran hablar cuando lo consideraran conveniente para dar las explicaciones que se necesitaran, y para “satisfacer a los reparos que opongán los diputados; pero sin molestar al Congreso con repeticiones, ni impedir a los demás que hayan pedido la palabra.” El mismo derecho se concedía al diputado autor de la proposición en discusión.¹⁰

Por otra parte el reglamento de 1824 disponía que uno de los individuos de la comisión, designado por ésta, tendría especialmente la palabra antes de la discusión, para aclarar la materia, dar justa idea de los fundamentos del dictamen y todo lo demás que juzgue necesario para la debida instrucción del Congreso. Adicionalmente se preveía que hablaran los diputados que “hubieren pedido la palabra, llamándolos el presidente por el orden de

⁸Artículo LXXXVIII del Reglamento de las Cortes de Cádiz.

⁹Artículos 79 y 102 del Reglamento de 1824.

¹⁰Reglamento de Cádiz artículo XCI.

la lista,” y podrían hablar hasta seis.¹¹ Por otra parte el mismo reglamento señalaba que los individuos de las comisiones y el autor de la proposición o proyecto que se discutía, podrían hablar “cuantas veces lo tengan por conveniente, sin preferencia de turno.”¹²

El Reglamento de 1857 señalaba que: “sólo los individuos de la comisión, el autor de la iniciativa que se discuta, y los diputados que sean únicos por su Estado o territorio en los asuntos que especialmente interesen a éstos, podrán hablar dos veces.”¹³

Con el reglamento de 1897 se dispuso que los individuos de la Comisión y el autor de la proposición que se discutía podrían hablar más de dos veces. Los otros miembros de la Cámara sólo podrían hablar dos veces sobre un asunto. Asimismo que la misma facultad tendrían los diputados que fueran únicos por su estado o territorio.¹⁴ En el reglamento de 1934 prevaleció esta regla.

6. Intervenciones para hechos

En el siglo XIX regía en el Parlamento británico el principio de que la discusión debía ser absolutamente libre, no sólo por su contenido, sino también por el derecho de todos los miembros a intervenir en cualquier discusión en igualdad de circunstancias.¹⁵ Este principio sufrió limitaciones progresivas que pretendían contrarrestar prácticas obstruccionistas que dificultaban la cada vez más voluminosa y complicada labor de los parlamentos. En la mayoría de las regulaciones parlamentarias se incorporaron previsiones tendientes a organizar los debates que en ocasiones podían, ser restrictivas del derecho a debatir a fin de lograr la eficiencia de los órganos parlamentarios.

La naturaleza política de los parlamentos -en donde coinciden grupos de intereses muchas veces opuestos- exige que todas las fuerzas políticas puedan manifestar sus posiciones, a fin de que el pueblo a quien representan, pueda conocer y valorar la conveniencia de las mismas, así como la actuación de los distintos grupos. El debate es una característica de los órganos parlamentarios y el derecho a debatir haciendo uso de la libertad de palabra, es uno de los más importantes de los parlamentarios.

¹¹Reglamento de 1824 artículo 90.

¹²Reglamento de 1824 artículo 94.

¹³Reglamento de 1857 artículo 124.

¹⁴Reglamento de 1897 artículo 99 y 100.

¹⁵Santaolalla, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Espasa Calpe, Madrid, 1990, pág. 211.

Es por lo anterior que se observa en nuestra reglamentación funcional desde sus antecedentes disposiciones que organizaban la forma de los debates y limitaban la participación en ellos con el fin de darle un orden a la discusión, pero en pos de la libertad de palabra de los congresistas se incorpora la posibilidad de solicitar intervenciones para hechos o contestar alusiones personales, las cuales representan una variación en el orden de la discusión pero son necesarias para garantizar el derecho de los legisladores a participar libremente en los debates, más aún cuando se tiene información valiosa con respecto al asunto de que se trata o cuando se les está aludiendo en una discusión, lo cual los habilita para participar en ella y aclarar en muchas ocasiones la información que sobre ellos se difundió desde la tribuna. Nuestra legislación vigente sobre el tema ha sido rebasada, razón por la cual se ha abusado de este tipo de intervenciones, lo que trae dilaciones en el desarrollo de las discusiones, pero que sin embargo garantizan como ya señalamos uno de los más importantes derechos de los parlamentarios que es la libertad de debatir.

El Reglamento de Cádiz disponía que: “Ninguno podrá hablar dos veces sobre un mismo asunto, sino para aclarar hechos, o deshacer equivocaciones; pero si variase la cuestión, podrá pedirse nuevamente la palabra.”¹⁶ El Reglamento de 1824 disponía que: “Ningún otro diputado hablará más que una vez sobre un mismo asunto, sino para aclarar hechos, deshacer equivocaciones, y a lo sumo para responder brevemente objeciones sobre lo que él mismo expuso cuando habló; pero si variare la cuestión podrán todos pedir de nuevo la palabra.”¹⁷

Por otra parte el Reglamento de 1857 en su artículo 125 señalaba que: “Los diputados sin entrar de nuevo en la cuestión, podrán deshacer equivocaciones puramente de hecho, para lo cual podrán pedir la palabra y se les concederá.” El Reglamento de 1897 en su artículo 101, determinaba que: “Los individuos de la Cámara aún cuando no estén inscritos en la lista de los oradores, podrán pedir la palabra para rectificar hecho o contestar alusiones personales.”

7. Duración de las intervenciones.

El texto del Reglamento Interior prevé en su artículo 103 un límite de 30 minutos para los discursos de los legisladores sobre cualquier negocio,

¹⁶El Reglamento de Cádiz artículo XC.

¹⁷Reglamento de 1824 artículo 94.

tiempo que de acuerdo con este artículo puede extenderse con permiso de la Cámara. El Reglamento de 1824 al igual que el vigente en su artículo 86 señalaba media hora como máximo para un discurso, debe tomarse en cuenta que en esta época el número de legisladores que integraban las Cámaras era mucho menor y los que intervenían en estas eran un número reducido. Actualmente el número de legisladores se ha incrementado, así mismo el número de legisladores que solicitan el uso de la palabra y los asuntos de que deben conocer las Cámaras, razón por la que no es posible que las intervenciones sean tan prolongadas, es por esta razón que la duración de las intervenciones se ha restringido mediante acuerdos parlamentarios en el caso de la Cámara de Diputados por lo que las distintas intervenciones tienen los siguientes límites:

Tipo de intervención	Tiempo de la intervención.
1. Presentaciones de iniciativas y propuestas no legislativas	Hasta diez minutos;
2. Intervención de los miembros de la comisión dictaminadora y del autor en el debate y diputados únicos en su territorio	<p>Acuerdo relativo al Orden del día de las Sesiones, las Discusiones de los Dictámenes y la Operación del Sistema Electrónico de Votación</p> <p>El artículo Vigésimo Cuarto segundo párrafo, determina que la discusión de dictámenes se ceñirá a lo que señala el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, pudiendo la Mesa Directiva, en consenso con los coordinadores de los grupos parlamentarios, determinar los términos del debate en cuanto al número de oradores y tiempo de las intervenciones, de conformidad con el artículo 20, numeral 2, inciso d), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.</p>
3. Intervenciones para fijar posición de grupo	Hasta Diez minutos

4. Discusión en lo general	<p>Acuerdo relativo al Orden del día de las Sesiones, las Discusiones de los Dictámenes y la Operación del Sistema Electrónico de Votación</p> <p>Se aplica el artículo Vigésimo Cuarto para determinar el tiempo de las intervenciones</p>
5. Discusiones en particular	<p>Acuerdo relativo al Orden del día de las Sesiones, las Discusiones de los Dictámenes y la Operación del Sistema Electrónico de Votación</p> <p>Se aplica el artículo Vigésimo Cuarto para determinar el tiempo de las intervenciones</p>
6. Intervenciones para rectificar hechos	<p>Reglamento Interior del Congreso</p> <p>Hasta cinco minutos</p> <p>Acuerdo relativo al Orden del día de las Sesiones, las Discusiones de los Dictámenes y la Operación del Sistema Electrónico de Votación</p> <p>Artículo Décimo Tercero.</p> <p>Hasta cinco minutos</p>
7. Intervenciones para contestar alusiones personales	<p>Hasta cinco minutos</p>
8. Efemérides	<p>Hasta por cinco minutos</p>

8. Número de intervenciones en la discusión

El artículo 114 señala que antes de cerrar las discusiones pueden hacer uso de la palabra seis individuos en pro y otros tantos en contra, además de los miembros de la comisión dictaminadora y de los funcionarios del Ejecutivo Federal señalados en el artículo 53. El mismo artículo prevé que en los asuntos económicos de cada Cámara, basta con tres intervenciones en cada sentido, número que puede ampliarse por acuerdo de la Cámara.

Como se desprende de la lectura de este artículo los miembros de la comisión que elaboró el dictamen tienen un papel fundamental en la discusión de este en el Pleno en virtud de que se considera que este grupo de legisladores son los especialistas en el tema y los que mayores elementos de juicio pueden aportar en el debate para la toma de una decisión. Mediante esta disposición se traslada el debate que se suscitó al interior de la comisión para la aprobación del dictamen a discusión a la sesión del Pleno, lo cual es sumamente conveniente para tomar una decisión final, razón por la cual se ha considerado no limitar la intervención de los diputados que forman parte de la comisión dictaminadora.

El antecedente de esta regulación lo encontramos en el artículo XCIV del Reglamento de las Cortes de Cádiz que prescribía que las discusiones durarán todo el tiempo que a juicio de las Cortes se considerara necesario para ilustrar la materia.

La única limitación estaba en el artículo XC que preveía que ningún diputado podía hablar dos veces sobre un mismo asunto, sino para aclarar hechos, o deshacer equivocaciones.

En el reglamento del Congreso de 1824 ya se preveía una disposición muy semejante a la prevista en el Reglamento vigente es el caso del artículo 95 el cual preveía que:

“En los proyectos de ley o decreto no podrá cerrarse la discusión mientras no hubieren hablado, por lo menos, seis individuos en pro y otros tantos en contra, caso que los hubiere, incluso los secretarios del despacho. En los demás asuntos que sean privativos de cada cámara, bastará que hablen tres en cada sentido.”

Finalmente cabe señalar que la regulación del número de intervenciones en un debate se ha complementado por los distintos acuerdos parlamentarios que se han expedido para regular los debates, es el caso del acuerdo aprobado por la LVII Legislatura en el que se regulan los debates¹⁸, que disponía en su artículo Décimo Sexto inciso a) que cada grupo parlamentario dispondría de 15 minutos para una intervención, asimismo en su inciso b). reducía el número de intervenciones a cuatro en pro y cuatro en contra, para poder preguntar

¹⁸Acuerdo parlamentario relativo a las sesiones, integración del orden del día, los debates y las votaciones de la Cámara de Diputados. Aprobado en la sesión del día 6 de noviembre de 1997.

a la Cámara sí se consideraba suficientemente discutido un dictamen. En los posteriores acuerdos parlamentarios que sobre esta materia se aprobaron por la LIX y la actual LX Legislatura se ha considerado conveniente regresar a las rondas de seis intervenciones por lo que en ambos instrumentos se señala que la discusión de los dictámenes se ceñirá a los previsto por el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los EUM.¹⁹

9. Las mociones

Las intervenciones que pueden hacerse desde la curul de los legisladores son las denominadas mociones o propuestas, las cuales consisten en proponer al Presidente de la Cámara distintos trámites con el fin de mantener el orden en la sesión, proporcionar elementos para enriquecer el debate resolver los desacuerdos y suspender los debates, debido a que el Presidente es el único facultado para ordenar estos trámites, el legislador solamente puede proponer su implementación.

10. Tipos de mociones

Se puede realizar distintas clases de mociones como son:

- 1. De orden.** Esta proposición puede hacerse cuando:
 - a. Se infrinjan artículos del Reglamento, el cual debe ser citado
 - b. El orador se aparte del asunto a discusión
 - c. Se viertan injurias contra alguna persona o corporación
- 2. Pregunta al orador.** Cuando se requiera una explicación pertinente. Esta debe hacerse a través del Presidente de la Cámara y con permiso del orador en turno.
- 3. Para ilustrar la discusión.** Es decir para que el Pleno conozca algún documento relacionado con la discusión o bien el contenido de un artículo que puede aplicarse a la misma.
- 4. Para verificar el quórum.** Cuando la falta de quórum sea notoria cualquier legislador puede proponer al Presidente de la Cámara que levante la sesión.

¹⁹Cfr. Artículo Vigésimo Cuarto del Acuerdo. Acuerdo parlamentario relativo al orden del día de las sesiones, la discusión de los dictámenes y la operación del sistema electrónico de votación. LIX Legislatura. Gaceta Parlamentaria del 9 de octubre de 2003. Artículo Vigésimo Cuarto del Acuerdo. Acuerdo parlamentario relativo al orden del día de las sesiones, la discusión de los dictámenes y la operación del Sistema electrónico de votación. LX Legislatura. Gaceta Parlamentaria del 27 de septiembre de 2006.

5.Suspensiva. De acuerdo con el artículo 110 del Reglamento. cuando se presenta una moción suspensiva, se debe leer esta proposición, y sin otro requisito que oír a su autor, si este desea fundarla y a algún impugnador, si lo hubiere. Posteriormente se debe preguntar a la Cámara si se toma en consideración inmediatamente, si la Cámara considera que debe ser tomada en consideración se pasa a la discusión de la misma pudiendo hablar al efecto, tres individuos en pro y tres en contra; pero si la resolución de la Cámara fuese negativa, la proposición se tendrá por desechada posteriormente al desahogo de este trámite se procede a la votación de la moción.

b) Regulación de las votaciones

1. Votación en general

De acuerdo con el artículo 117 del Reglamento declarado un proyecto suficientemente discutido en lo general se debe proceder a la votación en tal sentido. Para realizar las votaciones el propio Reglamento establece en el artículo 146 tres clases de votaciones:

- a. Nominales
- b. Económicas y
- c. Por cedula.

2. Votación en lo particular

El artículo 118 del Reglamento señala que cerrada la discusión de cada uno de los artículos en lo particular, el Presidente de la Cámara debe preguntar si ha lugar o no a proceder con la votación del artículo; si el Pleno resuelve en sentido afirmativo debe votarse, en caso contrario debe ordenarse que sea regresado a la comisión dictaminadora.

c) Regulación del voto particular modificaciones y adiciones

1. El voto particular

El artículo 119 determina que si existe algún voto particular debe ponerse a discusión posteriormente a que sea desechado un proyecto en su totalidad, o en alguno de sus artículos, con el único requisito de que se haya presentado

por lo menos un día antes de iniciar la discusión del “dictamen de la mayoría de la Comisión”. Esto en concordancia con lo dispuesto por el artículo 88, que señala que: “Si alguno o algunos de ellos [miembro de la comisión] desistiesen del parecer de dicha mayoría, podrán presentar voto particular por escrito. Con respecto al voto particular el artículo 66 del Reglamento de 1824, disponía que: *“Para que haya dictamen de comisión, deberá estar firmado por la mayoría de los individuos que la componen. Los que disintieren de esta mayoría, fundarán precisamente por escrito su voto particular.*”

Como puede observarse formular el voto particular era una obligación si se estaba en desacuerdo con la mayoría de la comisión, al contrario de la disposición actual que prevé esto como opcional para el o los diputados que disientan.

Se denomina voto particular, en derecho procesal, a la opinión divergente que emite el miembro de un tribunal u órgano colegiado con respecto a la decisión final tomada por la mayoría. Se utiliza en jurisprudencia y decisiones judiciales, aunque el concepto también se extiende al resto de órganos públicos colegiados que emiten decisiones o recomendaciones.

La utilidad del voto particular, sin embargo, es a largo plazo. Mediante el voto particular el magistrado puede hacer constar y hacer pública su opinión en un caso concreto. Dicha opinión puede ser con respecto a la aplicación de las normas jurídicas y su interpretación, de forma que está dando a entender que cabe la posibilidad de otra línea jurisprudencial diferente a la seguida. El voto particular puede llegar a influir en la doctrina, y puede afectar a la jurisprudencia posterior.

En materia parlamentaria el voto particular tiene alcances distintos que en materia procesal judicial, ya que en este último, su validez respecto a la resolución dictada es nula, y no afecta en modo alguno las consecuencia que ésta pueda tener. No obstante lo anterior, existen casos excepcionales en los que los votos particulares han sido puestos a discusión haciendo las veces de dictamen de minoría, un ejemplo de esto lo constituye el celebre voto particular de Mariano Otero formulado el 5 de abril de 1847.²⁰

2. Presentación de adiciones o modificaciones a artículos aprobados.

El artículo 124 del Reglamento vigente autoriza a los legisladores a presentar adiciones o modificaciones a los artículos aprobados con el único requisito de hacerlo por escrito durante la sesión en que se vote la proposición

²⁰Felipe, Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México*. Porrúa, México, 1957, pág. 443.

o proyecto. A su vez el artículo 125 establece el procedimiento para admitir la propuesta de adición el cual consiste en:

1. Dar lectura a la propuesta de adición
2. Escuchar los fundamentos que quiera exponer su autor
3. Preguntar si se admite o no a discusión.
4. Admitida se pasará a la comisión respectiva; en caso contrario, se tendrá por desechada.

Este artículo tiene los siguientes antecedentes:

El Reglamento Interior del Congreso de 1824 en su artículo 106 determinaba que:

“Desde el momento en que se vote una proposición, hasta que los secretarios den cuenta con la minuta de lo acordado, podrá presentarse por escrito adiciones o modificaciones a los artículos aprobados”

En el anterior texto se observa que no obstante que una propuesta era aprobada se permitía hacerle modificaciones, para lo cual el artículo 107 señalaba un procedimiento idéntico al previsto por el Reglamento Vigente, que requiere el estudio previo de una comisión.

El Reglamento de 1857 estableció todo un capítulo para regular la presentación de modificaciones y adiciones,²¹

Concretamente el artículo 179 disponía que:

“Desde el momento en que se declare con lugar a votar en lo particular algún artículo de un proyecto de ley, y hasta que concluya la copia del expediente que debe remitirse al gobierno, podrán presentarse adiciones o modificaciones al artículo o proposición aprobada.”

Como puede observarse esta es una disposición muy similar a la del anterior Reglamento, pero que sin embargo da un mayor lapso para presentar las adiciones. En este capítulo se señala que la comisión a que se le turnara

²¹Reglamento Interior del Congreso de 1857, Capítulo VII, de las adiciones y modificaciones, artículos 179 a 186.

la adición o modificación debía dictaminarla en un plazo de cuarenta y ocho horas, además se desarrolla un procedimiento mas puntual para discutir el dictamen que recayera sobre la propuesta de adición y asimismo la posibilidad de dispensar los tramites para discutirla inmediatamente a su presentación, para lo cual se requería el voto de dos tercios de la Cámara.

Reglamentación posterior al Reglamento de 1934.

En la LVII Legislatura con respecto a las adiciones y modificaciones se dispuso en el artículo Décimo Noveno del Acuerdo Parlamentario relativo a las sesiones que:

“No se podrá poner a discusión ninguna proposición de modificación a un artículo o grupo de artículos incluidos en el dictamen, pero los oradores podrán presentarla como parte del argumento en contra.

Si un artículo o grupo de artículos sometidos a discusión en lo particular fueren rechazados por la Cámara, esa misma parte del dictamen regresará a comisión para que ésta la reelabore, tomando en cuenta la discusión, y la presente nuevamente a la Cámara en sesión posterior.”²²

Esta disposición limitaba el derecho que el artículo 124 del Reglamento confiere a los legisladores, por lo que en los posteriores acuerdos parlamentarios no se incluyó disposición alguna en este sentido y sólo se introdujo un artículo que remite al Reglamento Interior para regular lo no previsto en estos acuerdos.²³

En la LIX Legislatura las discusiones con respecto al Presupuesto de Egresos de la Federación contaron con un procedimiento especial en el que las adiciones jugaban un papel determinante es el caso del Acuerdo parlamentario que estableció las reglas para el debate del presupuesto de

²²Acuerdo parlamentario relativo a las sesiones, integración del orden del día, los debates y las votaciones de la Cámara de Diputados. Aprobado en la sesión del día 6 de noviembre de 1997.

²³Artículo Vigésimo Cuarto del Acuerdo parlamentario relativo al orden del día de las sesiones, la discusión de los dictámenes y la operación del Sistema Electrónico de Votación. LIX Legislatura. Gaceta Parlamentaria del 9 de octubre de 2003. Artículo Vigésimo Cuarto del Acuerdo. Acuerdo parlamentario relativo al orden del día de las sesiones, la discusión de los dictámenes y la operación del Sistema Electrónico de Votación. LX Legislatura. Gaceta Parlamentaria del 27 de septiembre de 2006.

egresos del 2005,²⁴ el cual disponía en su regla segunda que:

“Las propuestas de modificación de los artículos reservados y sus anexos, deberán proporcionarse a la Secretaría de la Mesa Directiva, en hoja membretada, signada por el autor de la proposición, sin tachaduras ni enmendaduras. Aunado a lo anterior, la propuesta deberá resaltar con negrillas el texto a enmendar y tratándose de anexos, deberá precisarse el número de anexo, ramo o rubro, así como el programa a que haga referencia, igualmente, las cantidades deberán señalarse en negrillas.”

La regla tercera establecía la forma en la que se debía desarrollar el debate en lo general y en lo particular del dictamen. En la regla cuarta se estableció la forma para la discusión de los artículos reservados para lo cual, se podía inscribir tantos oradores como propuestas de modificación se hicieran, mismas a las que debía la Secretaría dar lectura, mencionando a su autor y posteriormente debía consultar a la Asamblea, si se admitía o se desechaba la proposición.

El año siguiente se expidieron nuevas reglas para la discusión, del Presupuesto de Egresos del ejercicio fiscal de 2006,²⁵ en las que las adiciones y modificaciones se normaban principalmente en la regla cuarta, que señalaba en su numeral II que los artículos o anexos reservados contenidos en el proyecto de decreto para presentar propuestas de modificación o adición, se desahogarían conforme a un procedimiento especial, el cual consistía primordialmente en que posteriormente a la presentación de la propuesta de adición o modificación se consultaría a la Asamblea, si esta se admitía a discusión. Si la respuesta era negativa, se tendría por desechada y el artículo o anexo en cuestión se reservaría para su votación nominal en conjunto en los términos del dictamen. Si la respuesta fuera afirmativa, podrían hablar hasta por 5 minutos, un orador en pro y otro en contra de la propuesta. Posteriormente después, se daría lectura a la propuesta de modificación o

²⁴Acuerdo parlamentario por el que se establecen las reglas para el debate, votación y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2005. Gaceta Parlamentaria, del 13 de noviembre de 2004.

²⁵De la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, por el que se establecen las reglas para la discusión, votación y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2006. Gaceta Parlamentaria, 10 de noviembre de 2005.

adición, mencionando el nombre de su autor, y se consultaría a la Asamblea, en votación económica, si era de aprobarse; si la respuesta fuera negativa, se tendría por desechada, pero si fuera afirmativa, el artículo o anexo de referencia se reservaría para su votación nominal en conjunto con la modificación o adición admitida.

De acuerdo con estas reglas las propuestas de modificación y adición a artículos en el proyecto de decreto, debían presentarse a la Primera Secretaría de la Mesa Directiva en hoja membreteada, sin tachaduras ni enmendaduras, firmadas por su autor o autora, además de resaltar en negrillas el texto o cantidades a modificar o adicionar.

Como puede observarse la reglamentación obsoleta de la Cámara de Diputados que normar la presentación de adiciones, así como la falta de flexibilidad de ésta, derivó en la expedición de un acuerdo parlamentario –norma de menor jerarquía- que modificó las reglas para la discusión del Presupuesto de Egresos que afectó directamente esta materia, lo que deja en evidencia la necesidad de actualizar estas normas en general, en virtud de que ya no están acordes con las necesidades de los debates tan extensos que hoy en día se presentan en el Pleno y las comisiones.

d) Regulación de la Participación de Funcionarios del Ejecutivo enviados por el Presidente o citados por la Cámara

La participación en las sesiones de Pleno de las Cámaras del Congreso esta regulada en los artículos 126 al 131 del Reglamento de 1934. Esta serie de previsiones tienen su antecedente en el Reglamento de 1824, en el que ya se preveía la participación de funcionarios del Ejecutivo en los debates de las cámaras, estas disposiciones son muy similares a las que se encuentran en el reglamento vigente. No obstante salvo algunas excepciones la participación de estos funcionarios en las discusiones para ilustrar a los legisladores en el Pleno en los asuntos de su competencia y defender el punto de vista del gobierno es una práctica en desuso.

La existencia de estas disposiciones como ya se ha mencionado se debe a que son una reminiscencia del primer Reglamento del Congreso mexicano, el cual estaba diseñado para que existiera una estrecha relación entre el Ejecutivo y el Legislativo siguiendo el modelo parlamentario europeo en el que los miembros del gobierno surgen del parlamento.

En diversos parlamentos del mundo el intercambio de puntos de vista entre los legisladores y los funcionarios del gobierno es una práctica común, a través de ésta se expone información importante con respecto al asunto que

se discute, información que en ocasiones sólo esta a disposición del gobierno, no obstante este tipo de intercambios se llevan acabo principalmente en las reuniones de comisiones, que es donde se encuentran los diputados especialistas en la materia en discusión, los cuales pueden tener una mejor interacción con los representantes que envía el Ejecutivo.

En España el Reglamento del Congreso de los Diputados en su artículo 203 prevé la posibilidad de citar a un funcionario del gobierno para que informe sobre un asunto determinado. En el caso del Congreso Norte Americano, la interacción con el Ejecutivo es evidente pero no en los debates, en este caso los funcionarios del gobierno como es el caso del vicepresidente -que formalmente es el presidente del Senado- se convierten en negociadores de las propuestas del Presidente.²⁶

Siguiendo esta tendencia las comisiones de nuestro sistema han comenzado a implementar este tipo de mecanismo de intercambio de puntos de vista con funcionarios del Ejecutivo, sin embargo la regulación de esto es prácticamente inexistente por lo que este tipo de acercamientos se realiza de manera informal por invitación de las comisiones.

Actualmente la mayor parte de las reuniones que se dan entre los legisladores y los miembros del Ejecutivo, se dan en el marco de la glosa del Informe de Gobierno lo las cuales están normadas por el numeral 4 del artículo 45 de la Ley Orgánica, y los acuerdos parlamentarios que las anteriores legislaturas ha aprobado para regular el formato de las sesiones en las que comparecen los funcionarios del Ejecutivo.²⁷

B. La Ley Orgánica del Congreso General de los EUM

La Ley Orgánica del Congreso actualmente es considerada la norma de mayor jerarquía en el ámbito del Poder Legislativo, no obstante debemos tener presente que el todavía vigente Reglamento para el Gobierno Interior de 1934, es una norma del mismo nivel jerárquico toda vez que se desprende directamente de la Constitución al igual que la Ley Orgánica. La supremacía de la Ley sobre el Reglamento realmente radica en que el Congreso carece

²⁶Oleszek, Walter. *Congress and its members*, CQ Press. Washington D.C., pág. 173.

²⁷Un ejemplo de este tipo de regulación lo constituyen el Acuerdo sobre la comparecencia de funcionarios del Ejecutivo federal en comisiones, en el marco de la glosa del III Informe de Gobierno y el Acuerdo sobre la comparecencia del titular de la Procuraduría General de la República en comisiones, en el marco de la Glosa del III Informe de Gobierno, ambos publicados en la Gaceta Parlamentaria del 15 de octubre de 2003 y aprobado en la sesión del martes 14 de octubre de 2003.

de facultades para modificar este último, ya que la reforma constitucional de 1977 las suprimió y sólo se ha mantenido vigente a través de los regímenes transitorios previstos por las Leyes Orgánicas que han sido expedidas a raíz de esta reforma, problema que a continuación analizaremos.

a) La creación de la Ley Orgánica de 1979

En 1977 el Presidente de la República presentó al Congreso una iniciativa para reformar la Constitución –la denominada Reforma Política- que contenía importantes propuestas de modificación entre las que destacaba facultar a las Cámaras para expedir su propia Ley Orgánica.²⁸ Esta medida formaba parte de los planes de gobierno de esa administración consistentes en dar cabida a las fuerzas de oposición y permitir que todos los partidos tuvieran mayor representación en el Congreso.

Esta propuesta retomó el proceso de fortalecimiento del Poder Legislativo que se inició con la introducción de los “diputados de partido”, sistema que ya no respondía a las necesidades de representación que se habían generado en esa época, en la que se habían desarrollado diversas manifestaciones ideológicas.

La iniciativa del Presidente proponía la modificación de la Constitución, a fin de facultar al Congreso para expedir la Ley que regularía su estructura y funcionamiento internos. Es de destacarse que, si bien el argumento en el que se sustentaba la propuesta señalaba las principales deficiencias del Reglamento y la conveniencia de un nuevo ordenamiento en virtud de una drástica modificación en la conformación de una de las Cámaras del Congreso, derivada de la propia reforma, éste resulta técnicamente deficiente.

Más de un año después de aprobada la reforma constitucional que facultó al Congreso para expedir la Ley que regulara su organización y funcionamiento, el 9 de mayo de 1979, durante la L Legislatura se presentó ante la Comisión Permanente la iniciativa para expedir la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la cual sería aprobadas en pocas semanas el 25 de mayo de ese mismo año.²⁹

No obstante que la reforma constitucional facultó al Congreso para expedir “la Ley que regulará su estructura y funcionamiento internos”, en la

²⁸Diario de los Debates de la Cámara de Diputados de del 6 de octubre de 1977.

²⁹Los antecedentes de la Ley Orgánica de 1979 son desarrollados con mayor profundidad en Cervantes Gómez, Juan Carlos, La Ley Orgánica del Congreso General, *Revista Quórum Legislativo* núm. 82, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, julio-septiembre de 2005, pág. 11.

legislación propuesta en 1979, se establecieron reglas para la organización del Congreso, sin prácticamente incluir normas de funcionamiento interno y ninguna que regulara el desarrollo de los debates, lo que se justificó argumentado que estas serían objeto de reglamentos independientes expedidos por cada Cámara, toda vez que se consideraba que las disposiciones sobre debates, discusiones y votaciones, constituían “regulaciones de carácter administrativo” que podrían ser el objeto de normas reglamentarias de la Ley Orgánica que cada Cámara podría expedir en lo individual,³⁰ argumento que es cuestionable en virtud de que el artículo 72 constitucional en su primer párrafo señala la obligación de observar el reglamento de debates “sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones”, razón por la que las modalidades de los debates no pueden ser consideradas una cuestión menor o administrativa, adicionalmente de que con la supresión de la fracción XXIII del artículo 73 de la Constitución se eliminó la facultad para formar el Reglamento Interior, por lo que las materias de este ordenamiento pasaron a ser parte de la ley que regularía la estructura y funcionamiento del Congreso en virtud de lo dispuesto por el artículo 70, por lo que es de considerarse que el Reglamento de Debates que menciona el artículo 72 pasó a ser la actual Ley Orgánica del Congreso.

No es posible dejar las materias señaladas por la Constitución como parte del Reglamento de Debates a una legislación reglamentaria de la Ley del Congreso, ya que ésta constituye en sí, el Reglamento del Congreso, entendiéndolo a éste, no como una norma de desarrollo de la Ley Orgánica, sino como un Reglamento Parlamentario, cuya jerarquía es la de una ley que reglamenta directamente el texto constitucional.

La reglamentación funcional que se incluyó en la Ley de 1979 se reducía a:

- Normas en materia de instalación de las Cámaras,
- La regulación de sus colegios electorales, así como de los recursos de reclamación;
- Reglas mínimas sobre las reuniones de las comisiones ordinarias, la regulación del Congreso General y la Comisión Permanente.

Finalmente debemos de mencionar que la primera Ley Orgánica del Congreso, fue reformada en 1981 y 1994, esta última modificación fue de gran importancia, sin embargo, este texto quedo rebasado ante las circunstancias

³⁰Exposición de motivos de la Ley Orgánica de 1979, Diario de los debates del 9 de mayo de 1979.

que habría de enfrentar la Cámara de Diputados en la LVII Legislatura, las cuales obligarían a que en 1998 se propusiera una importante reforma que finalmente derivó en una nueva Ley Orgánica del Congreso.

b) La Ley orgánica de 1999

En las elecciones intermedias del sexenio del Presidente Zedillo, celebradas en 1997, el Grupo Parlamentario del PRI en la Cámara de Diputados perdió la mayoría absoluta y con ello el control ilimitado que por varias décadas había ejercido. Esta nueva integración de la Cámara de Diputados -en la que ningún grupo parlamentario contaba con mayoría absoluta- planteó un escenario inédito en el que se presentó una serie de problemas para los cuales no existían mecanismos de solución en la Ley Orgánica.

No obstante que al inicio de la LVII Legislatura, los problemas de operación de la Cámara de Diputados fueron resueltos mediante acuerdos parlamentarios -debido a la nueva correlación de fuerzas y la falta de previsiones para una asamblea sin mayoría absoluta- la operación y organización de la Cámara se tornó, lenta y complicada a lo largo del primer año legislativo, lo que motivó que se presentaran distintas iniciativas con el fin de resolver los problemas de organización.

Después de varios meses de acercamientos y discusiones al interior de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, el 13 de diciembre de 1998 fue presentado al Pleno un dictamen sobre las reformas propuestas a los títulos Primero y Segundo de la Ley Orgánica del Congreso.³¹ El dictamen fue rechazado, no obstante éste constituyó un importante precedente para la reforma de 1999.

Posteriormente al rechazo del primer dictamen acerca de modificaciones a la Ley Orgánica, se inició un amplio diálogo entre los grupos parlamentarios, el cual tuvo como materia la constitución de los órganos a partir del Pleno, así como los servicios de carácter técnico y administrativo indispensables para el cumplimiento de las labores de la Cámara. En la primera parte de la Legislatura, ya se habían presentado trece iniciativas para reformar, adicionar o derogar diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso,³² mismas

³¹Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del 13 de diciembre de 1998.

³²Las iniciativas presentadas en esa Legislatura en la Cámara de Diputados son: la del Dip. Américo A. Ramírez Rodríguez el 28 de abril de 1998; la presentada por los diputados Sergio César Jáuregui Robles y Pablo Gómez Álvarez, el 30 de abril de 1998, la de la Dip. Laura Itzel Castillo Juárez el 30 de abril de 1998; la de los diputados Margarita Pérez Gavilán Torres y Abelardo Perales Meléndez presentada el 29 de octubre de 1998, la del Dip. Juan José García

que fueron consideradas para formular el dictamen de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias que presentó el 22 de junio de 1999, tras convocarse a un período extraordinario del Congreso.³³

Finalmente la nueva Ley Orgánica del Congreso fue aprobada y publicada el 3 de septiembre de 1999.

Sobre este ordenamiento debe destacarse que al igual que su predecesora regula algunos aspectos funcionales del Congreso como son:

- El uso de la tribuna el día de la apertura del periodo de sesiones en el marco del informe de gobierno.
- La presentación y contestación del informe.
- La elección del Presidente interino.
- Las sesiones constitutivas.
- El funcionamiento de la Mesa de Decanos.
- La elección de la Mesa Directiva.
- La toma de decisiones de las comisiones (artículo 45 numeral 7).
- Reglas sobre la regulación del Congreso General y la Comisión Permanente.

No obstante lo anterior, la mayor parte de las disposiciones que regula el funcionamiento de la Cámara y el desarrollo de los debates se encuentra en el aún vigente Reglamento Interior y en el caso de la regulación funcional de las Comisiones esta es prácticamente inexistente.

c) Los acuerdos parlamentarios sobre regulación funcional.

A falta de mecanismos de solución en la Ley Orgánica para los problemas derivados de la conformación de la LVII Legislatura, fue necesario resolverlos mediante la aprobación de acuerdos parlamentarios que modificaban radicalmente las disposiciones de la Ley Orgánica, pero que constituían

de Alba Bustamante del 29 de octubre de 1998; la del Dip. Rubén Alfonso Fernández Aceves, del 19 de noviembre de 1998, la de la Dip. Sara Velásquez Sánchez del 12 de diciembre de 1998, la del Dip. Enrique Tito González Isunza de 14 de diciembre de 1998, la de la Dip. Gloria Lavara Mejía del 7 de abril de 1999; la del Dip. Jorge Alejandro Jiménez Taboada del 8 de abril de 1999; la del Dip. Sergio César Alejandro Jáuregui Robles del 22 de abril de 1999; la del Dip. Javier Corral Jurado del 30 de abril de 1999 y la presentada por el Dip. Rafael Ocegüera Ramos, el 26 de mayo de 1999.

³³El Congreso fue convocado al período extraordinario mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 27 de mayo de 1999, el cual tuvo verificativo del 31 de mayo al 31 de agosto de ese mismo año.

la única alternativa viable. Esta salida se empleó ante la imposibilidad de constituir la Gran Comisión que preveía la Ley, por lo que mediante un acuerdo parlamentario, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, creada en la LV Legislatura, se erigió como órgano máximo de gobierno de la Cámara de Diputados.³⁴

En el caso del Reglamento Interior, fue en la LVII Legislatura cuando se crean los primeros acuerdos que afectarían las normas de funcionamiento,³⁵ al perder el grupo hegemónico por primera vez la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, se presentaron dificultades en el desarrollo de los debates, la integración del orden del día y las votaciones. Fue por esta razón que la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP), propuso la aprobación de un acuerdo parlamentario mediante el cual fuera posible dinamizar las actividades legislativas.

En el debate que precedió a la aprobación de este instrumento se destacó que éste implicaba una modificación mayor al Reglamento Interior y a la Ley Orgánica, razón por la cual se interpuso una moción suspensiva -que proponía turnar la propuesta a la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, para su análisis y posterior dictaminación-³⁶ la cual fue rechazada. El argumento que sirvió de base para desechar la moción fue el manifestado por el Diputado Demetrio Sodi quien señaló que se trataba de un documento inicial y que el final sería “elaborar un nuevo reglamento de funcionamiento de la Cámara de Diputados y del Congreso, y una nueva Ley Orgánica del Congreso.” Por lo que consideró que todos los pasos que se dieran en ese momento para avanzar era muy importantes, adicionalmente el Diputado Sodi planteó que ya se había logrado mediante grandes esfuerzos llegar a este acuerdo por lo que era el momento de votarlo.

Por su parte el Diputado Gonzalo Pedro Bárbaro, señaló en su argumento en contra que no se podía “estar de acuerdo con aprobar acuerdos de la CRICP, en lugar de comprometerse a modificar la Ley Orgánica y el Reglamento”, el Diputado Pedro Bárbaro destacó en su intervención que se había sustituido la necesidad imperiosa de modificar el reglamento por “los acuerdos”, lo que imposibilitaba darle el cauce debido a los debates, a los asuntos de interés de los diputados y del interés de los representados.

³⁴Acuerdo parlamentario del 4 de septiembre de 1997. Diario de los Debates de esa fecha.

³⁵Acuerdo parlamentario relativo a las sesiones, integración del orden del día, los debates y las votaciones de la Cámara de Diputados. Aprobado en la sesión efectuada el día 6 de noviembre de 1997. Diario de los debates de la misma fecha.

³⁶Intervención de la Dip. María Estrella Vázquez Osorno, para presentar una moción suspensiva, Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del 6 de noviembre de 1997.

Por su parte el Diputado Pablo Gómez destacó en su intervención la imposibilidad de “hacer un reglamento nuevo en tan corto tiempo” y agregó que: “no podemos operar con el reglamento decimonónico que se ha mantenido a través de una inercia, apenas explicable por necesidades políticas, coyunturales casi siempre”

Como se desprende del análisis del debate, el acuerdo surgió de la urgente necesidad de modificar en ese momento las reglas de funcionamiento del Pleno, ya que con la nueva conformación esto se había complicado, razón por la cual los cambios eran urgentes, sin embargo también se planteó esta medida como transitoria en tanto se realizaban las modificaciones a la Ley Organiza y al Reglamento. La modificación a la Ley Orgánica se realizaría en 1999, no así en lo que respecta a la legislación funcional contenida en el Reglamento Interior, la cual a la fecha no ha sido objeto de modificación alguna, por el contrario el mecanismo de los acuerdos parlamentarios se ha establecido como una práctica reiterada.

El acuerdo parlamentario aprobado contenía reglas básicas para regular:

- El desarrollo de las sesiones;
- La conformación del orden del día;
- Las discusiones,
- Las votaciones;
- Los nuevos servicios de información en Internet y la Gaceta Parlamentaria; y
- La conformación de la memoria documental de la Cámara de Diputados.

Las disposiciones que regulaban algunas de las facultades que se atribuyeron a la CRICP, pasaron a la Ley Orgánica en 1999 como facultades de la Mesa Directiva y la Junta de Coordinación Política, así como las que tenían que ver con los nuevos servicios de información y la memoria documental.

Una vez aprobadas las reglas mínimas para la operación del Pleno, el 2 de diciembre se presentó un acuerdo para regular las reuniones de las comisiones y comités el cual fue aprobado en la misma sesión.

Estas disposiciones regulaban el sistema de comisiones en lo concerniente a sus:

- Juntas directivas;
- Reuniones; y
- Atribuciones. En lo que respecta a esta última parte varios de los

preceptos fueron recogidos por la Ley Orgánica de 1999.

Como puede observarse los acuerdos parlamentarios no sólo obedecen a la necesidad de crear una legislación especial para cada cámara -que responda a sus necesidades-, sino que también flexibilizan la aprobación de las reglas de funcionamiento de las cámaras, ya que éstos permiten que una sola asamblea modifique sus reglas sin la intervención de la otra.

Como podemos observar en la formación de los acuerdos parlamentarios se han aplicado los principios inspiradores del Derecho Parlamentario que son la flexibilidad y la discontinuidad. El primero que se manifiesta en la forma de producción del Derecho Parlamentario, mientras que el segundo se caracteriza por considerar a esta rama del derecho como un conjunto de reglas que se dan los parlamentarios al inicio de la legislatura, que en coherencia con la concepción contractualista, no puede vincular más que a la partes contratantes, dejando en completa libertad a las asambleas venideras para que sean ellas mismas las que se regulen.³⁷

Desde la implementación de los acuerdos parlamentarios como normas funcionales de la Cámara de Diputados, estos han sido retomados por las legislaturas posteriores las cuales los han ratificado o bien han modificado su contenido. En lo anterior vemos aplicado el principio de discontinuidad, no obstante las normas son prácticamente las mismas. Es el caso del Acuerdo parlamentario, relativo al orden del día de las sesiones, las discusiones de los dictámenes y la operación del sistema electrónico de votación, que es prácticamente el mismo texto que el de la anterior legislatura.

Actualmente los acuerdos parlamentarios que regulan el funcionamiento del Congreso son:

- El acuerdo relativo al orden del día de las sesiones, las discusiones de los dictámenes y la operación del sistema electrónico de votación.³⁸
- El acuerdo que establece los lineamientos para acreditar las asistencias de las diputadas y los diputados a las sesiones plenarias, así como para la justificación de las inasistencias.³⁹

³⁷Aranda Álvarez, Elviro, *Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, España, 1998, pág. 69.

³⁸Publicado el 27 de septiembre de 2006 en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, posteriormente fue reformado el 22 de diciembre del 2006. El texto aprobado en septiembre es el mismo que estuvo vigente durante la LVIII Legislatura el cual fue publicado el 9 de octubre de 2003 en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados.

³⁹Publicado el 27 de septiembre de 2006 en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de

No obstante que los acuerdos parlamentarios permiten flexibilizar la regulación de las normas que regulan el funcionamiento del Congreso -lo que atiende la necesidad de generar reglas que dinamicen los debates- pueden producir algunas contradicciones con el Reglamento Interior, aún vigente, y con el propio texto constitucional, lo cual deja en evidencia la necesidad de una nueva reglamentación funcional a la que se incorpore esta característica. Dicho cuerpo normativo no puede dejarse a nivel de acuerdo parlamentario, ya que su flexibilidad sería sumamente limitada o bien podría provocar una contradicción con la legislación parlamentaria reglamentaria del texto constitucional.

Se debe reconocer que los acuerdos fueron de gran utilidad en los momentos en que la falta de una regulación funcional adecuada amenazaba con paralizar los trabajos de la Cámara de Diputados y con esto del Congreso en su conjunto, sin embargo debemos recordar que esas mediadas, si bien fueron planteadas como urgentes también lo fueron como transitorias, razón por la cual es necesario dotar a la Cámara de Diputados y al Congreso en su conjunto de una nueva regulación funcional acorde con las necesidades actuales.

II. La necesidad de una nueva reglamentación del funcionamiento de la Cámara de Diputados.

Como ya ha sido comentado la legislación parlamentaria funcional se encuentra desfasada con respecto a la situación política y social actual, ya no responde a las necesidades del parlamento de hoy, debido entre otras cosas a que está vigente desde 1934 –además de que la mayor parte de las previsiones que la conforman proceden de reglamentos anteriores- y las reformas de que fue objeto, no tuvieron la finalidad de fortalecer y eficientar los procedimientos parlamentarios.

Atendiendo a lo anterior se han desarrollado algunas propuestas para revertir esta situación, mismas que a continuación analizaremos.

Diputados, posteriormente fue reformado el 26 abril de 2007. Gaceta Parlamentaria del 30 de abril del 2007, para agregar algunas previsiones con respecto a la asistencia a las reuniones de comisiones. El texto aprobado en septiembre es el mismo que estuvo vigente durante la LIX Legislatura, el cual fue publicado el 9 de octubre de 2003 en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados el cual a su vez tiene antecedente en el acuerdo parlamentario de la LVIII Legislatura *que establece los lineamientos que se observarán para acreditar las asistencias de los diputados a las sesiones plenarias, así como para la debida justificación de los retardos e inasistencias a las mismas*, publicado el 10 de abril del 2001 en la Gaceta Parlamentaria.

A. Las distintas propuesta en materia de regulación funcional

La modernización del marco normativo que regula el desarrollo de los trabajos del Congreso ha sido objeto de distintas propuestas de modificación, de las cuales analizaremos las que consideramos más significativas.

a) Los reglamentos previstos para ambas Cámaras en los artículos transitorios de la Ley Orgánica de 1979.

Como ya ha sido mencionado con la aprobación de la Ley Orgánica de 1979, se modificó la legislación organizacional del Congreso, dejando la parte funcional como materia de ordenamientos reglamentarios de la Ley Orgánica, expedidos por cada Cámara en lo individual.

El argumento que reducía las reglas de los debates a cuestiones administrativas fue introducido en el régimen transitorio de la primera Ley Orgánica del Congreso, sin embargo los reglamentos previstos por el artículo 2° transitorio nunca fueron expedidos. Las razones por las que esto no ocurrió no están claras, sin embargo es evidente que no obstante que la exposición de motivos de la Ley señalaba que el contenido de la iniciativa se encontraba formado por “las disposiciones básicas relativas a la estructura, organización y funcionamiento del Congreso y de las Cámaras en particular”,⁴⁰ esto no es exacto, ya que el texto aprobado en 1979, no desarrolló normas que regularan en forma alguna los debates o las votaciones, por lo que expedir un reglamento que regulara estos temas equivalía a regular directamente lo preceptuado en el artículo 72 de la Constitución Política, y no constituía un argumento suficiente para que cada Cámara expidiera normas sobre estos temas (derivados directamente de la Constitución). Por otra parte consideramos que la normas de funcionamiento, no son normas de “carácter administrativo”, sino de acuerdo con lo señalado por Guastini son normas que disciplinan la creación de leyes a las que se denomina “normas sobre la producción jurídica”⁴¹ –producción jurídica que en nuestro sistema incluyen las modificaciones al texto constitucional- y que adicionalmente norman el ejercicio de las facultades de control y el funcionamiento de las comisiones y comités.

b) El proyecto de reglamento de la Cámara de Diputados

⁴⁰Iniciativa de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, año, III, T. III. N° 4, 9 de mayo de 1979, pág. 4.

⁴¹Guastini, Ricardo, Estudios de teoría constitucional. Fontamara, México, 2003, pág. 85.

En 1999 no se incluyó la facultad para que cada una de las Cámaras expidiera normas reglamentarias en forma independiente -la cual se encontraba después de la reforma de 1994 en el artículo décimo transitorio-, no obstante el 30 de diciembre de 2004 se introdujo nuevamente una disposición que prevé la facultad de expedir reglamento independientes, la cual sin embargo no precisa las materias de estos ordenamientos.

Tomado como base esta facultad se comenzó a trabajar en el desarrollo de un proyecto de reglamento de la Cámara de Diputados. Fue así que en el seno de la Junta de Coordinación Política se acordó que la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias; y el Grupo de Trabajo para la Reforma del Congreso⁴² con el apoyo del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, elaboraran un anteproyecto de Reglamento de la Cámara de Diputados.⁴³

El proyecto fue presentado en marzo de 2005 y sometido a la consideración del Grupo Conjunto y posteriormente presentado como iniciativa por los diputados Iván García Solís y Raúl Mejía González -Presidente y Secretario de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias respectivamente-, el 21 de diciembre de 2005. La iniciativa sería dictaminada el 25 de abril de 2006 y se le daría el trámite de primera lectura en la última sesión de la LIX Legislatura, el 27 de abril del mismo año. En virtud de lo dispuesto por el cuarto párrafo del artículo 94 del Reglamento Interior el dictamen pasó con el carácter de proyecto a la presente Legislatura.

A pesar de no haber sido aprobado el dictamen por el Pleno, éste constituyó un importante precedente, ya que los trabajos previos a su formación, así como los debates entorno al proyecto han contribuido a aclarar algunas controversias que sobre nuestra legislación parlamentaria prevalecían, también es de destacarse que otras controversia entorno al marco normativo del Congreso -derivadas de esta propuesta- aún prevalecen como es la propia posibilidad de que las Cámaras se otorguen reglamentos en forma independiente.

El Proyecto de nuevo Reglamento de la Cámara de Diputados consta de 261 artículos, ordenados en 17 capítulos, en los que se definen y norman

⁴²Formado por la junta de Coordinación política en mayo de 2004, el cual fue integrado por diputados de todos los grupos parlamentarios, alguno de ellos pertenecían a la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.

⁴³Grupo conjunto de trabajo de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias y Grupo de trabajo para la Reforma del Congreso. *Proyecto de Reglamento para el Gobierno Interior de la Cámara de Diputados*, documento de trabajo, Cámara de Diputados, México, 2005, pág.14.

los siguientes temas:

- Los derechos y obligaciones de los diputados
- Las suplencias y vacantes del cargo de Diputado
- Las sesiones del Pleno, ordinarias, extraordinarias, solemnes, permanentes y secretas
- El registro de asistencia y la declaración de quórum
- El Orden del día
- La duración de las intervenciones
- Los asuntos que se presentan ante el Pleno
- Las iniciativas
- Los dictámenes
- Los votos particulares
- Las proposiciones y peticiones
- Las excitativas
- El trámite de los asuntos ante el Pleno
- Las comisiones ordinarias
- Las subcomisiones
- El proceso de dictamen
- Las comisiones unidas
- La conferencia de comisiones
- Las comparecencias
- Las comisiones de investigación
- Los comités y las comisiones especiales
- Las discusiones
- Las discusiones sobre asuntos específicos
- Las mociones
- Las votaciones
- La revisión de los proyectos de ley o de decreto
- La expedición de leyes o decretos facultad exclusiva de la Cámara
- El cabildeo
- La difusión e información de las actividades de la Cámara
- El Diario de los Debates
- La Gaceta Parlamentaria
- Los servicios de información y en Internet
- La memoria documental
- El Recinto, el salón de sesiones y las galerías
- El Servicio de Carrera

Finalmente sobre este tema en concreto debe señalarse que desde luego no existe inconveniente para que las Cámaras aprueben ordenamientos internos sin la intervención de la legisladora, el problema radica en definir las materias que estos cuerpos normativos pueden incluir. Esta claro que no pueden desarrollar directamente las normas constitucionales, pero si las legales, así como determinadas materias administrativas como es el caso del Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, es por esta razón que sería conveniente revisar nuevamente los proyectos que proponen una legislación parlamentaria procesal independiente para determinar si esto pueden ser materia de un reglamento que desarrolle las norma de la Ley Orgánica.

B. La Ley orgánica como reglamento parlamentario

Como ya lo hemos mencionado, a pesar de que la Ley Orgánica del Congreso General fue concebida como un ordenamiento organizacional, esto no obsta para incluir en ella reglas procedimentales toda vez que el artículo 70 de la Constitución menciona que el Congreso tiene facultad para expedir: "... la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos". Como se puede observar su materia no se limita a la organización, sino que incluye también el funcionamiento de las Cámaras. Razón por la cual no existe impedimento para adicionar reglas funcionales en este cuerpo normativo.

El anterior criterio supera la controversia acerca de la facultad de las Cámaras para crear un reglamento en materia de funcionamiento del Congreso, lo que resulta una mejor alternativa que crear un reglamento de la misma jerarquía que la Ley Orgánica, opción que podría resolver el problema, pero que sin embargo no cuenta con un fundamento constitucional, ya que el artículo 70 de la Constitución sólo prevé una ley para ambas materias, además de que una norma de estas características requeriría de la aprobación de ambas Cámaras.

Por otra parte con respecto a expedir una reglamento derivado de la Ley Orgánica, esto supondría que estaría limitado a las materias incluidas en ésta, por lo que los debates, así como las votaciones no podrían formar parte de este ordenamiento, ya que como lo hemos dicho anteriormente la Constitución dispone que sea el reglamento de debates –ahora Ley Orgánica– el que los regule, además de que no puede considerarse estas materias como menores ya que constituyen las normas de producción legislativa de nuestro país. Es por lo anterior que es conveniente considerar la posibilidad

de incluir las normas funcionales básicas en la Ley Orgánica y a partir de esta crear la reglamentación específica, la cual podría ser expedida en forma independiente por cada Cámara.

Conclusiones

1. Con la supresión de la fracción XXIII del artículo 73 de la Constitución se elimino cualquier posibilidad de generar un reglamento de debates y aún modificar el de 1934.
2. Los mecanismos procesales previstos en el reglamento ya no responden a las necesidades del Congreso actual.
3. Del análisis de texto del Reglamento Interior de 1934 se desprende la urgente necesidad de una nueva reglamentación funcional.
4. Los acuerdos parlamentarios no pueden desarrollar directamente las normas constitucionales que regulan el funcionamiento del Congreso.
5. Con la modificación constitucional de 1977 el Reglamento Interior pasó a ser la Ley prevista por el artículo 70, no obstante que el Reglamento de 1934 sigue vigente en forma transitoria.
6. Una opción para resolver el problema de la regulación funcional es incorporar a la Ley Orgánica las normas básicas de los debates y votaciones para así poderlos desarrollar en los reglamentos independientes previstos en artículo 3° de la Ley Orgánica.
7. No existe inconveniente para que las Cámaras aprueben ordenamientos internos sin la intervención de la legisladora, el problema radica en determinar las materias que estos cuerpos normativos pueden incluir.
8. Los reglamentos independientes previstos en la Ley Orgánica no pueden desarrollar directamente las normas constitucionales, pero si las legales, así como determinadas materias administrativas.

LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Lic. Juan Manuel Hernández Licona*

*Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, (ENEP Aragón)
Investigador "B" del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

INTRODUCCIÓN	129
CAPÍTULO PRIMERO. LOS DERECHOS HUMANOS	131
1.1 ¿Qué son los Derechos Humanos?	131
1.2 ¿Cómo se clasifican los Derechos Humanos?	132
1.2.1 Derechos Humanos de Primera Generación.	132
1.2.2 Derechos Humanos de Segunda Generación	133
1.2.3 Derechos Humanos de Tercera Generación	134
CAPÍTULO SEGUNDO. DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD	137
2.1 ¿Quién es una persona con discapacidad?	137
2.2. ¿Cuáles son los derechos humanos de las personas con discapacidad?	138
2.2.1 Derechos humanos para las personas con discapacidad auditiva.	139
2.2.2 Derechos humanos de la personas con discapacidad intelectual.	141
2.2.3 Derechos humanos de la personas con discapacidad visual.	144
2.2.4 Derecho Humanos de las personas con discapacidad física.	146
CAPÍTULO TERCERO. MARCO JURÍDICO FEDERAL MEXICANO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD	149
3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	149
3.2 Código Civil Federal.	149
3.3. Código de Comercio.	149
3.4 Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.	149
3.5 Ley Aduanera.	150
3.6 Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.	150
3.7 Ley de Aeropuertos.	150
3.8 Ley de Amparo.	150
3.9 Ley de Asistencia Social.	151
3.10 Ley de Aviación Civil.	151
3.11 Ley de Desarrollo Rural Sustentable.	151

3.12 Ley de Fomento para la Cultura y el Libro.	152
3.13 Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.	152
3.14 Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores.	152
3.15 Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.	153
3.16 Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles.	153
3.17 Ley del Impuesto Sobre la Renta.	153
3.18 Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.	153
3.19 Ley de Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.	154
3.20 Ley del Instituto Nacional de las Mujeres.	154
3.21 Ley del Seguro Social.	154
3.22 Ley Federal de Derechos.	154
3.23 Ley Federal de Protección al Consumidor.	155
3.24 Ley Federal de Turismo.	155
3.25 Ley General de Asentamientos Humanos.	156
3.26 Ley General de Cultura Física y Deporte.	157
3.27 Ley General de Educación.	158
3.28 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.	158
3.29 Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.	158
3.30 Ley General de las Personas con Discapacidad.	159
3.31 Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.	162
CAPITULO CUARTO. RECOPIACIÓN DE INSTRUMENTOS INTERNACIONALES QUE, EN ESPECIFICO, PROTEGEN LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.	165
4.1 DECLARACIONES INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS CELEBRADOS POR MÉXICO, QUE CONTIENEN DISPOSICIONES PROTECTORAS DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.	165
4.1.1 Declaración americana de los derechos y deberes del hombre.	165
4.1.2 Declaración universal de derechos humanos.	165
4.1.3 Declaración de los derechos del niño.	166
4.1.4 Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales.	166

4.1.5 Declaración sobre el progreso y desarrollo en lo social.	169
4.1.6 Declaración de los derechos del retrasado mental.	170
4.1.7 Declaración de los derechos de los impedidos.	172
4.1.8 Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder.	175
4.1.9 Conjunto de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión.	175
4.2 TRATADOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS CELEBRADOS POR MÉXICO, QUE CONTIENEN DISPOSICIONES PROTECTORAS DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS DISCAPACITADAS.	175
4.2.1 Protocolo adicional a la convención americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales “Protocolo de San Salvador”.	176
4.2.2 Convención sobre los derechos del niño.	177
4.2.3 Convención interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad.	
4.3 OTROS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES QUE CONTIENEN NORMAS PROTECTORAS DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.	185
4.3.1 Convenio de la Organización Internacional del Trabajo sobre la readaptación profesional y el empleo de las personas inválidas.	185
4.3.2 Declaración y programa de acción de Viena.	188
4.3.3 Programa de acción del Cairo, párrafo 6. 29 y 6.32.	189
4.3.4 Declaración y plataforma de acción de Beijing. La cuarta conferencia mundial sobre la mujer reunida en Beijing del 4 al 15 de septiembre de 1995.	189
4.3.5 Declaración de Estambul, párrafo 7.	196
4.3.6 Declaración de los derechos de la persona sorda y ciega (1977).	196
4.3.7 Programa de acción mundial para las personas con discapacidad.	196
4.3.8 Normas uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad.	244

INTRODUCCIÓN

Los derechos humanos son principios morales que tienen todos los seres humanos por el solo hecho de serlo. De estos derechos humanos también deben gozar las personas que sufren alguna discapacidad.

Actualmente, un porcentaje significativo de la población mexicana sufre de alguna discapacidad física o mental que limita el fácil acceso al ejercicio de sus derechos. Esta población demanda el establecimiento de normas jurídicas que eliminen progresivamente las barreras existentes.

En ese sentido, en este trabajo de investigación se busca analizar la normatividad jurídica federal que contemple el cuidado de los derechos humanos de las personas discapacitadas, para advertir el grado de avance que en esa materia ha tenido el gobierno mexicano.

Para ello, primeramente se abordarán generalidades sobre los derechos humanos, como su concepto y su clasificación doctrinal.

En seguida, se estudia el concepto de persona con discapacidad, así como los derechos humanos de las personas con discapacidad auditiva, intelectual, visual y física.

A continuación, se efectúa un análisis de las leyes federales que contemplan alguna norma relacionada con los derechos de las personas discapacitadas.

Asimismo, se hace una recopilación de los instrumentos internacionales firmados por México, y otros que no, que prevén disposiciones jurídicas protectoras de los derechos humanos de las personas con discapacidad.

Finalmente, se establecerán las conclusiones y opiniones que arroje la investigación, buscando en todo momento apoyar el trabajo legislativo de los diputados federales, ya que los derechos humanos de las personas discapacitadas es un tópico en el que coinciden la mayoría de los Grupos Parlamentarios en sus agendas legislativas.

CAPÍTULO PRIMERO. LOS DERECHOS HUMANOS

1.1 ¿Qué son los Derechos Humanos?

Los Derechos Humanos son aquellas exigencias éticas, bienes, valores, razones o principios morales de especial importancia, de las que gozan todos los seres humanos por el solo hecho de serlo.¹ Benefician tanto a los hombres como a las mujeres por igual, y obligan a la sociedad y a los individuos en lo particular a respetarlos, volviéndose un campo atractivo para la normatividad jurídica.²

Asimismo, pueden concebirse como un conjunto de derechos y facultades ligados a la naturaleza humana. Reúnen los atributos necesarios para el desarrollo digno y pleno de hombres y mujeres, sin importar edad, sexo, religión, cultura, color de piel o ideologías, es decir, todos tenemos derechos por el sólo hecho de ser humanos.³

Existen desde antes que el derecho positivo, y deben ser reconocidos por los ordenamientos legales si éstos pretenden tener un contenido eficiente.⁴

Buscan proteger a la humanidad en cualquier momento histórico en que se encuentren, pero en especial en épocas de debilidad o vulnerabilidad social, o bien, ante situaciones de sometimiento e injusta dominación por parte del Estado o de grupos de poder. En ese sentido, no pueden percibirse como una definición terminada, delimitada o concluida, pues se van actualizando y descubriendo según la realidad histórica en que se encuentre el ser humano.⁵

Bajo esa tesitura, constituyen una realidad abierta y dinámica que se adecua a las transformaciones sociales, científicas, técnicas, culturales, etc. Es decir, estos derechos se van modificando o agregando con el cambio de las condiciones históricas.

Por lo tanto, deben apreciarse como el conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas, las cuales deben ser reconocidas

¹García Gómez, Alberto, “La clonación a la luz de los derechos humanos”, *Anuario de derechos humanos*, Universidad Complutense, Facultad de Derecho, Instituto de Derechos Humanos, Nueva época, Volumen 6, 2005, Madrid, España, p. 310.

²*Ibidem*.

³Véase <http://www.cndh.org.mx/estatales/tabasco/dhdiscap.htm>

⁴García Gómez, Alberto, *Op. Cit.*, p. 309.

⁵*Idem*; p. 323.

por los ordenamientos jurídicos nacionales e internacionales.⁶

Al respecto, la Comisión Nacional de Derechos Humanos advierte los Derechos Humanos como el conjunto de prerrogativas inherentes a la naturaleza de la persona, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral del individuo que vive en una sociedad jurídicamente organizada. Estos derechos, establecidos en la Constitución y en las leyes, deben ser reconocidos y garantizados por el Estado.⁷

Los Derechos Humanos deben ser respetados por todas las personas, y más por las autoridades gubernamentales, es decir, los hombres y mujeres que ejercen la función de servidores públicos.⁸

La tarea de proteger a los Derechos Humanos representa para el Estado la exigencia de proveer y mantener las condiciones necesarias para que, dentro de una situación de justicia, paz y libertad, las personas puedan gozar realmente de todos sus derechos. El bienestar común supone que el poder público debe hacer todo lo necesario para que, de manera paulatina, sean superadas la desigualdad, la pobreza y la discriminación.⁹

1.2 ¿Cómo se clasifican los Derechos Humanos?

Los Derechos Humanos han sido clasificados de diversas maneras de acuerdo con su naturaleza, origen, contenido y por la materia que refiere. Al respecto, atendiendo a las realidades históricas y al orden cronológico de aparición o reconocimiento jurídico de cada país, se han establecido tres generaciones de Derechos Humanos,¹⁰ indicados a continuación:

1.2.1 Derechos Humanos de Primera Generación.

Se refiere a los derechos civiles y políticos, también denominados "libertades clásicas". Fueron los primeros que exigió y formuló el pueblo en la Asamblea Nacional durante la Revolución francesa. Este primer grupo lo constituyen los reclamos que motivaron los principales movimientos revolucionarios en diversas partes del mundo a finales del siglo XVIII.¹¹ Como

⁶*Idem*; pp. 306 y 307.

⁷Véase <http://www.cndh.org.mx/losdh/losdh.htm>

⁸*Ibidem*

⁹*Ibidem*

¹⁰*Ibidem*

¹¹*Ibidem*

resultado de esas luchas, esas exigencias fueron consagradas como auténticos derechos y difundidos internacionalmente, entre los cuales figuran que:

- Toda persona tiene derechos y libertades fundamentales sin distinción de raza, color, idioma, posición social o económica.
- Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad jurídica.
- Los hombres y las mujeres poseen iguales derechos.
- Nadie estará sometido a esclavitud o servidumbre.
- Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, ni se le podrá ocasionar daño físico, psíquico o moral.
- Nadie puede ser molestado arbitrariamente en su vida privada, familiar, domicilio o correspondencia, ni sufrir ataques a su honra o reputación.
- Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia.
- Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.
- En caso de persecución política, toda persona tiene derecho a buscar asilo y a disfrutar de él, en cualquier país.
- Los hombres y las mujeres tienen derecho a casarse y a decidir el número de hijos que desean.
- Todo individuo tiene derecho a la libertad de pensamiento y de religión.
- Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y expresión de ideas.
- Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacífica.

1.2.2 Derechos Humanos de Segunda Generación

Esta generación la constituyen los derechos económicos, sociales y culturales, debidos a los cuales, el Estado de Derecho pasa a una etapa superior, es decir, a un Estado Social de Derecho.¹²

De ahí el surgimiento del constitucionalismo social que enfrenta la exigencia de que los derechos sociales y económicos, descritos en las normas constitucionales, sean realmente accesibles y disfrutables. Se demanda un Estado de bienestar que implemente acciones, programas y estrategias, a fin

¹²*Ibidem*

de lograr que las personas los gocen de manera efectiva,¹³ y son los siguientes:

- Toda persona tiene derecho a la seguridad social y a obtener la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales.
- Toda persona tiene derecho al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias.
- Toda persona tiene derecho a formar sindicatos para la defensa de sus intereses.
- Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure a ella y a su familia la salud, alimentación, vestido, vivienda, asistencia médica y los servicios sociales necesarios.
- Toda persona tiene derecho a la salud física y mental.
- Durante la maternidad y la infancia toda persona tiene derecho a cuidados y asistencia especiales.
- Toda persona tiene derecho a la educación en sus diversas modalidades.
- La educación primaria y secundaria es obligatoria y gratuita.

1.2.3 Derechos Humanos de Tercera Generación

Este grupo fue promovido a partir de la década de los setenta para incentivar el progreso social y elevar el nivel de vida de todos los pueblos, en un marco de respeto y colaboración mutua entre las distintas naciones de la comunidad internacional.¹⁴ Entre otros, destacan los relacionados con:

- La autodeterminación.
- La independencia económica y política.
- La identidad nacional y cultural.
- La paz.
- La coexistencia pacífica.
- El entendimiento y confianza.
- La cooperación internacional y regional.
- La justicia internacional.
- El uso de los avances de las ciencias y la tecnología.
- La solución de los problemas alimenticios, demográficos, educativos

¹³*Ibidem*

¹⁴*Ibidem*

y ecológicos.

- El medio ambiente.
- El patrimonio común de la humanidad.
- El desarrollo que permita una vida digna.

Así las cosas, es claro que los Derechos Humanos son inherentes a todas las personas sin distinción alguna. Sin embargo, en atención a que éstos deben irse actualizando, pues deben proteger a la humanidad en cualquier momento histórico en que se encuentre, pero en especial cuando se presentan épocas de debilidad o vulnerabilidad social, o bien, ante situaciones de sometimiento e injusta dominación por parte del Estado o de grupos de poder; es por ello que consideramos que debe existir una nueva generación de Derechos Humanos, tendente a abarcar y reconocer los derechos humanos de las personas discapacitadas de manera específica.

Lo anterior es así, pues aunque por regla general los derechos humanos se aplican a todas las personas –discapacitadas o no- es indispensable que se reconozcan las diferencias que existen entre las personas que componen a toda nación, con la finalidad de conceder prerrogativas específicas para aquellos individuos que sufren de alguna discapacidad, de tal manera que progresivamente sea factible equiparar el acceso del ejercicio de sus derechos, al de las personas que no sufren de alguna discapacidad.

CAPÍTULO SEGUNDO. DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

2.1 ¿Quién es una persona con discapacidad?

La discapacidad es una deficiencia física, mental o sensorial, de naturaleza permanente o temporal, que limita la capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, y que puede ser causada o agravada por el entorno económico y social.¹⁵

La persona discapacitada¹⁶ es aquella que padece, en forma permanente o temporal, una disminución de sus facultades físicas, mentales o sensoriales, que le impiden realizar una actividad regular, es decir, la que realizaría un adulto promedio. La naturaleza de las discapacidades presenta retos muy distintos, por lo que no es posible reducirse a la mera existencia de un impedimento. Por ejemplo, un ciego enfrenta problemas distintos a los de una persona impedida de caminar a causa de una lesión medular.¹⁷

Las personas pueden ser discapacitadas a causa de algún impedimento físico, intelectual o sensorial; de alguna condición médica o por enfermedad mental.¹⁸ Estas personas pueden ejercer sus derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales de la misma manera que las demás personas.¹⁹

La ONU estima que actualmente hay 500 millones de personas con discapacidades en el mundo. Esta cifra aumenta cada año debido a diversos factores tales como la guerra y la destrucción, las condiciones de vida insalubres, o la falta de conocimiento acerca de la discapacidad, sus causas, prevención y tratamiento.²⁰

La mayoría de las personas con discapacidad viven en países menos desarrollados donde la gente no tiene acceso a servicios básicos, como el servicio médico. Asimismo, cabe comentar que existe una clara relación entre

¹⁵Véase <http://www.cedhj.org.mx/cuales/discapacitados.html>

¹⁶Se utilizan diferentes expresiones al referirse a personas con discapacidades. Por ejemplo, el término "personas discapacitadas" podría ser malinterpretado si se asume que la habilidad del individuo para funcionar como persona ha sido incapacitada. Esta guía utiliza el término "personas con discapacidades", el cual es consistente con el lenguaje utilizado por la Organización de las Naciones Unidas. Véase <http://www.hrea.net/learn/guides/discapacidad.html>

¹⁷Véase <http://www.derechoshumanos.org.mx/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=25>

¹⁸Véase <http://www.hrea.net/learn/guides/discapacidad.html>

¹⁹*Ibidem*

²⁰*Ibidem*

la pobreza y la discapacidad. El riesgo de que se deteriore la situación es más grande para una persona que vive en un estado de pobreza, puesto que un miembro discapacitado de una familia demanda más recursos en ésta.²¹

En México, existen entre 10 y 12 millones de seres humanos con discapacidad. No obstante lo elevado de la cifra, la discriminación contra las personas discapacitadas es cosa corriente, con manifestaciones cotidianas que resultan invisibles para el resto de la gente, pero no para ellos: el entorno urbano, los sistemas de enseñanza, las disposiciones legales, los sistemas de salud, están diseñados para personas con pleno uso de sus capacidades, y se convierten, por esa sola causa, en instrumentos de discriminación, así sea una discriminación indirecta.²²

Desde luego, la discriminación opera también en formas directas, cuando se le niega empleo o educación a una persona discapacitada; cuando se le impide a un ciego entrar a un establecimiento junto con su perro guía; cuando se les da un trato de personas deficientes, incapaces, etc.²³

El problema de los derechos de las personas discapacitadas parte de una consideración fundamental: como seres humanos, son sujetos de los mismos derechos, tal y como están establecidos en la Convención Universal de los Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales. Al mismo tiempo, tienen necesidades e impedimentos propios, que los hacen sujetos de derechos especiales. Necesitan, ciertas condiciones específicas que les permitan moverse, trabajar y estudiar como cualquier otra persona, pero sobre todo requieren que se les reconozca como personas capaces y se les trate con respeto.²⁴

2.2. ¿Cuáles son los derechos humanos de las personas con discapacidad?

Los derechos humanos son universales, políticos, civiles, económicos, sociales, culturales y pertenecen a todos los seres humanos, incluyendo a la personas con distintas discapacidades. Las personas discapacitadas deben gozar de sus derechos humanos u libertades fundamentales en términos iguales con otros en la sociedad, sin discriminación de ningún tipo. Ellos

²¹ *ibidem*

²² Véase <http://www.derechoshumanos.org.mx/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=25>

²³ *Ibidem*

²⁴ *Ibidem*

también disfrutan de ciertos derechos específicamente ligados a su status.²⁵

Los derechos humanos para las personas discapacitadas incluyen los siguientes derechos indivisibles, interdependientes e interrelacionados:²⁶

- El derecho a la no distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en su condición de discapacidad basada en el efecto de deteriorar el disfrute de los derechos humanos y libertades fundamentales.
- El derecho a la igualdad de oportunidades.
- El derecho a una completa igualdad y protección ante la Ley.
- El derecho a un alto estándar de salud para un tratamiento médico, psicológico y funcional, de igual manera a una rehabilitación médica y social y otros servicios necesarios para el máximo desarrollo de las capacidades, habilidades y auto-confianza
- El derecho a trabajar, de acuerdo con sus capacidades, a recibir salarios que igualitarios que contribuyan a un estándar de vida adecuado.
- El derecho a ser tratado con dignidad y respeto.

2.2.1 Derechos humanos para las personas con discapacidad auditiva.

Una persona sorda es cualquier persona con un problema de audición, particularmente aquellos que usan la lengua de señas como su lengua natural.²⁷

De todas las personas sordas que existen en el mundo, la mayoría sufre de la ausencia de audición desde su nacimiento o la pierde antes de aprender la lengua hablada. Ser sordo significa no oír o no comprender el habla y la lengua a través del oído. Por lo tanto, al no poder apoyarse en la escucha para comunicarse con otras personas, su comunicación es predominantemente visual.²⁸

La sordera es una discapacidad única, diferente a cualquier otra discapacidad. Cuando no existe la opción de utilizar un medio que permita

²⁵Véase www.pdhre.org/rights/disabled-sp.html#top

²⁶*Ibidem*

²⁷El término “persona sorda” incluye una amplia gama de gente con diferencias auditivas, desde las moderadas hasta las severas, de orígenes, razas, edades, credos, grupos étnicos y filosofías diversas, y con diferentes niveles de variables lingüísticas, sin tomar en cuenta la edad del aprendizaje.

²⁸Escobedo, Ernesto y Yebra Griselda, “El derecho a la lengua de señas: educación bilingüe para las personas sordas” Coordinadores: Aleksí Asatashvili e Inés Borjón López-Coterilla, *Libres Señas*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, p. 1.

la audición, su educación se debe basar en la lengua de señas.²⁹

Para que los estudiantes sordos lleguen a integrarse en una escuela de educación regular, es necesario que sus maestros y compañeros conozcan y usen este tipo de lengua. Mientras no exista la posibilidad de que los programas de educación pública utilicen el lenguaje de señas, los estudiantes sordos se encontrarán excluidos del sector de educación regular.³⁰

Para que no exista esta exclusión educativa es importante reconocer el derecho a una educación bilingüe. La lengua de señas debe contemplarse como primera lengua de los niños sordos, mientras que la lengua oral debe ocupar un segundo lugar.³¹

Negar el uso de la lengua de señas a la persona sorda es impedir el ejercicio de sus derechos fundamentales a la comunicación y a la educación. Aunque durante los últimos 50 años se hayan desarrollado importantes avances en cuanto a aspectos audiológicos y relacionados con el habla, existen muy pocas investigaciones sobre el papel de la lengua de señas como una herramienta educativa.³²

Al no existir información sobre las alternativas educativas que tienen las personas sordas en nuestro país, muchas de ellas no tienen acceso a una educación formal. Por lo tanto, no es de extrañarse que hasta 80% de las personas sordas en los países en vías de desarrollo, no recibe educación básica alguna.³³

Según la Federación Mundial de Sordos, el derecho a la lengua de señas se puede resumir en tres premisas:³⁴

1. El derecho a la educación para las personas sordas de todas las edades, así como para los miembros de sus familias.
2. El uso de la lengua de señas en la educación para estudiantes sordos, así como el uso del bilingüismo y multilingüismo (lengua de señas y las lenguas nativas habladas en el país de origen).
3. Involucrar a adultos sordos en todos los aspectos de la planeación y programación de la educación.

²⁹*Idem*; p. 2.

³⁰*Ibidem*

³¹*Ibidem*

³²*Idem*; p. 1.

³³*Ibidem*.

³⁴*Idem*; p. 9.

Los derechos humanos y principios educativos de las personas sordas son los siguientes:³⁵

- a) Atención médica. Las personas con pérdida auditiva tienen derecho a recibir una orientación adecuada en cuanto a su diagnóstico, tratamiento y rehabilitación; a que un médico, psicólogo o neurólogo les dé a conocer todas las opciones de rehabilitación (oralismo, lenguaje manual, logogenia, etcétera); a que su caso sea estudiado con atención y cuidado con el objeto de alcanzar resultados óptimos; a tener la orientación adecuada que les permita encontrar la atención médica que requieren.
- b) Educación de calidad. Las personas con pérdida auditiva tienen derecho a recibir la orientación indispensable para seleccionar los métodos de enseñanza más adecuados; a ser respetadas como personas sordas, recibiendo las oportunidades que tiene el resto de la población; a que sus estudios sean interpretados en lenguaje de señas por personal calificado.
- c) Derecho a ser oralizados. Las personas con pérdida auditiva tienen derecho a recibir una orientación adecuada para su oralización, para lo cual debe realizarse un buen diagnóstico, debe adaptarse un auxiliar auditivo, tiene que recibir una terapia de lenguaje realizada eficazmente y conseguir asistencia a una escuela regular.
- d) Derecho a los avances tecnológicos. Las personas con pérdida auditiva tienen derecho a utilizar todos los avances tecnológicos, tales como los programas subtítulos de televisión, el despertador, el timbre y los avisos luminosos, el teléfono de teclas, el internet y el correo electrónico, el radiolocalizador, entre otros.
- e) Derecho a que se estudie la lengua de señas. Las personas que trabajan para brindar un servicio a las personas con pérdida auditiva (médicos, maestros, terapeutas y psicólogos) deben tener la preparación adecuada para que, en un momento dado, puedan comunicarse con lenguaje manual, con el objeto de brindar la atención que todo individuo merece.

2.2.2 Derechos humanos de la personas con discapacidad intelectual.

Una persona con discapacidad intelectual es aquella a la que se le dificulta

³⁵Fleischman, Mar. Esther, Manero Soto, Consuelo y Carriedo Bonilla, Sonia, Coordinación a cargo de Borjón López-Coterilla, Inés, “Los derechos humanos de las personas con discapacidad auditiva”, México, 2002, Comisión Nacional de Derechos Humanos, p. 14-20.

aprender, integrarse a la sociedad y conseguir un trabajo remunerado. Este tipo de discapacidad requiere de la armonía entre las capacidades del individuo y la estructura y expectativas de su entorno y de su medio ambiente. La discapacidad de este tipo se refiere a un patrón específico de limitación intelectual. Para saber si una persona tiene o no discapacidad intelectual, es importante concebir a la discapacidad intelectual no como una característica inherente o un estado permanente, sino como una descripción del funcionamiento presente. Se refiere a un modelo especial de limitaciones intelectuales y funcionales.³⁶

En México existen alrededor de 4 millones de personas con discapacidad intelectual.³⁷

La discapacidad intelectual se caracteriza porque; 1. Se manifiesta antes de los 18 años; 2. El funcionamiento intelectual es significativamente inferior al promedio; y 3. Tiene limitaciones en cuanto a la comunicación, al cuidado propio, a la vida en el hogar; al uso de prácticas sociales para adaptarse a la comunidad; a la atención a la salud y a la seguridad, las capacidades académicas; el manejo del tiempo libre y el trabajo.³⁸

Cuando se presentan esos tres elementos, se puede decir que una persona tiene discapacidad intelectual. Una vez que se tiene la seguridad de que la persona tiene discapacidad, se debe planear un programa adecuado para ella a través de una evaluación multidimensional, realizada por un equipo de profesionales (médico, psicólogo, profesor, etcétera) y siempre debe estar apoyado por su familia.³⁹

Toda persona con discapacidad intelectual debe ser titular de los siguientes derechos:⁴⁰

- a) Todas las personas con discapacidad intelectual poseen los mismos derechos humanos y son dignos de consideración, respeto y protección de la ley al igual que sus conciudadanos. Por lo tanto, deben gozar hasta donde sea viable de los mismos derechos que los demás seres humanos.

³⁶Borjón López-Coterilla, Inés y Saldaña del Vidal, Luz María, Coordinación a cargo de Borjón López-Coterilla, Inés, "Los derechos humanos de las personas con discapacidad intelectual", México, 2002, Comisión Nacional de Derechos Humanos, p. 3

³⁷*Ibidem*

³⁸*Idem*; p. 4

³⁹*Idem*; p. 5

⁴⁰*Idem*; pp. 7-10

- b) Tienen derecho a la atención médica que requiera su caso.
- c) Tienen derecho a la educación y a que los padres o tutores decidan si les conviene más la formación especial o integrarlos en el sistema regular de educación.
- d) Tienen derecho a la capacitación, formación y orientación que les permitan desarrollar al máximo sus aptitudes y posibilidades.
- e) Se reconoce a la familia como la fuente primaria de cariño y seguridad para las personas con discapacidad intelectual. Para los que no tengan familia, las instituciones de servicio que los atienden deben tratar de ofrecer una experiencia tan próxima a la vivencia familiar como les sea posible. Por lo tanto, tienen derecho a vivir en familia y a tener un tutor calificado para la protección de su persona y sus bienes.
- f) La discapacidad intelectual, por sí misma, no debe ser motivo de ninguna forma de discriminación.
- g) Si se demuestra claramente que ciertas restricciones son el único medio posible para asegurar el bienestar de una persona con discapacidad intelectual, deben ser lo menos severas posibles, y estar asociadas a un programa diseñado a eliminar las restricciones tan pronto como sea posible.
- h) La persona con discapacidad intelectual debe ser protegida contra toda forma de explotación, abuso o trato degradante.
- i) En caso de que sea objeto de alguna acción judicial, deberá ser sometido a un proceso justo en que se tenga plenamente en cuenta su grado de responsabilidad, en atención a sus facultades mentales.
- j) Si algunas personas, debido a la gravedad de las limitaciones de su discapacidad intelectual, no son consideradas legalmente capaces de ejercer efectivamente todos sus derechos, o si se hace necesario limitarles o incluso suprimirles algunos derechos, el procedimiento que se empleará para los fines de esa limitación o supresión deberán entrañar garantías jurídicas que protejan a las personas con discapacidad intelectual contra toda forma de abuso. Dicho procedimiento deberá basarse en una evaluación de su capacidad social por expertos calificados. Asimismo, tal limitación o supresión quedará sujeta a revisiones periódicas y se le reconocerá al discapacitado el derecho de apelación ante autoridades superiores.

2.2.3 Derechos humanos de la personas con discapacidad visual.

La discapacidad visual puede ser ceguera o debilidad visual. La ceguera es la ausencia total del sentido de la vista, ya sea su origen congénito o adquirido, que le impide a la persona valerse por sí misma en actividades que requieren exclusivamente de la capacidad de ver. La debilidad visual es la reducción significativa del sentido de la vista, que independientemente del tratamiento que se realice, ya sea cirugía o el uso de elementos de apoyo (lentes, lupas, microscopios u otros), sigue limitando a la persona para valerse por sí misma. Esta discapacidad puede originarse de forma congénita o de manera adquirida.⁴¹

Las personas con ceguera tienen los mismos derechos que el resto de la población, sin embargo, por su condición, poseen los siguientes derechos específicos:⁴²

- a) Derecho a la inclusión educativa en centros regulares o especializados. Es importante que se tenga acceso a la educación y al aprendizaje del método Braille. Todas las personas ciegas deben saber leer y escribir en Braille⁴³ y deben existir escuelas para ciegos. Al respecto, es importante capacitar y sensibilizar a los padres de familia, directivos, profesores y alumnos de planteles educativos regulares con el fin de facilitar la participación de personas con discapacidad en dichos centros, también se debe fomentar que las personas ciegas cuenten con equipo de apoyo.
- b) Derecho a la atención médica. Ésta tiene que ser especializada y se tiene que dar un diagnóstico a tiempo y eficaz con el fin de prevenir posibles trastornos más graves.

⁴¹Rosas Barrientos, Ernesto, Coordinación a cargo de Borjón López-Coterilla, Inés, “Los derechos humanos de las personas con discapacidad visual”, México, 2002, Comisión Nacional de Derechos Humanos, p.3

⁴²*Idem*; pp.7-11

⁴³El Braille es el método de lectura que representa el alfabeto en relieve a través del código lecto-escritura de la combinación de seis puntos. Desde su origen, el Braille se sigue conservando prácticamente con la misma estructura original, únicamente se le han incrementado los puntos siete y ocho que se pueden usar de manera opcional y, que han permitido una mayor posibilidad en el número de elementos a representar y una mejor compatibilidad con la informática. Además del sistema Braille, existen, como método complementario a la lectura, las grabaciones en cinta magnetofónica, que han propiciado una más amplia bibliografía disponible, facilidad en su acceso, reducción tanto en los costos económicos como en el tiempo de producción, etcétera.

- c) Derecho a la rehabilitación. Es importante que se brinde el servicio de rehabilitación con el propósito de optimizar el uso de sus capacidades residuales, que serían los otros sentidos e incluso el de la vista en el caso de la ceguera curable o de la debilidad visual.
- e) Derecho a los servicios de apoyo y a los recursos auxiliares. Para reforzar su nivel de autonomía en la vida cotidiana y hacer posible que ejerzan sus derechos, se debe difundir la existencia de los servicios de apoyo y los recursos auxiliares y llevar a cabo programas políticos para que éstos no sean difíciles de obtener por su precio.
- f) Derecho a la información y a la comunicación. Cuando la ceguera es total, el oído y el tacto pasan a ser los principales canales en la recepción de la información, mientras que para las personas con debilidad visual, la poca visión que poseen es un recurso más que puede utilizar. Se debe fomentar la elaboración de medios alternativos de información, como, por ejemplo, imprimir textos en sistema Braille, hacer grabaciones en audio casetes, discos flexibles o discos compactos, entre otros.
- g) Derecho al acceso a la tecnología. El acceso a la mayoría de las obras impresas actualmente se está dando a través del escáner y el uso de la computadora. Mediante internet, se pueden encontrar sitios que ofrecen bibliografía diversa sobre la materia, además de que existen sistemas accesibles para las personas ciegas.
- h) Derecho al trabajo y la capacitación. Son necesarias medidas de diseño y de adaptación de los lugares de trabajo, de tal manera que se cuente con el equipo especializado mínimo indispensable para el uso de las personas con discapacidad visual.
- i) Derecho a la seguridad social. Cuando las personas con discapacidad visual trabajen, se les tiene que dar seguridad social.
- j) Derecho a vivir en familia, contraer matrimonio y tener hijos.
- k) Derecho a vivir sin violencia en su entorno familiar.
- l) Derecho a participar en las actividades culturales. Es necesaria su asistencia a los eventos culturales y su participación activa, a través de su capacidad creadora, artística e intelectual.
- m) Derecho a realizar actividades recreativas y deportivas. Desde los últimos juegos paraolímpicos, las personas con discapacidad visual han destacado en deportes como el atletismo. La evolución es notable y palpable, tanto por el número de marcas batidas como por el de competidores, que ha aumentado enormemente en disciplinas como el yudo.

- n) Derecho a ser incluidos en el censo. El censo debe tener un control de cuántas personas viven con este tipo de discapacidad, con el fin de que este dato pueda considerarse en la adopción de normas políticas específicas.
- ñ) Derecho a que el personal de atención médica, jurídica, etcétera esté capacitado y sensibilizado. Las personas que sufren discapacidad visual necesitan de la atención de personal capacitado y sensibilizado respecto de sus necesidades específicas.

2.2.4 Derechos Humanos de las personas con discapacidad física.

La discapacidad física, que también se conoce como discapacidad neuromotora, locomotora o motriz, es la limitación o falta de control de movimientos, de funcionalidad y de sensibilidad, que impide realizar las actividades de la vida diaria de manera independiente.⁴⁴ Generalmente, esta discapacidad se presenta en las extremidades, sin embargo, también se puede manifestar en todo el cuerpo junto con alteraciones sensoriales.

La principal característica es la movilidad limitada de las personas, quienes requieren de aparatos, como las sillas de ruedas, las muletas, los bastones, las andaderas, etcétera, para suplir una función perdida o disminuida.⁴⁵

Las deficiencias que originan cualquier discapacidad física pueden ser:

- Genéticas: son las que se pueden transmitir de padres a hijos.
- Congénitas: son las características, los rasgos, etcétera con los que nace el individuo y que no dependen sólo de factores hereditarios, sino que también son adquiridos durante la gestación.
- Adquiridas: son las ocasionadas por algún accidente o enfermedad después del nacimiento.
- Temporales: son las adquiridas a consecuencia de algún accidente que provoca una inmovilidad limitada y temporal, como podría ser el caso de una pierna o un brazo fracturados.
- Permanentes: son las limitaciones que acompañan a la persona hasta su muerte.⁴⁶

⁴⁴ Cisneros, Francisco, Coordinación a cargo de Borjón López-Coterilla, Inés, “Los derechos humanos de las personas con discapacidad física”, México, 2002, Comisión Nacional de Derechos Humanos, p. 3

⁴⁵ *Ibidem*; p. 3

⁴⁶ *Idem*; p. 4

Las personas con discapacidad física tienen derecho a las mismas oportunidades que los demás ciudadanos y a disfrutar, en términos de igualdad, de mejores condiciones de vida resultantes del desarrollo económico y social. Sus Derechos Humanos son los derechos inherentes a su condición ciudadana, a saber:

- a) Derecho a la Igualdad: todos los seres humanos nacemos libres e iguales en dignidad y derechos.⁴⁷
- b) Derecho al libre desplazamiento: eliminación y adecuación de las barreras físicas con el fin de que este sector de la población tenga acceso a los servicios de salud, educación, trabajo, cultura, etcétera. Los Estados deben establecer programas de acción para que el entorno físico sea accesible y para adoptar medidas que garanticen el acceso a la información y a la comunicación.⁴⁸
- c) Derecho al trabajo: toda persona tiene derecho al trabajo, toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual. Debe existir tanto en las zonas rurales como en las urbanas, igualdad de oportunidades para obtener empleo productivo y remunerado en el mercado de trabajo.⁴⁹
- d) Derecho al desarrollo social: los Estados deben tomar medidas para que los lugares donde se lleven a cabo actividades recreativas y deportivas sean accesibles.⁵⁰
- e) Derecho a la educación: es necesario que las instalaciones en los diferentes centros educativos comprendan entornos integrados para un mejor desarrollo de las personas con discapacidad, así como la flexibilidad tanto de los horarios como de los maestros.⁵¹
- f) Derecho a la salud: es importante que el Estado facilite la prestación de atención médica en materia de prevención, atención y rehabilitación, teniendo siempre en cuenta que la discapacidad no es una enfermedad.⁵²
- g) Derecho a la rehabilitación: el Estado debe asegurar la prestación de servicios de rehabilitación para las personas con discapacidad con el

⁴⁷ *Idem*; pp. 8-9

⁴⁸ *Ibidem*

⁴⁹ *Ibidem*

⁵⁰ *Idem*; p. 10

⁵¹ *Ibidem*

⁵² *Ibidem*;

fin de que logren alcanzar y mantener un nivel óptimo de autonomía y movilidad. Es importante señalar que las personas con discapacidad tienen los mismos derechos que el resto de la población, así como tienen que recibir las mismas oportunidades en términos de igualdad.⁵³

⁵³*Ibidem*

CAPÍTULO TERCERO. MARCO JURÍDICO FEDERAL MEXICANO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

México es un país que se ha preocupado en adoptar medidas jurídicas para defender y garantizar los derechos humanos de las personas con discapacidad. Al respecto, los siguientes son algunos ejemplos de protección jurídica que existen en el ámbito federal, sobre los derechos humanos de las personas con discapacidad.

3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo primero prohíbe toda discriminación motivada, entre otras cuestiones, por discapacidades.

3.2 Código Civil Federal.

El artículo 23 establece que las incapacidades son restricciones a la personalidad jurídica que no deben menoscabar la dignidad de la persona ni atentar contra la integridad de la familia; pero los incapaces pueden ejercitar sus derechos o contraer obligaciones por medio de sus representantes.

Cabe agregar que este ordenamiento jurídico contiene otras más disposiciones respecto de las personas incapaces.

3.3. Código de Comercio.

En el artículo 1048 prevé que la prescripción en materia mercantil correrá contra los menores é incapacitados, quedando a salvo los derechos de éstos para repetir contra sus tutores o curadores.

3.4 Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El artículo 149 anuncia que los ciudadanos mexicanos residentes en el territorio nacional, que se encuentren incapacitados físicamente 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.

Por otro lado, el artículo 218 prevé que aquellos electores que no sepan leer o que se encuentren impedidos físicamente para marcar sus boletas de voto, podrán hacerse asistir por una persona de su confianza que les acompañe.

3.5 Ley Aduanera.

El artículo 61, fracción XV prevé que no se pagarán los impuestos al comercio exterior por la entrada al territorio nacional, o la salida del mismo de los vehículos especiales o adaptados y las demás mercancías que importen las personas con discapacidad que sean para su uso personal, siempre que se trate de mercancías que por sus características suplan o disminuyan su discapacidad; permitan a dichas personas su desarrollo físico, educativo, profesional o social; se utilicen exclusiva y permanentemente por las mismas para esos fines, y cuenten con la autorización de la Secretaría.

Asimismo, considera como persona con discapacidad la que debido a la pérdida o anormalidad de una estructura o función psicológica, fisiológica o anatómica, sufre la restricción o ausencia de la capacidad de realizar una actividad en la forma o dentro del margen que se considera normal para un ser humano, y acredite dicha circunstancia con una constancia expedida por alguna institución de salud con autorización oficial.

3.6 Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

En el artículo 14 se indica que en el caso de concurso para la adquisición de bienes o servicios, en igualdad de condiciones, se dará preferencia a personas con discapacidad o a la empresa que cuente con personal con discapacidad.

3.7 Ley de Aeropuertos.

El artículo 36 refiere que los concesionarios y permisionarios de aeródromos civiles deberán adoptar las medidas necesarias que permitan atender de manera adecuada a las personas con discapacidad, así como a las de edad avanzada.

3.8 Ley de Amparo.

El artículo 91, fracción VI señala que el tribunal en Pleno, las Salas de la Suprema Corte de Justicia o los tribunales colegiados de Circuito, al conocer de los asuntos en revisión, tratándose de amparos en que los recurrentes

sean menores de edad o incapaces, examinarán sus agravios y podrán suplir sus deficiencias y apreciar los actos reclamados y su inconstitucionalidad.

3.9 Ley de Asistencia Social.

El artículo 4º fracciones I, V y VI, anuncia que, preferentemente, tendrán derecho a la asistencia social todas las niñas, niños y adolescentes, en especial aquellos que se encuentren en situación de riesgo o afectados por deficiencias en su desarrollo físico o mental; así también tienen preferencia los adultos mayores en desamparo, incapacidad, marginación o sujetos a maltrato; e igualmente las personas con algún tipo de discapacidad o necesidades especiales.

Los artículos 27, 28, inciso d) y 29, indican que el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, tiene la función de prestar servicios de representación y asistencia jurídica y de orientación social a niñas y niños, jóvenes, adultos mayores, personas con alguna discapacidad. Asimismo, es el organismo que habrá de coordinar con los gobiernos de las entidades federativas y municipios, el establecimiento de centros y servicios de rehabilitación física, psicológica, social y ocupacional, para las personas con algún tipo de discapacidad o necesidad especial, así como acciones que faciliten la disponibilidad y adaptación de prótesis, órtesis y ayudas funcionales.

Por otro lado, el artículo 29 aduce que dicho organismo también tiene la atribución de coordinar con los gobiernos de las entidades federativas y municipios, el establecimiento de centros y servicios de rehabilitación física, psicológica, social y ocupacional, para las personas con algún tipo de discapacidad o necesidad especial, así como acciones que faciliten la disponibilidad y adaptación de prótesis, órtesis y ayudas funcionales.

3.10 Ley de Aviación Civil.

El artículo 33 establece que en las aeronaves civiles, 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.

3.11 Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

El artículo 15, fracción 10, determina que el Programa Especial

Concurrente fomentará acciones de protección de los grupos vulnerables, en especial niños, discapacitados, personas con enfermedades terminales y de la tercera edad en las comunidades rurales.

Además, el artículo 162 refiere que para la atención de grupos vulnerables vinculados al sector rural, específicamente etnias, jóvenes, mujeres, jornaleros, adultos mayores y discapacitados, con o sin tierra, se formularán e instrumentarán programas enfocados a su propia problemática y posibilidades de superación, conjuntando los instrumentos de impulso a la productividad con los de carácter asistencial y con la provisión de infraestructura básica, así como con programas de empleo temporal que atiendan la estacionalidad de los ingresos de las familias campesinas.

3.12 Ley de Fomento para la Cultura y el Libro.

El artículo 10, fracción VIII, concede al Consejo Nacional de Fomento de la Lectura y del Libro, la función de apoyar acciones que favorezcan el acceso a los discapacitados a las bibliotecas y a las técnicas de audición de texto.

3.13 Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

El tercer párrafo del 25 señala que las organizaciones no gubernamentales legalmente constituidas, podrán acudir ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos para denunciar las violaciones de derechos humanos respecto de personas que por sus condiciones físicas, mentales, económicas y culturales, no tengan la capacidad efectiva de presentar quejas de manera directa.

3.14 Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores.

El artículo 5º, fracción VI, indica que la Ley tiene por objeto garantizar el derecho de la asistencia social a las personas adultas mayores en caso de discapacidad.

Por su parte, el artículo 6º fracción I, anuncia que el Estado deberá garantizar que toda institución pública o privada que brinde servicios a las personas adultas mayores, deberá contar con la infraestructura, mobiliario y equipo adecuado, así como con los recursos humanos necesarios para que se realicen procedimientos alternativos en los trámites administrativos, cuando tengan alguna discapacidad.

Y el artículo 18, fracción II, refiere que corresponde a las Instituciones

Públicas del Sector Salud, garantizar especial atención y asistencia a las personas adultas mayores que sufren de discapacidades funcionales.

3.15 Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

La fracción XV del artículo 21, prevé que toda obra pública de las dependencias y entidades, deberán cumplir con las normas de diseño y de señalización que se emitan, en instalaciones, circulaciones, servicios sanitarios y demás instalaciones análogas para las personas con discapacidad.

3.16 Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles.

El artículo 72, fracción VIII dispone que el Premio Nacional de la Juventud se otorgue, entre otras distinciones, en la de discapacidad e integración.

3.17 Ley del Impuesto Sobre la Renta.

El artículo 222 establece el incentivo para el patrón que contrate a personas que padezcan discapacidad motriz y que para superarla requieran usar permanentemente prótesis, muletas o sillas de ruedas; mental; auditiva o de lenguaje, en un ochenta por ciento o más de la capacidad normal o tratándose de invidentes, consistente en que podrán deducir de sus ingresos, un monto equivalente al 100% del impuesto sobre la renta de estos trabajadores retenido.

3.18 Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

El artículo 142, fracción IV, prevé que el servicio médico integral será un derecho del que podrán gozar los hijos discapacitados del militar sentenciado a cumplir una pena privativa de libertad, que no haya sido destituido de su empleo.

Asimismo, el artículo 147 aduce que tratándose de menores de edad, discapacitados mental o sensorialmente, incapacitados y personas adultas mayores con alguna discapacidad mental, sensorial o alguna incapacidad física, no podrá ordenarse la hospitalización sin el consentimiento de los padres o quienes legalmente los representen.

3.19 Ley de Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

El artículo 4º, fracción IV, inciso c), establece con carácter obligatorio el servicio cultural consistente en la atención a discapacitados.

Además, el artículo 198, fracción III, indica que el ISSSTE deberá ofrecer el servicio de atención a discapacitados.

3.20 Ley del Instituto Nacional de las Mujeres.

El artículo 3º refiere que son sujetos de los derechos de dicha Ley, todas las mujeres mexicanas y extranjeras que se encuentren en el territorio nacional, y las mexicanas en el extranjero, sin importar origen étnico, edad, estado civil, idioma, cultura, condición social, discapacidad, religión o dogma; quienes podrán participar en los programas, servicios y acciones que se deriven de dicho ordenamiento.

3.21 Ley del Seguro Social.

El artículo 45 refiere que la existencia de discapacidad física, mental o sensorial, no es causa para disminuir el grado de la incapacidad temporal o permanente, ni las prestaciones que correspondan al trabajador.

Además, el artículo 110 indica que con el propósito de proteger la salud y prevenir las enfermedades y la discapacidad, los servicios de medicina preventiva del IMSS llevarán a cabo programas de difusión para la salud, prevención y rehabilitación de la discapacidad, estudios epidemiológicos, producción de inmunobiológicos, inmunizaciones, campañas sanitarias y otros programas especiales enfocados a resolver problemas médico-sociales.

3.22 Ley Federal de Derechos.

El artículo 20 dispone que las personas que sufran alguna discapacidad paguen cuotas menores a las establecidas, por la expedición de cada pasaporte o documento de identidad

Asimismo, conforme a la fracción XV del artículo 186, las escuelas de Instituciones de Asistencia Privada y las que impartan exclusivamente enseñanza especial a personas con o sin discapacidad no causarán el derecho de inspección y vigilancia.

Por otro lado, el último párrafo del artículo 198, exenta a las personas discapacitadas del pago de derechos por el uso o aprovechamiento de los elementos naturales marinos e insulares sujetos al régimen de dominio público de la Federación existentes dentro de las Áreas Naturales Protegidas competencia de la Federación, derivado de actividades recreativas, turísticas y deportivas de buceo autónomo, buceo libre, esquí acuático, recorridos en embarcaciones motorizadas y no motorizadas, observación de fauna marina en general, pesca deportiva en cualquiera de sus modalidades, campismo, pernocta y la navegación en mares, canales, esteros, rías y lagunas costeras.

De igual manera, el artículo 288 les exenta del pago del derecho por el acceso a los museos, monumentos y zonas arqueológicas propiedad de la Federación.

3.23 Ley Federal de Protección al Consumidor.

El artículo 58 prevé que los proveedores de bienes y servicios que ofrezcan éstos al público en general, no podrán establecer preferencias o discriminación alguna respecto a los solicitantes del servicio, tales como selección de clientela, condicionamiento del consumo, reserva del derecho de admisión, exclusión a personas con discapacidad y otras prácticas similares, salvo por causas que afecten la seguridad o tranquilidad del establecimiento, de sus clientes o de las personas discapacitadas, o se funden en disposiciones expresas de otros ordenamientos legales.

Dichos proveedores en ningún caso podrán aplicar o cobrar cuotas extraordinarias o compensatorias a las personas con discapacidad por sus implementos médicos, ortopédicos, tecnológicos, educativos o deportivos necesarios para su uso personal, incluyéndose el perrogua en el caso de invidentes.

Asimismo, obliga a los proveedores a dar las facilidades o contar con los dispositivos indispensables, para que las personas con discapacidad puedan utilizar los bienes o servicios que ofrecen. Dichas facilidades y dispositivos no pueden ser inferiores a los que determinen las disposiciones legales o normas oficiales aplicables, ni tampoco podrá el proveedor establecer condiciones o limitaciones que reduzcan los derechos que legalmente correspondan al discapacitado como consumidor.

3.24 Ley Federal de Turismo.

La fracción X del artículo 2º, indica que esa ley tiene por objeto garantizar a las personas con discapacidad, la igualdad de oportunidades dentro de los programas de desarrollo del sector turismo.

El artículo 9º dispone que el turismo social comprende todos aquellos instrumentos y medios, a través de los cuales se otorgan facilidades para que las personas de recursos limitados, y con discapacidad viajen con fines recreativos, deportivos y/o culturales en condiciones adecuadas de economía, accesibilidad, seguridad y comodidad.

El artículo 11 indica que la Secretaría de Turismo promoverá la suscripción de acuerdos con prestadores de servicios turísticos por medio de los cuales se determinen precios y condiciones adecuados, en beneficio de personas con discapacidad.

El artículo 16 advierte que la Secretaría de Turismo impulsará la creación o adecuación de la infraestructura que requieran las zonas de desarrollo turístico prioritario, considerando también las necesidades de las personas con discapacidad.

El artículo 19 determina que la política de promoción turística atenderá en todo momento al desarrollo integral del país, considerando a las personas con discapacidad.

El artículo 28, fracción IV aduce que el Fondo Nacional de Fomento al Turismo tendrá la función de ejecutar obras de infraestructura y urbanización, y realizar edificaciones e instalaciones en centros de desarrollo turístico que permitan una oferta masiva de servicios turísticos. Para dicho fin, el Fondo deberá tomar en cuenta en la ejecución de dichas obras las necesidades de las personas con discapacidad.

El artículo 30 hace partícipe a la Secretaría de Turismo, en la elaboración de programas de capacitación turística y promoción para el establecimiento de escuelas y centros de educación y capacitación, para la formación de profesionales y técnicos en ramas de la actividad turística. En dichos programas se deberá tomar en cuenta a las personas con discapacidad.

El artículo 32 refiere que en la prestación de los servicios turísticos no habrá discriminación por razones discapacidad.

3.25 Ley General de Asentamientos Humanos.

El artículo 3º, fracción XIX determina que el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población, tenderá a mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural, mediante el desarrollo y adecuación en los centros de población de la infraestructura, el equipamiento y los servicios urbanos que garanticen la seguridad, libre tránsito y accesibilidad que requieren las personas con discapacidad.

El artículo 33, fracción IX dispone que para la ejecución de acciones de conservación y mejoramiento de los centros de población, además de las previsiones señaladas en el artículo anterior, la legislación estatal de desarrollo urbano establecerá las disposiciones para la construcción y adecuación de la infraestructura, el equipamiento y los servicios urbanos para garantizar la seguridad, libre tránsito y accesibilidad requeridas por las personas con discapacidad, estableciendo los procedimientos de consulta a los discapacitados sobre las características técnicas de los proyectos.

El artículo 51, fracción XIII advierte que la Federación, las entidades federativas y los municipios, fomentarán la coordinación y la concertación de acciones e inversiones entre los sectores público, social y privado para promover la construcción y adecuación de la infraestructura, el equipamiento y los servicios urbanos que requiera la población con discapacidad.

3.26 Ley General de Cultura Física y Deporte.

El artículo 2º, fracción XI aduce que los deportistas con algún tipo de discapacidad no serán objeto de discriminación alguna, siempre que las actividades a realizar no pongan en peligro su integridad.

El artículo 29, fracción XXII dispone que la CONADE tiene la atribución de formular programas para promover la cultura física y deporte entre las personas con discapacidad.

El artículo 80 menciona que la planificación y construcción de instalaciones de cultura física y deporte financiadas con recursos provenientes del erario público, deberá realizarse tomando en cuenta las especificaciones técnicas de los deportes y actividades que se proyecta desarrollar, así como los requerimientos de construcción y seguridad determinados en la Norma Oficial Mexicana correspondiente, que para tal efecto expida la dependencia en la materia, para el uso normal de las mismas por parte de personas con alguna discapacidad física, garantizando en todo momento que se favorezca su utilización multifuncional, teniendo en cuenta las diferentes disciplinas deportivas, la máxima disponibilidad de horario y los distintos niveles de práctica de los ciudadanos.

El artículo 90 anuncia que la CONADE participará en la elaboración de programas de capacitación en actividades de cultura física y deporte, los cuales deberán contemplar la capacitación respecto a la atención de las personas con algún tipo de discapacidad.

3.27 Ley General de Educación.

El artículo 41 establece que la educación especial está destinada a individuos con discapacidades transitorias o definitivas, así como a aquellos con aptitudes sobresalientes.

Agrega que tratándose de menores de edad con discapacidades, la educación propiciará su integración a los planteles de educación básica regular, mediante la aplicación de métodos, técnicas y materiales específicos. Para quienes no logren esa integración, esta educación procurará la satisfacción de necesidades básicas de aprendizaje para la autónoma convivencia social y productiva, para lo cual se elaborarán programas y materiales de apoyo didácticos necesarios.

Asimismo, indica que esa educación incluye orientación a los padres o tutores, así como también a los maestros y personal de escuelas de educación básica regular que integren a alumnos con necesidades especiales de educación.

3.28 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El artículo 39, fracción XXIII establece que la Secretaría de Salud debe establecer y ejecutar con la participación que corresponda a otras dependencias asistenciales, públicas y privadas, planes y programas para la asistencia, prevención, atención y tratamiento a los discapacitados.

3.29 Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

El artículo 3º, inciso c) dispone que uno de los principios rectores de la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, es el de igualdad sin distinción de raza, edad, sexo, religión, idioma o lengua, opinión política o de cualquier otra índole, origen étnico, nacional o social, posición económica, discapacidad, circunstancias de nacimiento o cualquiera otra condición suya o de sus ascendientes, tutores o representantes legales.

El artículo 16 indica que las niñas, niños y adolescentes tienen reconocidos sus derechos y no deberá hacerse ningún tipo de discriminación en razón de discapacidad física, entre otras.

El artículo 28, fracción I aduce que las autoridades federales, del Distrito Federal, estatales y municipales, se mantendrán coordinados a fin de disponer lo necesario para que niñas, niños y adolescentes con discapacidad, reciban

la atención apropiada a su condición, que los rehabilite, les mejore su calidad de vida, les reincorpore a la sociedad y los equipare a las demás personas en el ejercicio de sus derechos.

El artículo 29 dice que una persona con discapacidad es quien padezca una alteración funcional física, intelectual o sensorial, que le impida realizar una actividad propia de su edad y medio social, y que implique desventajas para su integración familiar, social, educacional o laboral.

El artículo 30 cita que las niñas, niños y adolescentes con discapacidad física, intelectual o sensorial no podrán ser discriminados por ningún motivo, y que independientemente de los demás derechos que reconoce y otorga dicha ley, tienen derecho a desarrollar plenamente sus aptitudes y a gozar de una vida digna que les permita integrarse a la sociedad, participando, en la medida de sus posibilidades, en los ámbitos escolar, laboral, cultural, recreativo y económico.

El artículo 31 dispone que la Federación, el Distrito Federal, estados y municipios establecerán normas tendentes a:

- Reconocer y aceptar la existencia de la discapacidad.
- Ofrecer apoyos educativos y formativos para padres y familiares de niñas, niños y adolescentes con discapacidad, a fin de aportarles los medios necesarios para que puedan fomentar su desarrollo y vida digna.
- Promover acciones interdisciplinarias para el estudio, diagnóstico temprano, tratamiento y rehabilitación de las discapacidades de niñas, niños y adolescentes que en cada caso se necesiten, asegurando que sean accesibles a las posibilidades económicas de sus familiares.
- Fomentar centros educativos especiales y proyectos de educación especial que permitan a niñas, niños y adolescentes con discapacidad, integrarse en la medida de su capacidad a los sistemas educativos regulares. Asimismo, dispondrán de cuidados elementales gratuitos, acceso a programas de estimulación temprana, servicios de salud, rehabilitación, esparcimiento, actividades ocupacionales, así como a la capacitación para el trabajo, para lo cual se promoverá, de no contarse con estos servicios, a su creación.
- Adaptar el medio que rodea a niñas, niños y adolescentes con discapacidad a sus necesidades particulares.

3.30 Ley General de las Personas con Discapacidad.

El artículo 1º dispone que el objeto de la ley es establecer las bases que

permitan la plena inclusión de las personas con discapacidad, en un marco de igualdad y de equiparación de oportunidades, en todos los ámbitos de la vida. Asimismo, reconoce los derechos humanos de las personas con discapacidad.

El artículo 2º enumera los conceptos de asistencia social, ayudas técnicas, comunidad de sordos, educación especial, equiparación de oportunidades estenografía proyectada, estimulación temprana, lenguas de señas, persona con discapacidad, prevención, rehabilitación y sistema de escritura braille.

El artículo 4º refiere que los derechos que esa ley son reconocidos a todas las personas con discapacidad, sin distinción por origen étnico o nacional, género, edad, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias, estado civil, o cualquiera otra que atente contra su dignidad.

El artículo 6º anuncia las facultades del Ejecutivo Federal en materia de derechos de las personas discapacitadas.

El artículo 7º indica que las personas con discapacidad tienen derecho a servicios públicos para la atención de su salud y rehabilitación integral. También contempla las acciones que para tales efectos deberán realizar las autoridades competentes del Sector Salud.

El artículo 9º prevé que las personas con discapacidad tienen derecho al trabajo y la capacitación.

El artículo 10 declara que la educación que imparta y regule el Estado, deberá contribuir a su desarrollo integral para potenciar y ejercer plenamente sus capacidades, habilidades y aptitudes. Para tales efectos, indica las acciones que las autoridades competentes deben establecer.

El artículo 11 menciona que el Sistema Nacional de Bibliotecas, salas de lectura y servicios de información de la Administración Pública Federal se incluirán, entre otros, los equipos de cómputo con tecnología adaptada, escritura e impresión en el Sistema de Escritura Braille, ampliadores y lectores de texto, espacios adecuados y demás innovaciones tecnológicas que permita su uso a las personas con discapacidad.

El artículo 12 reconoce la Lengua de Señas Mexicana como una de las lenguas que forman parte del patrimonio lingüístico de la nación mexicana.

El artículo 13 dispone que las personas con discapacidad tienen derecho al libre desplazamiento en condiciones dignas y seguras en espacios públicos. Además, refiere que los edificios públicos que sean construidos a partir del inicio de la vigencia de esa ley, según el uso al que serán destinados, se adecuarán a las Normas Oficiales que expidan las autoridades competentes, para el aseguramiento de la accesibilidad a los mismos.

El artículo 14 indica que las empresas privadas deberán contar con facilidades arquitectónicas para sus trabajadores con alguna discapacidad.

El artículo 16 aduce que las personas con discapacidad tienen derecho a una vivienda digna. Para ello, los programas de vivienda del sector público incluirán proyectos arquitectónicos de construcciones que consideren las necesidades propias de las personas con discapacidad. De la misma manera, los organismos públicos de vivienda otorgarán facilidades a las personas con discapacidad para recibir créditos o subsidios para la adquisición, construcción o remodelación de vivienda.

El artículo 17 enumera diversas acciones que deberán cumplir las autoridades competentes, a saber:

- Impulsar programas que permitan la accesibilidad, seguridad, comodidad, calidad y funcionalidad en los medios de transporte público aéreo, terrestre y marítimo y medios de comunicación a las personas con discapacidad.
- Promover que en las licitaciones de concesión del servicio de transporte público, las unidades incluyan especificaciones técnicas y antropométricas en materia de discapacidad.
- Garantizar que las empresas del transporte de pasajeros incluyan en sus unidades, especificaciones técnicas y antropométricas adecuadas para las personas con discapacidad.
- Promover el diseño de programas y campañas de educación vial, cortesía urbana y respeto hacia las personas con discapacidad en su tránsito por la vía pública y en lugares de acceso al público.
- Promover el otorgamiento de estímulos fiscales a las empresas concesionarias de las diversas modalidades de servicio de transporte público y de medios de comunicación, que realicen acciones que permitan el uso integral de sus servicios por las personas con discapacidad.

El artículo 18 menciona que los medios de comunicación implementarán el uso de tecnología y, en su caso, de intérpretes de la Lengua de Señas Mexicana, que permitan a la comunidad de sordos las facilidades de comunicación y el acceso al contenido de su programación.

El artículo 19 dispone diversas acciones a cargo de las autoridades competentes, que son a favor del mejor desarrollo de las personas con discapacidad, por ejemplo:

- Establecer medidas que garanticen la plena incorporación de las

personas con discapacidad en todas las acciones y programas de desarrollo social.

- Impulsar la prestación de servicios de asistencia social, aplicándolos para personas con discapacidad en situación de abandono o marginación.
- Concertar la apertura de centros asistenciales y de protección para personas con discapacidad.
- Impulsar el desarrollo de la investigación de la asistencia social para las personas con discapacidad, a fin de que la prestación de estos servicios se realice adecuadamente.

El artículo 20 anuncia la potestad de las autoridades federales, estatales y municipales de celebrar convenios con los sectores privado y social, a fin de promover los servicios de asistencia social para las personas con discapacidad en todo el país; promover la aportación de recursos materiales, humanos y financieros; procurar la integración y el fortalecimiento de la asistencia pública y privada; establecer mecanismos para la demanda de servicios de asistencia social y los demás que tengan por objeto garantizar la prestación de servicios de asistencia social para las personas con discapacidad.

El artículo 22 indica que todas las personas con discapacidad podrán acceder y disfrutar de los servicios culturales, participar en la generación de cultura y colaborar en la gestión cultural.

El artículo 24 señala que las personas con discapacidad tendrán 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.

El artículo 28 aduce que corresponde a los órganos de los Gobiernos Federal, de las Entidades Federativas, y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias y jurisdicción, participar en la elaboración del Programa Nacional para el Desarrollo de las Personas con Discapacidad, observar y hacer observar las responsabilidades y obligaciones con relación a las personas con discapacidad.

El artículo 30 prevé las atribuciones del Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad.

3.31 Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

El artículo 1º declara que las disposiciones de esa ley son de orden público y de interés social, cuyo objeto es prevenir y eliminar todas las formas de

discriminación que se ejerzan contra cualquier persona en los términos del Artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como promover la igualdad de oportunidades y de trato.

El artículo 2º menciona que los poderes públicos federales deberán eliminar aquellos obstáculos que limiten en los hechos su ejercicio e impidan el pleno desarrollo de las personas.

El artículo 4º reconoce que se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra, tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas.

El artículo 11, fracción III dispone que los órganos públicos y las autoridades federales, en el ámbito de su competencia, llevarán a cabo medidas positivas y compensatorias a favor de la igualdad de oportunidades de las niñas y los niños, tal como promover el acceso a centros de desarrollo infantil, incluyendo a menores con discapacidad.

El artículo 13 enlista las medidas positivas y compensatorias a favor de la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, que deberán llevar a cabo los órganos públicos y las autoridades federales, en el ámbito de su competencia, llevarán a cabo, a saber:

- Promover un entorno que permita el libre acceso y desplazamiento.
- Procurar su incorporación, permanencia y participación en las actividades educativas regulares en todos los niveles.
- Promover el otorgamiento, en los niveles de educación obligatoria, de las ayudas técnicas necesarias para cada discapacidad.
- Crear programas permanentes de capacitación para el empleo y fomento a la integración laboral.
- Crear espacios de recreación adecuados.
- Procurar la accesibilidad en los medios de transporte público de uso general.
- Promover que todos los espacios e inmuebles públicos o que presten servicios al público, tengan las adecuaciones físicas y de señalización para su acceso, libre desplazamiento y uso.
- Procurar que las vías generales de comunicación cuenten con señalamientos adecuados para permitirles el libre tránsito.
- Informar y asesorar a los profesionales de la construcción acerca de los requisitos para facilitar el acceso y uso de inmuebles.

- Promover que en las unidades del sistema nacional de salud y de seguridad social reciban regularmente el tratamiento y medicamentos necesarios para mantener y aumentar su capacidad funcional y su calidad de vida.

Por todo lo anterior, puede concluirse que México contiene múltiples disposiciones normativas dirigidas a las personas que sufren de alguna discapacidad, y que tienen por finalidad hacerles más adecuado el acceso a sus derechos en atención a la discapacidad que sufren.

No puede negarse que tales acciones normativas constituyen un progreso del Estado, en la búsqueda de otorgar a las personas discapacitadas de aquellos elementos tendentes a disminuir progresivamente las diferencias, respecto de las personas que no sufren de alguna discapacidad.

Sin embargo, es sabido por todos que tales medidas no son suficientes, ya que también sería útil el establecer, en los diferentes niveles de la educación, una cultura de reconocimiento, respeto, tolerancia, etc., de las personas con discapacidad, para con ello alcanzar una sociedad en la que tanto las personas que sufren de alguna discapacidad como las que no, vivan en una mejor armonía.

CAPITULO CUARTO. RECOPIACIÓN DE INSTRUMENTOS INTERNACIONALES QUE, EN ESPECIFICO, PROTEGEN LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.

En este capítulo se recopilarán las partes correspondientes de diversos instrumentos internacionales, algunos de ellos celebrados por México, que contienen diversas disposiciones relativas a la protección de los derechos humanos de las personas con discapacidad.

Con ello, se podrá advertir la preocupación que han tenido los gobiernos y los entes de derechos internacional, en eliminar cualquier forma de discriminación que pudieran sufrir las personas con discapacidad.

4.1 DECLARACIONES INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS CELEBRADOS POR MÉXICO, QUE CONTIENEN DISPOSICIONES PROTECTORAS DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.

4.1.1 Declaración americana de los derechos y deberes del hombre. ⁵⁴

“Derecho de igualdad ante la ley

Artículo II. *Todas las personas son iguales ante la ley y tienen los derechos y deberes consagrados en esta declaración sin distinción de raza, sexo, idioma, credo ni otra alguna.*

...

Derecho a la seguridad social

Artículo XVI. *Toda persona tiene derecho a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia.”*

4.1.2 Declaración universal de derechos humanos. ⁵⁵

“Artículo 2

1. *Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en*

⁵⁴Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana, mediante resolución XXX, Bogotá, Colombia. Fecha de adopción: 2 de mayo de 1948.

⁵⁵Adoptada por la Resolución de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, 217 A (III) Fecha de adopción: 10 de diciembre de 1948.

esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

...

Artículo 7

Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación.

Artículo 23

1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.

2. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual.

...”

4.1.3 Declaración de los derechos del niño.⁵⁶

“Principio 1

El niño disfrutará de todos los derechos enunciados en esta Declaración. Estos derechos serán reconocidos a todos los niños sin excepción alguna ni distinción o discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento u otra condición, ya sea del propio niño o de su familia.

...

Principio 5

El niño física o mentalmente impedido o que sufra algún impedimento social debe recibir el tratamiento, la educación y el cuidado especiales que requiere su caso particular.”

4.1.4 Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales.⁵⁷

⁵⁶Adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su resolución 1386 (XIV), Fecha de adopción: 20 de noviembre de 1959.

⁵⁷Depositario: ONU. Lugar de adopción: Nueva York, E. U. A. Fecha de adopción: 16 de diciembre de 1966. Vinculación de México: 23 de marzo de 1981, adhesión. Aprobación del Senado: 18 de diciembre de 1980, según decreto publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 9 de enero de 1981. Entrada en vigor: 3 de enero de 1976, general; 23 de junio de

“Artículo 9

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social.”

Al respecto, el Comité sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, señaló que en la legislación nacional de numerosos de Estados, no está prevista una seguridad social o un seguro social adecuados que protejan a las personas de edad o a las personas que tienen una discapacidad, padecen una enfermedad o se encuentran en otras situaciones que no les permiten obtener los ingresos necesarios para vivir dignamente. Al mismo tiempo, muchos países cuyos Estados ofrecen esa protección están comenzando a transferir la responsabilidad de estas prestaciones al sector privado. Estas cuestiones plantean serios motivos de preocupación en lo que respecta al goce de los derechos que figuran en el Pacto.⁵⁸

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales pregunta concretamente a los Estados Partes si cuentan con servicios de seguridad social en las siguientes esferas: atención médica, subsidio de enfermedad, subsidio de maternidad, jubilación, subsidio de invalidez, prestación al supérstite, subsidio por accidente de trabajo, subsidio de desempleo y subsidio familiar.⁵⁹

El Comité ha prestado especial atención al goce de los derechos previstos en el artículo 9 por parte de las mujeres, las personas de edad y las personas con discapacidad.⁶⁰

“Artículo 12

- 1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.*
- 2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para:*
 - a) La reducción de la mortinatalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños;*
 - b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente;*

1981, México. Publicación del decreto de promulgación en el *Diario Oficial* de la Federación: martes 12 de mayo de 1981. Última modificación *Diario Oficial*: ninguna

⁵⁸Véase http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu6/2/fs16_sp.htm

⁵⁹*Ibidem*

⁶⁰*Ibidem*

- c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas;*
- d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.”*

Al respecto, el Comité sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, señaló que el reconocimiento del derecho a la salud no significa evidentemente que sus beneficiarios tengan derecho a estar sanos. El Pacto subraya, más bien, la obligación de los Estados Partes de asegurar a sus ciudadanos el disfrute "del más alto nivel posible de salud".⁶¹

En ese sentido, se advirtió que el artículo 12 hace hincapié en el acceso equitativo a la asistencia sanitaria y a unas garantías mínimas de asistencia sanitaria en caso de enfermedad.⁶²

Asimismo, dicho Comité ha dedicado esfuerzos a esclarecer el derecho a la salud y vigilar su cumplimiento y también ha mantenido un debate general sobre ese tema y ha adoptado una observación general sobre los derechos de las personas con discapacidad.⁶³

“Artículo 15

- 1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a:*
 - a) Participar en la vida cultural;*
 - b) Gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones;*
 - c) Beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora.*
- 2. Entre las medidas que los Estados Partes en el presente Pacto deberán adoptar para asegurar el pleno ejercicio de este derecho, figurarán las necesarias para la conservación, el desarrollo y la difusión de la ciencia y de la cultura.*
- 3. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la indispensable libertad para la investigación científica y para la*

⁶¹ *Ibidem*

⁶² *Ibidem*

⁶³ *Ibidem*

actividad creadora.

4. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen los beneficios que derivan del fomento y desarrollo de la cooperación y de las relaciones internacionales en cuestiones científicas y culturales.”

A lo anterior, el Comité sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, indicó que los derechos a gozar de la cultura, a participar en la vida cultural y a beneficiarse de los adelantos científicos, constituyen la base del artículo 15. Aunque estas cuestiones podrían parecer ajenas a los derechos humanos, tienen una importancia fundamental para los principios de la igualdad de trato, la libertad de expresión, el derecho a recibir e impartir información y el derecho al pleno desarrollo de la personalidad humana.⁶⁴

Agregó que a menudo puede ocurrir que los Estados ataquen o ridiculicen determinados atributos culturales para intentar favorecer a un grupo nacional, racial o étnico en detrimento de otro, por citar sólo un ejemplo de la importancia de los derechos en cuestión. Además, entre estos derechos se incluye el derecho a participar en la vida de la sociedad, interpretando en sentido amplio el término "cultura".⁶⁵

Por último, adujo que el derecho a gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones, tiene por objeto asegurar que todos los miembros de la sociedad puedan gozar de los adelantos científicos, en especial los grupos desfavorecidos.⁶⁶

4.1.5 Declaración sobre el progreso y desarrollo en lo social.⁶⁷

“Artículo 1

Todos los pueblos y todos los seres humanos, sin distinción alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, nacionalidad, origen étnico, situación familiar o social o convicciones políticas o de otra índole, tienen derecho a vivir con dignidad y a gozar libremente de los frutos del progreso social y, por su parte, deben contribuir a él.

⁶⁴*Ibidem*

⁶⁵*Ibidem*

⁶⁶*Ibidem*

⁶⁷Proclamada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, en su Resolución 2542 (XXIV). Fecha de adopción: 11 de diciembre de 1969.

...

Artículo 11

...

c) *La protección de los derechos y la garantía del bienestar de los niños, ancianos e impedidos; la protección de las personas física o mentalmente desfavorecidas;*

...

Artículo 19

...

d) *La institución de medidas apropiadas para la rehabilitación de las personas mental o físicamente impedidas, especialmente los niños y los jóvenes, a fin de permitirles, en la mayor medida posible, ser miembros útiles de la sociedad —entre estas medidas deben figurar la provisión de tratamiento y prótesis y otros aparatos técnicos, los servicios de educación, orientación profesional y social, formación y colocación selectiva y la demás ayuda necesaria— y la creación de condiciones sociales en las que los impedidos no sean objeto de discriminación debida a sus incapacidades.”*

4.1.6 Declaración de los derechos del retrasado mental.⁶⁸

“La Asamblea General,

Consciente de la obligación de los Estados Miembros de las Naciones Unidas, contraída en virtud de la Carta, de adoptar medidas conjunta o separadamente, en cooperación con la Organización, para promover niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos y condiciones de progreso y desarrollo económico y social,

Reafirmando su fe en los derechos humanos y las libertades fundamentales y en los principios de paz, de dignidad y valor de la persona humana y de justicia social proclamados en la Carta,

Recordando los principios de la Declaración Universal de Derechos Humanos, los pactos internacionales de derechos humanos y la Declaración de los Derechos del Niño y las normas de progreso social ya enunciadas en las constituciones, las convenciones, las recomendaciones y las resoluciones de la Organización Internacional del Trabajo, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, la Organización Mundial de la

⁶⁸Proclamada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su resolución 2856 (XXVI). Fecha de adopción: 20 de diciembre de 1971

Salud, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y otras organizaciones interesadas,

Subrayando que en la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social se ha proclamado la necesidad de proteger los derechos de los física y mentalmente desfavorecidos y de asegurar su bienestar y su rehabilitación,

Teniendo presente la necesidad de ayudar a los retrasados mentales a desarrollar sus aptitudes en las más diversas esferas de actividad, así como de fomentar, en la medida de lo posible, su incorporación a la vida social normal,

Consciente de que, dado su actual nivel de desarrollo, algunos países no se hallan en situación de dedicar a estas actividades sino esfuerzos limitados,

Proclama la presente Declaración de Derechos del Retrasado Mental y pide que se adopten medidas en el plano nacional o internacional para que sirvan de base y de referencia común para la protección de estos derechos:

Artículo 1

El retrasado mental debe gozar, hasta el máximo grado de viabilidad, de los mismos derechos que los demás seres humanos.

Artículo 2

El retrasado mental tiene derecho a la atención médica y el tratamiento físico que requiera su caso, así como a la educación, la capacitación, la rehabilitación y la orientación que le permitan desarrollar al máximo su capacidad y sus aptitudes.

Artículo 3

El retrasado mental tiene derecho a la seguridad económica y a un nivel de vida decoroso. Tiene derecho, en la medida de sus posibilidades, a desempeñar un empleo productivo o alguna otra ocupación útil.

Artículo 4

De ser posible, el retrasado mental debe residir con su familia o en un hogar que reemplace al propio, y participar en las distintas formas de la vida de la comunidad. El hogar en que viva debe recibir asistencia. En caso de que sea necesario internarlo en un establecimiento especializado, el ambiente y las condiciones de vida dentro de tal institución deberán asemejarse en la mayor medida posible a los de la vida normal.

Artículo 5

El retrasado mental debe poder contar con la atención de un tutor calificado cuando esto resulte indispensable para la protección de su persona y sus bienes.

Artículo 6

El retrasado mental debe ser protegido contra toda explotación y todo abuso o trato degradante. En caso de que sea objeto de una acción judicial, deberá ser sometido a un proceso justo en que se tenga plenamente en cuenta su grado de responsabilidad, atendidas sus facultades mentales.

Artículo 7

Si algunos retrasados mentales no son capaces, debido a la gravedad de su impedimento, de ejercer efectivamente todos sus derechos, o si se hace necesario limitar o incluso suprimir tales derechos, el procedimiento que se emplee a los fines de esa limitación o supresión deberá entrañar salvaguardas jurídicas que protejan al retrasado mental contra toda forma de abuso. Dicho procedimiento deberá basarse en una evaluación de su capacidad social por expertos calificados. Asimismo, tal limitación o supresión quedará sujeta a revisiones periódicas y reconocerá el derecho de apelación a autoridades superiores.”

4.1.7 Declaración de los derechos de los impedidos.⁶⁹

“La Asamblea General,

Consciente del compromiso que los Estados Miembros han asumido, en virtud de la Carta de las Naciones Unidas, de tomar medidas conjunta o separadamente, en cooperación con la Organización, para promover niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos y condiciones de progreso y desarrollo económico y social,

Reafirmando su fe en los derechos humanos y las libertades fundamentales y en los principios de paz, de dignidad y valor de la persona humana y de justicia social proclamados en la Carta,

Recordando los principios de la Declaración Universal de Derechos Humanos, de los pactos internacionales de derechos humanos, de la Declaración de los Derechos del Niño y la Declaración de los Derechos del Retrasado Mental,

⁶⁹Proclamada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, mediante Resolución 3447 (XXX). Fecha de adopción: 9 de diciembre de 1975.

así como las normas de progreso social ya enunciadas en las constituciones, los convenios, las recomendaciones y las resoluciones de la Organización Internacional del Trabajo, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, la Organización Mundial de la Salud, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y otras organizaciones interesadas,

Recordando, asimismo, la Resolución 1921 (LVIII) del Consejo Económico y Social, de 6 de mayo de 1975, sobre la prevención de la incapacitación y la readaptación de los incapacitados, Subrayando que la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social ha proclamado la necesidad de proteger los derechos de los física y mentalmente desfavorecidos y de asegurar su bienestar y su rehabilitación,

Teniendo presente la necesidad de prevenir la incapacidad física y mental y de ayudar a los impedidos a desarrollar sus aptitudes en las más diversas esferas de actividad, así como de fomentar, en la medida de lo posible, su incorporación a la vida social normal,

Consciente de que, dado su actual nivel de desarrollo, algunos países no se hallan en situación de dedicar a estas actividades sino esfuerzos limitados, Proclama la presente Declaración de los Derechos de los Impedidos y pide que se adopten medidas en los planos nacional e internacional para que la Declaración sirva de base y de referencia comunes para la protección de estos derechos:

- 1. El término "impedido" designa a toda persona incapacitada de subvenir por sí misma, en su totalidad o en parte, a las necesidades de una vida individual o social normal a consecuencia de una deficiencia, congénita o no, de sus facultades físicas o mentales.*
- 2. El impedido debe gozar de todos los derechos enunciados en la presente Declaración. Deben reconocerse esos derechos a todos los impedidos, sin excepción alguna y sin distinción ni discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de otra índole, origen nacional o social, fortuna, nacimiento o cualquier otra circunstancia, tanto si se refiere personalmente al impedido como a su familia.*
- 3. El impedido tiene, esencialmente, derecho a que se respete su dignidad humana. El impedido, cualesquiera sean el origen, la naturaleza o la gravedad de sus trastornos y deficiencias, tiene los mismos derechos fundamentales que sus conciudadanos de la misma edad, lo que supone, en primer lugar, el derecho a disfrutar de una vida decorosa, lo más normal y plena que sea posible.*

- 4.** *El impedido tiene los mismos derechos civiles y políticos que los demás seres humanos; el párrafo 7 de la Declaración de los Derechos del Retrasado Mental se aplica a toda posible limitación o supresión de esos derechos para los impedidos mentales.*
- 5.** *El impedido tiene derecho a las medidas destinadas a permitirle lograr la mayor autonomía posible.*
- 6.** *El impedido tiene derecho a recibir atención médica, psicológica y funcional, incluidos los aparatos de prótesis y ortopedia; a la readaptación médica y social; a la educación; la formación y a la readaptación profesionales; las ayudas, consejos, servicios de colocación y otros servicios que aseguren el aprovechamiento máximo de sus facultades y aptitudes y aceleren el proceso de su integración o reintegración social.*
- 7.** *El impedido tiene derecho a la seguridad económica y social y a un nivel de vida decoroso. Tiene derecho, en la medida de sus posibilidades, a obtener y conservar un empleo y a ejercer una ocupación útil, productiva y remunerativa, y a formar parte de organizaciones sindicales.*
- 8.** *El impedido tiene derecho a que se tengan en cuenta sus necesidades particulares en todas las etapas de la planificación económica y social.*
- 9.** *El impedido tiene derecho a vivir en el seno de su familia o de un hogar que la sustituya y a participar en todas las actividades sociales, creadoras o recreativas. Ningún impedido podrá ser obligado, en materia de residencia, a un trato distinto del que exija su estado o la mejoría que se le podría aportar. Si fuese indispensable la permanencia del impedido en un establecimiento especializado, el medio y las condiciones de vida en él deberán asemejarse lo más posible a los de la vida normal de las personas de su edad.*
- 10.** *El impedido debe ser protegido contra toda explotación, toda reglamentación o todo trato discriminatorio, abusivo o degradante.*
- 11.** *El impedido debe poder contar con el beneficio de una asistencia letrada jurídica competente cuando se compruebe que esa asistencia es indispensable para la protección de su persona y sus bienes. Si fuere objeto de una acción judicial, deberá ser sometido a un procedimiento justo que tenga plenamente en cuenta sus condiciones físicas y mentales.*
- 12.** *Las organizaciones de impedidos podrán ser consultadas con provecho respecto de todos los asuntos que se relacionen con los derechos humanos y otros derechos de los impedidos.*
- 13.** *El impedido, su familia y su comunidad deben ser informados plenamente, por todos los medios apropiados, de los derechos enunciados en la presente Declaración.”*

4.1.8 Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder.⁷⁰

“A) LAS VÍCTIMAS DE DELITOS

...

3. Las disposiciones de la presente Declaración serán aplicables a todas las personas sin distinción alguna, ya sea de raza, color, sexo, edad, idioma, religión, nacionalidad, opinión política o de otra índole, creencias o prácticas culturales, situación económica, nacimiento o situación familiar, origen étnico o social, o impedimento físico.”

4.1.9 Conjunto de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión.⁷¹

“Principio 5

- 1. Los presentes principios se aplicarán a todas las personas en el territorio de un Estado, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión o creencia religiosa, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.*
- 2. Las medidas que se apliquen con arreglo a la ley y que tiendan a proteger exclusivamente los derechos y la condición especial de la mujer, en particular de las mujeres embarazadas y las madres lactantes, los niños y los jóvenes, las personas de edad, los enfermos o los impedidos, no se considerarán discriminatorias. La necesidad y la aplicación de tales medidas estarán siempre sujetas a revisión por un juez u otra autoridad.”*

4.2 TRATADOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS

⁷⁰Adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, mediante Resolución 40/34. Fecha de adopción: 29 de noviembre de 1985

⁷¹Proclamado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su Resolución 43/173. Fecha de adopción: 9 de diciembre de 1988

CELEBRADOS POR MÉXICO, QUE CONTIENEN DISPOSICIONES PROTECTORAS DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS DISCAPACITADAS.

4.2.1 Protocolo adicional a la convención americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales “Protocolo de San Salvador”.⁷²

“ ...

Artículo 9. Derecho a la seguridad social

1. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa.

“ ...

Artículo 13. Derecho a la educación

“ ...

3. Los Estados Partes en el presente Protocolo reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio del derecho a la educación:

“ ...

e. Se deberán establecer programas de enseñanza diferenciada para los minusválidos a fin de proporcionar una especial instrucción y formación a personas con impedimentos físicos o deficiencias mentales.

“ ...

Artículo 18. Protección de los minusválidos

Toda persona afectada por una disminución de sus capacidades físicas o mentales tiene derecho a recibir una atención especial con el fin de alcanzar el máximo desarrollo de su personalidad. Con tal fin, los Estados Partes se comprometen a adoptar las medidas que sean necesarias para ese propósito y en especial a:

a. Ejecutar programas específicos destinados a proporcionar a

⁷²Conocido como: Protocolo de San Salvador. Depositario: OEA. Lugar de adopción: San Salvador, El Salvador. Fecha de adopción: 17 de noviembre de 1988. Vinculación de México: 16 de abril de 1996, ratificación. Aprobación del Senado: 12 de diciembre de 1995, según decreto publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 27 de diciembre de 1995. Entrada en vigor: hasta que 11 Estados depositen su instrumento de ratificación o adhesión, general. No hay notificación de la OEA. México. Publicación del decreto de promulgación en el *Diario Oficial* de la Federación: martes 1 de septiembre de 1998.

- los minusválidos los recursos y el ambiente necesarios para alcanzar ese objetivo, incluidos programas laborales adecuados a sus posibilidades y que deberán ser libremente aceptados por ellos o por sus representantes legales, en su caso;*
- b. Proporcionar formación especial a los familiares de los minusválidos a fin de ayudarlos a resolver los problemas de convivencia y convertirlos en agentes activos del desarrollo físico, mental y emocional de éstos;*
 - c. Incluir de manera prioritaria en sus planes de desarrollo urbano la consideración de soluciones a los requerimientos específicos generados por las necesidades de este grupo;*
 - d. Estimular la formación de organizaciones sociales en las que los minusválidos puedan desarrollar una vida plena.”*

4.2.2 Convención sobre los derechos del niño.⁷³

“Artículo 2

- 1. Los Estados Partes respetarán los derechos enunciados en la presente Convención y asegurarán su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales.*
- 2. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para garantizar que el niño se vea protegido contra toda forma de discriminación o castigo por causa de la condición, las actividades, las opiniones expresadas o las creencias de sus padres, o sus tutores o de sus familiares.*

...

Artículo 19

- 1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas legislativas,*

⁷³Depositario: ONU. Lugar de adopción: Nueva York, E. U. A. Fecha de adopción: 20 de noviembre de 1989. Vinculación de México: 21 de septiembre de 1990, ratificación. Aprobación del Senado: 19 de junio de 1990, según decreto publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 31 de julio de 1990. Entrada en vigor: 2 de septiembre de 1990, general; 21 de octubre de 1990, México. Publicación del decreto de promulgación en el *Diario Oficial* de la Federación: viernes 25 de enero de 1991. Última modificación *Diario Oficial*: 1 de junio de 1998.

administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual...

2. Esas medidas de protección deberían comprender, según corresponda, procedimientos eficaces para el establecimiento de programas sociales con objeto de proporcionar la asistencia necesaria al niño y a quienes cuidan de él, así como para otras formas de prevención y para la identificación, notificación, remisión a una institución, investigación, tratamiento y observación ulterior de los casos antes descritos de malos tratos al niño y, según corresponda, la intervención judicial.

...

Artículo 23

- 1. Los Estados Partes reconocen que el niño mental o físicamente impedido deberá disfrutar de una vida plena y decente en condiciones que aseguren su dignidad, le permitan llegar a bastarse a sí mismo y faciliten la participación activa del niño en la comunidad.*
- 2. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño impedido a recibir cuidados especiales y alentarán y asegurarán, con sujeción a los recursos disponibles, la prestación al niño que reúna las condiciones requeridas y a los responsables de su cuidado de la asistencia que se solicite y que sea adecuada al estado del niño y a las circunstancias de sus padres o de otras personas que cuiden de él.*
- 3. En atención a las necesidades especiales del niño impedido, la asistencia que se preste conforme al párrafo 2 del presente artículo será gratuita siempre que sea posible, habida cuenta de la situación económica de los padres o de las otras personas que cuiden del niño, y estará destinada a asegurar que el niño impedido tenga un acceso efectivo a la educación, la capacitación, los servicios sanitarios, los servicios de rehabilitación, la preparación para el empleo y las oportunidades de esparcimiento y reciba tales servicios con el objeto de que el niño logre la integración social y el desarrollo individual, incluido su desarrollo cultural y espiritual, en la máxima medida posible.*
- 4. Los Estados Partes promoverán, con espíritu de cooperación internacional, el intercambio de información adecuada en la esfera de la atención sanitaria preventiva y del tratamiento médico, psicológico y funcional de los niños impedidos, incluida la difusión de información sobre los métodos de rehabilitación y los servicios de enseñanza y formación profesional, así como el acceso a esa información a fin de que los Estados Partes puedan mejorar su capacidad y conocimientos*

y ampliar su experiencia en estas esferas. A este respecto, se tendrán especialmente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo.”

4.2.3 Convención interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad.⁷⁴

“LOS ESTADOS PARTE EN LA PRESENTE CONVENCIÓN, REAFIRMANDO que las personas con discapacidad tienen los mismos derechos humanos y libertades fundamentales que otras personas; y que estos derechos, incluido el de no verse sometidos a discriminación fundamentada en la discapacidad, dimanán de la dignidad y la igualdad que son inherentes a todo ser humano;

CONSIDERANDO que la Carta de la Organización de los Estados Americanos, en su artículo 3, inciso j) establece como principio que “la justicia y la seguridad sociales son bases de una paz duradera”;

PREOCUPADOS por la discriminación de que son objeto las personas en razón de su discapacidad;

TENIENDO PRESENTE el Convenio sobre la Readaptación Profesional y el Empleo de Personas Inválidas de la Organización Internacional del Trabajo (Convenio 159); la Declaración de los Derechos del Retrasado Mental (AG.26/2856, del 20 de diciembre de 1971); la Declaración de los Derechos de los Impedidos de las Naciones Unidas (Resolución No. 3447 del 9 de diciembre de 1975); el Programa de Acción Mundial para las Personas con Discapacidad, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas (Resolución 37/52, del 3 de diciembre de 1982); el Protocolo Adicional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador” (1988); los Principios para la Protección de los Enfermos Mentales y para el Mejoramiento de la Atención de la Salud Mental (AG.46/119, del 17 de diciembre de 1991); la Declaración de Caracas de la Organización Panamericana de la Salud; la Resolución sobre la Situación de las Personas con Discapacidad en el Continente Americano (AG/RES. 1249 (XXIII-O/93)); las Normas Uniformes sobre Igualdad de Oportunidades para

⁷⁴Depositario: OEA. Lugar de adopción: Guatemala. Fecha de adopción: 7 de junio de 1999. Vinculación de México: 8 de junio de 1999, firma; 25 de enero de 2001, ratificación. Aprobación del Senado: 26 de abril de 2000, según decreto publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 9 de agosto de 2000. Entrada en vigor: 14 de septiembre de 2001, general; 14 de septiembre de 2001, México. Publicación del decreto de promulgación en el *Diario Oficial* de la Federación: lunes 12 de marzo de 2001. Última modificación *Diario Oficial* de la Federación: ninguna

las Personas con Discapacidad (AG.48/96, del 20 de diciembre de 1993); la Declaración de Managua, de diciembre de 1993; la Declaración de Viena y Programa de Acción aprobados por la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos (157/93); la Resolución sobre la Situación de los Discapacitados en el Continente Americano (AG/RES. 1356 (XXV-O/95)); y el Compromiso de Panamá con las Personas con Discapacidad en el Continente Americano (resolución AG/RES. 1369 (XXVI-O/96); y COMPROMETIDOS a eliminar la discriminación, en todas sus formas y manifestaciones, contra las personas con discapacidad, HAN CONVENIDO lo siguiente:

Artículo I

Para los efectos de la presente Convención, se entiende por:

1. Discapacidad

El término “discapacidad” significa una deficiencia física, mental o sensorial, ya sea de naturaleza permanente o temporal, que limita la capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, que puede ser causada o agravada por el entorno económico y social.

2. Discriminación contra las personas con discapacidad

a. El término “discriminación contra las personas con discapacidad” significa toda distinción, exclusión o restricción basada en una discapacidad, antecedente de discapacidad, consecuencia de discapacidad anterior o percepción de una discapacidad presente o pasada, que tenga el efecto o propósito de impedir o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por parte de las personas con discapacidad, de sus derechos humanos y libertades fundamentales.

b. No constituye discriminación la distinción o preferencia adoptada por un Estado parte a fin de promover la integración social o el desarrollo personal de las personas con discapacidad, siempre que la distinción o preferencia no limite en sí misma el derecho a la igualdad de las personas con discapacidad y que los individuos con discapacidad no se vean obligados a aceptar tal distinción o preferencia. En los casos en que la legislación interna prevea la figura de la declaratoria de interdicción, cuando sea necesaria y apropiada para su bienestar, ésta no constituirá discriminación.

Artículo II

Los objetivos de la presente Convención son la prevención y eliminación

de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración en la sociedad.

Artículo III

Para lograr los objetivos de esta Convención, los Estados parte se comprometen a:

- 1. Adoptar las medidas de carácter legislativo, social, educativo, laboral o de cualquier otra índole, necesarias para eliminar la discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración en la sociedad, incluidas las que se enumeran a continuación, sin que la lista sea taxativa:*
 - a. Medidas para eliminar progresivamente la discriminación y promover la integración por parte de las autoridades gubernamentales y/o entidades privadas en la prestación o suministro de bienes, servicios, instalaciones, programas y actividades, tales como el empleo, el transporte, las comunicaciones, la vivienda, la recreación, la educación, el deporte, el acceso a la justicia y los servicios policiales, y las actividades políticas y de administración;*
 - b. Medidas para que los edificios, vehículos e instalaciones que se construyan o fabriquen en sus territorios respectivos faciliten el transporte, la comunicación y el acceso para las personas con discapacidad;*
 - c. Medidas para eliminar, en la medida de lo posible, los obstáculos arquitectónicos, de transporte y comunicaciones que existan, con la finalidad de facilitar el acceso y uso para las personas con discapacidad; y*
 - d. Medidas para asegurar que las personas encargadas de aplicar la presente Convención y la legislación interna sobre esta materia, estén capacitados para hacerlo.*

- 2. Trabajar prioritariamente en las siguientes áreas:*
 - a. La prevención de todas las formas de discapacidad prevenibles;*
 - b. La detección temprana e intervención, tratamiento, rehabilitación, educación, formación ocupacional y el suministro de servicios globales para asegurar un nivel óptimo de independencia y de calidad de vida para las personas con discapacidad; y*
 - c. La sensibilización de la población, a través de campañas de educación encaminadas a eliminar prejuicios, estereotipos y otras actitudes que atentan contra el derecho de las personas a ser iguales,*

propiciando de esta forma el respeto y la convivencia con las personas con discapacidad.

Artículo IV

Para lograr los objetivos de esta Convención, los Estados parte se comprometen a:

- 1. Cooperar entre sí para contribuir a prevenir y eliminar la discriminación contra las personas con discapacidad.*
- 2. Colaborar de manera efectiva en:*
 - a. la investigación científica y tecnológica relacionada con la prevención de las discapacidades, el tratamiento, la rehabilitación e integración a la sociedad de las personas con discapacidad; y*
 - b. el desarrollo de medios y recursos diseñados para facilitar o promover la vida independiente, autosuficiencia e integración total, en condiciones de igualdad, a la sociedad de las personas con discapacidad.*

Artículo V

- 1. Los Estados parte promoverán, en la medida en que sea compatible con sus respectivas legislaciones nacionales, la participación de representantes de organizaciones de personas con discapacidad, organizaciones no gubernamentales que trabajan en este campo o, si no existieren dichas organizaciones, personas con discapacidad, en la elaboración, ejecución y evaluación de medidas y políticas para aplicar la presente Convención.*
- 2. Los Estados parte crearán canales de comunicación eficaces que permitan difundir entre las organizaciones públicas y privadas que trabajan con las personas con discapacidad los avances normativos y jurídicos que se logren para la eliminación de la discriminación contra las personas con discapacidad.*

Artículo VI

- 1. Para dar seguimiento a los compromisos adquiridos en la presente Convención se establecerá un Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, integrado por un representante designado por cada Estado parte.*
- 2. El Comité celebrará su primera reunión dentro de los 90 días siguientes al depósito del décimo primer instrumento de ratificación. Esta reunión será convocada por la Secretaría General de la Organización de los*

- Estados Americanos y la misma se celebrará en su sede, a menos que un Estado parte ofrezca la sede.*
- 3. Los Estados parte se comprometen en la primera reunión a presentar un informe al Secretario General de la Organización para que lo transmita al Comité para ser analizado y estudiado. En lo sucesivo, los informes se presentarán cada cuatro años.*
 - 4. Los informes preparados en virtud del párrafo anterior deberán incluir las medidas que los Estados Miembros hayan adoptado en la aplicación de esta Convención y cualquier progreso que hayan realizado los Estados parte en la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad. Los informes también contendrán cualquier circunstancia o dificultad que afecte el grado de cumplimiento derivado de la presente Convención.*
 - 5. El Comité será el foro para examinar el progreso registrado en la aplicación de la Convención e intercambiar experiencias entre los Estados parte. Los informes que elabore el Comité recogerán el debate e incluirán información sobre las medidas que los Estados parte hayan adoptado en aplicación de esta Convención, los progresos que hayan realizado en la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad, las circunstancias o dificultades que hayan tenido con la implementación de la Convención, así como las conclusiones, observaciones y sugerencias generales del Comité para el cumplimiento progresivo de la misma.*
 - 6. El Comité elaborará su reglamento interno y lo aprobará por mayoría absoluta.*
 - 7. El Secretario General brindará al Comité el apoyo que requiera para el cumplimiento de sus funciones.*

Artículo VII

No se interpretará que disposición alguna de la presente Convención restrinja o permita que los Estados parte limiten el disfrute de los derechos de las personas con discapacidad reconocidos por el derecho internacional consuetudinario o los instrumentos internacionales por los cuales un Estado parte está obligado.

Artículo VIII

- 1. La presente Convención estará abierta a todos los Estados Miembros para su firma, en la ciudad de Guatemala, Guatemala, el 8 de junio de 1999 y, a partir de esa fecha, permanecerá abierta a la firma de todos*

los Estados en la sede de la Organización de los Estados Americanos hasta su entrada en vigor.

- 2. La presente Convención está sujeta a ratificación.*
- 3. La presente Convención entrará en vigor para los Estados ratificantes el trigésimo día a partir de la fecha en que se haya depositado el sexto instrumento de ratificación de un Estado miembro de la Organización de los Estados Americanos.*

Artículo IX

Después de su entrada en vigor, la presente Convención estará abierta a la adhesión de todos los Estados que no la hayan firmado.

Artículo X

- 1. Los instrumentos de ratificación y adhesión se depositarán en la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos.*
- 2. Para cada Estado que ratifique o adhiera a la Convención después de que se haya depositado el sexto instrumento de ratificación, la Convención entrará en vigor el trigésimo día a partir de la fecha en que tal Estado haya depositado su instrumento de ratificación o de adhesión.*

Artículo XI

- 1. Cualquier Estado parte podrá formular propuestas de enmienda a esta Convención. Dichas propuestas serán presentadas a la Secretaría General de la OEA para su distribución a los Estados Parte.*
- 2. Las enmiendas entrarán en vigor para los Estados ratificantes de las mismas en la fecha en que dos tercios de los Estados parte hayan depositado el respectivo instrumento de ratificación. En cuanto al resto de los Estados parte, entrarán en vigor en la fecha en que depositen sus respectivos instrumentos de ratificación.*

Artículo XII

Los Estados podrán formular Reservas a la presente Convención al momento de ratificarla o adherirse a ella, siempre que no sean incompatibles con el objeto y propósito de la Convención y versen sobre una o más disposiciones específicas.

Artículo XIII

La presente Convención permanecerá en vigor indefinidamente, pero

cualquiera de los Estados parte podrá denunciarla. El instrumento de denuncia será depositado en la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos. Transcurrido un año, contado a partir de la fecha de depósito del instrumento de denuncia, la Convención cesará en sus efectos para el Estado denunciante, y permanecerá en vigor para los demás Estados parte. Dicha denuncia no eximirá al Estado parte de las obligaciones que le impone la presente Convención con respecto a toda acción u omisión ocurrida antes de la fecha en que haya surtido efecto la denuncia.

Artículo XIV

- 1. El instrumento original de la presente Convención, cuyos textos en español, francés, inglés y portugués son igualmente auténticos, será depositado en la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, la que enviará copia auténtica de su texto, para su registro y publicación, a la Secretaría de las Naciones Unidas, de conformidad con el Artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas.*
- 2. La Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos notificará a los Estados Miembros de dicha Organización y a los Estados que se hayan adherido a la Convención, las firmas, los depósitos de instrumentos de ratificación, adhesión y denuncia, así como las Reservas que hubiesen.”*

4.3 OTROS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES QUE CONTIENEN NORMAS PROTECTORAS DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.

4.3.1 Convenio de la Organización Internacional del Trabajo sobre la readaptación profesional y el empleo de las personas inválidas.⁷⁵

“Artículo 1

- 1. A los efectos del presente Convenio, se entiende por persona inválida toda persona cuyas posibilidades de obtener y conservar un empleo adecuado y de progresar en el mismo queden sustancialmente reducidas a causa de una deficiencia de carácter físico o mental debidamente reconocida.*

⁷⁵Organización Internacional del Trabajo, Lugar: Ginebra, Fecha de adopción: 20:06:1983, Sesión de la Conferencia: 69

2. *A los efectos del presente Convenio, todo Miembro deberá considerar que la finalidad de la readaptación profesional es la de permitir que la persona inválida obtenga y conserve un empleo adecuado y progrese en el mismo, y que se promueva así la integración o la reintegración de esta persona en la sociedad.*
3. *Todo Miembro aplicará las disposiciones de este Convenio mediante medidas apropiadas a las condiciones nacionales y conformes con la práctica nacional.*
4. *Las disposiciones del presente Convenio serán aplicables a todas las categorías de personas inválidas.*

Parte II. Principios de Política de Readaptación Profesional y de Empleo para Personas Inválidas

Artículo 2

De conformidad con las condiciones, práctica y posibilidades nacionales, todo Miembro formulará, aplicará y revisará periódicamente la política nacional sobre la readaptación profesional y el empleo de personas inválidas.

Artículo 3

Dicha política estará destinada a asegurar que existan medidas adecuadas de readaptación profesional al alcance de todas las categorías de personas inválidas y a promover oportunidades de empleo para las personas inválidas en el mercado regular del empleo.

Artículo 4

Dicha política se basará en el principio de igualdad de oportunidades entre los trabajadores inválidos y los trabajadores en general. Deberá respetarse la igualdad de oportunidades y de trato para trabajadoras inválidas y trabajadores inválidos.

Las medidas positivas especiales encaminadas a lograr la igualdad efectiva de oportunidades y de trato entre los trabajadores inválidos y los demás trabajadores no deberán considerarse discriminatorias respecto de estos últimos.

Artículo 5

Se consultará a las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores sobre la aplicación de dicha política y, en particular, sobre las medidas que deben adoptarse para promover la cooperación y la coordinación

entre los organismos públicos y privados que participan en actividades de readaptación profesional. Se consultará asimismo a las organizaciones representativas constituidas por personas inválidas o que se ocupan de dichas personas.

Parte III. Medidas a Nivel Nacional para el Desarrollo de Servicios de Readaptación Profesional y Empleo para Personas Inválidas

...

Artículo 7

Las autoridades competentes deberán adoptar medidas para proporcionar y evaluar los servicios de orientación y formación profesionales, colocación, empleo y otros afines, a fin de que las personas inválidas puedan lograr y conservar un empleo y progresar en el mismo; siempre que sea posible y adecuado, se utilizarán los servicios existentes para los trabajadores en general, con las adaptaciones necesarias.

Artículo 8

Se adoptarán medidas para promover el establecimiento y desarrollo de servicios de readaptación profesional y de empleo para personas inválidas en las zonas rurales y en las comunidades apartadas.

Artículo 9

Todo Miembro deberá esforzarse en asegurar la formación y la disponibilidad de asesores en materia de readaptación y de otro personal cualificado que se ocupe de la orientación profesional, la formación profesional, la colocación y el empleo de personas inválidas.

Artículo 10

Las ratificaciones formales del presente Convenio serán comunicadas, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo.

Artículo 11

1. Este Convenio obligará únicamente a aquellos Miembros de la Organización Internacional del Trabajo cuyas ratificaciones haya registrado el Director General.

..."

4.3.2 Declaración y programa de acción de Viena.⁷⁶

“ ...

22. *Es menester prestar especial atención a la no discriminación y al disfrute, en igualdad de condiciones, por parte de los discapacitados de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, incluida su participación activa en todos los aspectos de la sociedad.*

...

29. *La Conferencia Mundial de Derechos Humanos manifiesta su grave preocupación ante las persistentes violaciones de los derechos humanos en todas las regiones del mundo, en contravención de las normas de los instrumentos internacionales de derechos humanos y del derecho humanitario internacional, y ante la falta de recursos eficaces para las víctimas.*

La Conferencia Mundial de Derechos Humanos está hondamente preocupada por las violaciones de los derechos humanos durante los conflictos armados, que afectan a la población civil, en particular a las mujeres, los niños, los ancianos y los discapacitados. Por consiguiente, la Conferencia exhorta a los Estados y a todas las partes en los conflictos armados a que observan estrictamente el derecho humanitario internacional, establecido en los Convenios de Ginebra de 1949 y en otras reglas y principios del derecho internacional, así como las normas mínimas de protección de los derechos humanos enunciadas en convenciones internacionales.

La Conferencia Mundial de Derechos Humanos reafirma el derecho de las víctimas a ser asistidas por las organizaciones humanitarias, establecido en los Convenios de Ginebra de 1949 y en otros instrumentos pertinentes de derecho humanitario internacional, y pide que se tenga acceso a esa asistencia con rapidez y seguridad.

...

6. *Los derechos de las personas discapacitadas*

63. *La Conferencia Mundial de Derechos Humanos reafirma que todos los derechos humanos y las libertades fundamentales son universales, por lo que comprenden sin reservas a las personas con discapacidades. Todas las personas nacen iguales y tienen el mismo derecho a la vida y al bienestar, a la educación y al trabajo, a vivir independientemente y a la participación activa en todos los aspectos de la sociedad. Por tanto, cualquier discriminación*

⁷⁶ Documentos aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de junio de 1993.

directa u otro trato discriminatorio negativo de una persona discapacitada es una violación de sus derechos. La Conferencia pide a los gobiernos que, cuando sea necesario, adopten leyes o modifiquen su legislación para garantizar el acceso a estos y otros derechos de las personas discapacitadas.

64. *El lugar de las personas discapacitadas está en todas partes. A las personas con discapacidades debe garantizárseles la igualdad de oportunidades mediante la supresión de todos los obstáculos determinados socialmente, ya sean físicos, económicos, sociales o psicológicos, que excluyan o restrinjan su plena participación en la sociedad.*

65. *La Conferencia Mundial de Derechos Humanos, recordando el Programa de Acción Mundial para los Impedidos, aprobado por la Asamblea General en su trigésimo séptimo período de sesiones, pide a la Asamblea General y al Consejo Económico y Social que en sus reuniones de 1993 adopten el proyecto de normas uniformes sobre la igualdad de oportunidades para los impedidos.*

..."

4.3.3 Programa de acción del Cairo, párrafo 6. 29 y 6.32.⁷⁷

"Nosotros, Jefes de Estado y de Gobierno... Asegurar que las personas y los grupos desfavorecidos y vulnerables estén incluidos en el desarrollo social y que la sociedad reconozca las consecuencias de la discapacidad y responda a ellas garantizando los derechos de la persona y posibilitando su acceso al medio físico y social... Formularemos y aplicaremos una política que asegure que todos dispongan de protección económica y social adecuada durante el desempleo, las enfermedades, la maternidad, la crianza de los hijos, la viudez, la discapacidad y la vejez.. Garantizaremos la igualdad de oportunidades de educación en todos los niveles para los niños, los jóvenes y los adultos con discapacidades, en condiciones de integración y teniendo plenamente en cuenta las diferencias y situaciones individuales... Nos esforzaremos por que todas las personas con discapacidades tengan acceso a la rehabilitación y a otros servicios para una vida independiente y a una tecnología de asistencia que les permita desarrollar al máximo su bienestar, independencia y participación en la sociedad..."

4.3.4 Declaración y plataforma de acción de Beijing. La cuarta conferencia mundial sobre la mujer reunida en Beijing del 4 al 15 de septiembre de 1995.⁷⁸

..."

32. Intensificar los esfuerzos para garantizar el disfrute en condiciones

⁷⁷Véase <http://www.pdhre.org/rights/disabled-sp.html#top>

78 Véase <http://www.socialwatch.org/es/documentos/Beijing.htm>

de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales a todas las mujeres y las niñas que enfrentan múltiples barreras para lograr su potenciación y su adelanto por factores como la raza, la edad, el idioma, el origen étnico, la cultura, la religión o la discapacidad, o por pertenecer a la población indígena;

...

46. *En la Plataforma de Acción se reconoce que las mujeres hacen frente a barreras que dificultan su plena igualdad y su progreso por factores tales como su raza, edad, idioma, origen étnico, cultura, religión o discapacidad, por ser mujeres que pertenecen a poblaciones indígenas o por otros factores. Muchas mujeres se enfrentan con obstáculos específicos relacionados con su situación familiar, particularmente en familias monoparentales, y con su situación socioeconómica, incluyendo sus condiciones de vida en zonas rurales, aisladas o empobrecidas. También existen otras barreras en el caso de las mujeres refugiadas, de otras mujeres desplazadas, incluso en el interior del país, y de las mujeres inmigrantes y las mujeres migrantes, incluyendo las trabajadoras migrantes. Muchas mujeres se ven además, particularmente afectadas por desastres ambientales, enfermedades graves e infecciosas y diversas formas de violencia contra la mujer.*

60. *Medidas que han de adoptar las organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales y los grupos de mujeres:*

a) Movilizar a todas las partes interesadas en el proceso de desarrollo, incluidas las instituciones académicas, las organizaciones no gubernamentales y los grupos de base comunitaria y de mujeres, para mejorar la eficacia de los programas de lucha contra la pobreza dirigidos a los grupos de mujeres más pobres y desfavorecidos, como las mujeres indígenas y de las zonas rurales, las mujeres jefas de familia, las jóvenes y las ancianas, y las migrantes y discapacitadas, reconociendo que el desarrollo social es una responsabilidad primordial de los gobiernos;

...

80. *Medidas que han de adoptar los gobiernos:*

a) Promover el objetivo de la igualdad de acceso a la educación tomando medidas para eliminar la discriminación en la educación en todos los niveles por motivos de género, raza, idioma, religión, origen nacional, edad o discapacidad, o cualquier otra forma de discriminación y, según proceda, considerar la posibilidad de establecer procedimientos para dar curso a las reclamaciones;

...

81. *Medidas que han de adoptar los gobiernos, los órganos nacionales, regionales e internacionales, los donantes bilaterales y multilaterales y las organizaciones no gubernamentales:*

- a) *Reducir la tasa de analfabetismo femenino por lo menos a la mitad de la tasa de 1990, con especial hincapié en la alfabetización de las mujeres rurales, migrantes, refugiadas y desplazadas internamente, así como en las mujeres con discapacidades;*

...

82. *Medidas que han de adoptar los gobiernos, en cooperación con los empleadores, los trabajadores y los sindicatos, las organizaciones internacionales y no gubernamentales, incluidas las organizaciones de mujeres y jóvenes, y las instituciones educativas:*

...

- k) *Garantizar el acceso a la enseñanza y la formación de buena calidad en todos los niveles apropiados a las mujeres adultas sin educación previa o con educación escasa, a las mujeres con discapacidades y a las mujeres emigrantes, refugiadas y desplazadas, a fin de mejorar sus oportunidades de trabajo.*

...

101. *Con el aumento de la esperanza de vida y el número cada vez mayor de ancianas, la salud de las mujeres de edad avanzada exige una atención particular. Las perspectivas a largo plazo de la salud de la mujer sufren transformaciones en la menopausia que, sumadas a afecciones crónicas y a otros factores, como la mala nutrición y la falta de actividad física, pueden aumentar el riesgo de enfermedades cardiovasculares y osteoporosis. También merecen una atención particular otras enfermedades asociadas al envejecimiento y las relaciones entre el envejecimiento y la discapacidad de la mujer.*

106. *Medidas que han de adoptar los gobiernos, en colaboración con las organizaciones no gubernamentales y organizaciones de empleadores y trabajadores y con el respaldo de instituciones internacionales:*

...

- c) *Concebir y ejecutar, en colaboración con mujeres y organizaciones locales, programas de salud con orientación de género que prevean, por ejemplo, servicios de salud descentralizados, presten atención a las necesidades de la mujer durante toda su vida y a sus múltiples funciones y responsabilidades, su limitada disponibilidad de tiempo, las necesidades especiales de la mujer de los medios rurales y la mujer con discapacidades y las diversas necesidades de la mujer según su*

edad y su condición socioeconómica y cultural, entre otras cosas; hacer participar a la mujer, especialmente la mujer indígena y la mujer de las comunidades locales, en la determinación de las prioridades y la preparación de programas de atención de salud; y suprimir todos los obstáculos que impiden el acceso de la mujer a los servicios de salud y ofrecer toda una serie de servicios de asistencia sanitaria;

...

o) Conseguir que las muchachas y las mujeres de cualquier edad que tengan discapacidades reciban servicios de apoyo;

...

116. *Algunos grupos de mujeres, como las que pertenecen a grupos minoritarios, las indígenas, las refugiadas, las mujeres que emigran, incluidas las trabajadoras migratorias, las mujeres pobres que viven en comunidades rurales o distantes, las mujeres indigentes, las mujeres recluidas en instituciones o cárceles, las niñas, las mujeres con discapacidades, las mujeres de edad, las mujeres desplazadas, las mujeres repatriadas, las mujeres pobres y las mujeres en situaciones de conflicto armado, ocupación extranjera, guerras de agresión, guerras civiles y terrorismo, incluida la toma de rehenes, son también particularmente vulnerables a la violencia.*

...

124. *Medidas que han de adoptar los gobiernos:*

...

m) Garantizar el acceso de las mujeres con discapacidad a la información y los servicios disponibles en el ámbito de la violencia contra la mujer;

...

126. *Medidas que han de adoptar los gobiernos, los empleadores, los sindicatos, las organizaciones populares y juveniles y las organizaciones no gubernamentales, según proceda:*

...

d) Adoptar medidas especiales para eliminar la violencia contra las mujeres, en particular las especialmente vulnerables, como las jóvenes, las refugiadas, las desplazadas interna y externamente, las que sufren discapacidad y las trabajadoras migratorias, entre ellas medidas encaminadas a hacer cumplir la legislación vigente y a elaborar, según proceda, nueva legislación para las trabajadoras migratorias tanto en los países de origen como en los de acogida.

...

175. *Medidas que han de adoptar los gobiernos:*

d) Prestar apoyo a los programas que mejoren la autosuficiencia de

grupos especiales de mujeres, como las mujeres jóvenes, las mujeres con discapacidad, las mujeres ancianas y las mujeres que pertenezcan a minorías raciales y étnicas;

...

178. *Medidas que han de adoptar los gobiernos, los empleadores, los empleados, los sindicatos y las organizaciones de mujeres:*

...

f) Aplicar y supervisar programas de empleo equitativo y de acción positiva en los sectores público y privado para superar la discriminación sistémica contra las mujeres en el mercado de trabajo, en particular contra las mujeres con discapacidad y las mujeres de otros grupos desfavorecidos, en las esferas de la contratación, la retención y los ascensos, y la formación profesional de las mujeres en todos los sectores;

...

j) Asegurar el acceso a los programas especiales que se elaboren para permitir a las mujeres con discapacidad obtener y mantener un puesto de trabajo y asegurar su acceso a la enseñanza y a la formación a todos los niveles adecuados, de conformidad con las Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad 30/; modificar las condiciones de trabajo, en la medida de lo posible, a fin de adecuarlas a las necesidades de las mujeres con discapacidad, a las que se debe ofrecer protección legal contra la pérdida infundada del puesto de trabajo debido a su discapacidad;

...

195. *Medidas que han de adoptar los gobiernos, los órganos nacionales, el sector privado, los partidos políticos, los sindicatos, las organizaciones de empleadores, los órganos subregionales y regionales, las organizaciones no gubernamentales e internacionales y las instituciones de enseñanza:*

a) Proporcionar capacitación para ocupar puestos directivos y fomentar la autoestima con el fin de prestar asistencia a las mujeres y a las niñas, especialmente a las que tienen necesidades especiales, a las mujeres con discapacidades y a las mujeres que pertenecen a minorías raciales y étnicas, para que refuercen su autoestima y para alentarlas a ocupar puestos de adopción de decisiones;

...

206. *Medidas que han de adoptar los servicios nacionales, regionales e internacionales de estadística, así como los órganos gubernamentales y los organismos de las Naciones Unidas pertinentes, en cooperación con las organizaciones de investigación y documentación, en sus respectivas esferas de actuación:*

...

k) *Perfeccionar los conceptos y métodos de obtención de datos sobre la participación de las mujeres y de los hombres con discapacidades, incluido su acceso a los recursos.*

232. *Medidas que han de adoptar los gobiernos:*

...

p) *Fortalecer y alentar la aplicación de las recomendaciones que figuran en las Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad³⁰, prestando especial atención a garantizar la no discriminación y el disfrute de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, en un pie de igualdad, por las mujeres y las niñas con discapacidad, incluido su acceso a la información y los servicios en la esfera de la violencia contra la mujer, así como su participación activa y su contribución económica en todos los aspectos de la sociedad;*

...

233. *Medidas que han de adoptar los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales, las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales, según corresponda:*

a) *Traducir, siempre que sea posible, a los idiomas locales e indígenas y en otras formas apropiadas para las personas con discapacidad y las personas poco alfabetizadas y dar publicidad a las leyes y la información relativas a la igualdad de condición y a los derechos humanos de todas las mujeres, incluidos la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial^{33/}, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo^{34/} y la Declaración sobre la Eliminación de la*

Violencia contra la Mujer, así como los resultados de las conferencias y cumbres de las Naciones Unidas que sean pertinentes y en los informes nacionales presentados al Comité sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y divulgarlos;

- b) Dar publicidad a esa información y divulgarla en formas fáciles de comprender y en otras formas posibles que sean apropiadas para las personas con discapacidad, y para las personas poco alfabetizadas;*

...

270. *La niña con discapacidad se enfrenta con otras barreras y es preciso que se le garantice la no discriminación y el disfrute, en condiciones de igualdad, de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, de conformidad con las Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad³⁰.*

278. *Medidas que han de adoptar los gobiernos y las organizaciones internacionales y no gubernamentales:*

...

- d) Favorecer la igualdad en la prestación de los servicios y el suministro de aparatos apropiados a las niñas con discapacidades y proporcionar a sus familias los servicios de apoyo pertinentes, cuando proceda.*

...

279. *Medidas que han de adoptar los gobiernos:*

a) Velar por que la totalidad de las niñas y los niños tenga acceso universal y en condiciones de igualdad a la enseñanza primaria y pueda completarla, y suprimir las diferencias existentes actualmente entre niñas y niños, conforme a lo estipulado en el artículo 28 de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño¹¹; garantizar asimismo el acceso en condiciones de igualdad de oportunidades a la educación secundaria para el año 2005 y a la educación superior, incluida la formación profesional y técnica, para todas las niñas y niños, incluidos los discapacitados y los especialmente dotados;

...

280. *Medidas que han de adoptar los gobiernos y las organizaciones internacionales y no gubernamentales:*

...

- c) Garantizar a las niñas con discapacidades el acceso a la educación y la capacitación apropiadas, a fin de que puedan participar plenamente en la sociedad;*

..."

4.3.5 Declaración de Estambul, párrafo 7.⁷⁹

"...Las personas con discapacidad no siempre han tenido la oportunidad de participar plenamente y en condiciones de igualdad en el desarrollo y la gestión de los asentamientos humanos, comprendida la adopción de decisiones, a menudo a causa de barreras sociales, económicas, de actitudes y físicas, así como de la discriminación. Deben eliminarse esas barreras, y las necesidades y las preocupaciones de las personas con discapacidad deben quedar plenamente integradas en los planes y las políticas de vivienda y de asentamientos humanos sostenibles, a fin de que éstas sean accesibles para todos... fomentar la mejora del patrimonio de viviendas existentes mediante rehabilitación y mantenimiento y el suministro adecuado de servicios, instalaciones y comodidades básicos... promover la igualdad de acceso y la plena participación de las personas con discapacidad en todas las esferas de los asentamientos humanos e instituir políticas y disposiciones jurídicas adecuadas de protección contra la discriminación por razón de discapacidad..."

4.3.6 Declaración de los derechos de la persona sorda y ciega (1977).

"...toda persona sorda y ciega tiene el derecho a disfrutar los derechos universales garantizados a todos los individuos por la Declaración Universal de los Derechos Humanos, así como los derechos establecidos para todas las personas discapacitadas por la Declaración de los Derechos de las Personas con Discapacidad."⁸⁰

4.3.7 Programa de acción mundial para las personas con discapacidad.⁸¹

"I. OBJETIVOS, ANTECEDENTES Y PRINCIPIOS

A. Objetivos

1. El propósito del Programa de Acción Mundial para las Personas con Discapacidad es promover medidas eficaces para la prevención de la discapacidad y para la rehabilitación y la realización de los objetivos de

⁷⁹Véase <http://www.pdhre.org/rights/disabled-sp.html#top>

⁸⁰Véase <http://www.hrea.net/learn/guides/discapacidad.html>

Resolución 37/52 de 3 de diciembre de 1982, de la Asamblea General de las Naciones Unidas por la que se aprueba el programa de acción mundial para las personas con discapacidad (Documento A/37/51)

igualdad y de plena participación de las personas con discapacidad en la vida social y el desarrollo. Esto significa oportunidades iguales a las de toda la población y una participación equitativa en el mejoramiento de las condiciones de vida resultante del desarrollo social y económico. Estos principios deben aplicarse con el mismo alcance y con la misma urgencia en todos los países, independientemente de su nivel de desarrollo.

B. Antecedentes

2. A causa de deficiencias mentales, físicas o sensoriales, hay en el mundo más de 500 millones de personas con discapacidad, a las que se deben reconocer los mismos derechos y brindar iguales oportunidades que a todos los demás seres humanos. Con demasiada frecuencia, estas personas han de vivir en condiciones de desventaja debido a barreras físicas y sociales existentes en la sociedad, que se oponen a su plena participación. El resultado es que millones de niños y adultos del mundo entero arrastran a menudo una existencia marcada por la segregación y la degradación.

3. El análisis de la situación de las personas con discapacidad debe efectuarse dentro del contexto de distintos niveles de desarrollo económico y social y de diferentes culturas. Sin embargo, en todas partes, la responsabilidad fundamental de remediar las condiciones que conducen a la aparición de deficiencias y de hacer frente a las consecuencias de las discapacidades recae en los gobiernos. Esto no reduce la responsabilidad de la sociedad en general, ni de los individuos y organizaciones. Los gobiernos deben ser los primeros en despertar la conciencia de las poblaciones en cuanto a los beneficios que se obtendrían para los individuos y la sociedad con la inclusión de las personas con discapacidad en todas las esferas de la vida social, económica y política. Los gobiernos deben velar también porque las personas que se ven en situación de dependencia debido a discapacidades graves tengan oportunidad de alcanzar niveles de vida iguales a los de sus conciudadanos. Las organizaciones no gubernamentales pueden prestar asistencia a los gobiernos de diversa manera, formulando las necesidades, sugiriendo soluciones adecuadas o proporcionando servicios complementarios a los proporcionados por los gobiernos. La participación de todos los sectores de la población en los recursos financieros y materiales, sin omitir las zonas rurales de los países en desarrollo, podría ser muy importante para las personas con discapacidad, ya que podría traducirse en un aumento de los servicios comunitarios y en la mejora de las oportunidades económicas.

4. Podrían impedirse muchas deficiencias adoptando medidas contra la nutrición deficiente, la contaminación ambiental, la falta de higiene, la

atención prenatal y postnatal insuficiente, las enfermedades transmisibles por el agua y los accidentes de toda clase. Mediante la expansión a nivel mundial de los programas de inmunización, la comunidad internacional podría lograr avances importantes contra las deficiencias causadas por la poliomielitis, el sarampión, el tétanos, la tos convulsiva, la difteria y, en menor grado, la tuberculosis.

5. En muchos países, los requisitos previos para el logro de las finalidades del Programa son el desarrollo económico y social, el suministro de servicios amplios a toda la población en la esfera humanitaria, la redistribución de los recursos y los ingresos económicos y el mejoramiento de los niveles de vida de la población. Es necesario realizar todos los esfuerzos posibles para impedir guerras que den lugar a devastación, catástrofe y pobreza, hambre, sufrimientos, enfermedades y deficiencias de gran número de personas y, por consiguiente, adoptar medidas a todos los niveles que permitan reforzar la paz y la seguridad internacionales, solucionar todas las controversias internacionales por medios pacíficos y eliminar todas las formas de racismo y discriminación racial en países en donde todavía existen. También sería conveniente recomendar a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas que utilicen al máximo sus recursos con fines pacíficos, incluidas la prevención de la discapacidad y la atención a las necesidades de las personas con discapacidad. Todas las formas de asistencia técnica que ayuden a los países en desarrollo a acercarse a estos objetivos pueden apoyar la ejecución del Programa. Con todo, el logro de esos objetivos requiere períodos prolongados de esfuerzos, durante los cuales es probable que aumente el número de personas con discapacidad. De no haber medidas correctoras eficaces, las consecuencias de la discapacidad añadirán obstáculos al desarrollo. Por tanto, es esencial que todas las naciones incluyan en sus planes de desarrollo general medidas inmediatas para la prevención de la discapacidad, para la rehabilitación de las personas con deficiencia y para la equiparación de las oportunidades.

C. Definiciones

6. La Organización Mundial de la Salud, en el contexto de la experiencia en materia de salud, establece la distinción siguiente entre deficiencia, discapacidad y minusvalía. Deficiencia: Toda pérdida o anomalía de una estructura o función psicológica, fisiológica o anatómica. Discapacidad: Toda restricción o ausencia (debida a una deficiencia) de la capacidad de realizar una actividad en la forma o dentro del margen que se considera normal para un ser humano.

Minusvalía: Una situación desventajosa para un individuo determinado, consecuencia de una deficiencia o de una discapacidad, que limita o impide el desempeño de un rol que es normal en su caso (en función de la edad, sexo y factores sociales y culturales)» (1).

7. La minusvalía está, por consiguiente, en función de la relación entre las personas con discapacidad y su ambiente. Ocurre cuando dichas personas se enfrentan a barreras culturales, físicas o sociales que les impiden el acceso a los diversos sistemas de la sociedad que están a disposición de los demás ciudadanos. La minusvalía es, por tanto, la pérdida o la limitación de las oportunidades de participar en la vida de la comunidad en igualdad con los demás.

8. Las personas con discapacidad no forman un grupo homogéneo. Por ejemplo, las personas con enfermedades o deficiencias mentales, visuales, auditivas o del habla, las que tienen movilidad restringida o las llamadas deficiencias médicas: todas ellas se enfrentan a barreras diferentes, de índole diferente y que han de superarse de maneras diferentes.

9. Las definiciones siguientes se han formulado desde el anterior punto de vista. Las medidas de acción pertinentes propuestas en el Programa de Acción Mundial se definen como de prevención, rehabilitación y equiparación de oportunidades.

10. Prevención significa la adopción de medidas encaminadas a impedir que se produzcan deficiencias físicas, mentales y sensoriales (prevención primaria) o a impedir que las deficiencias, cuando se han producido, tengan consecuencias físicas, psicológicas y sociales negativas.

11. La rehabilitación es un proceso de duración limitada y con un objetivo definido, encaminado a permitir que una persona con deficiencia alcance un nivel físico, mental y/o social funcional óptimo, proporcionándole así los medios de modificar su propia vida. Puede comprender medidas encaminadas a compensar la pérdida de una función o una limitación funcional (por ejemplo, ayudas técnicas) y otras medidas encaminadas a facilitar ajustes o reajustes sociales.

12. Equiparación de oportunidades significa el proceso mediante el cual el sistema general de la sociedad -tal como el medio físico y cultural, la vivienda y el transporte, los servicios sociales y sanitarios, las oportunidades de educación y trabajo, la vida cultural y social, incluidas las instalaciones deportivas y de recreo- se hace accesible para todos.

D. Prevención

13. La estrategia de prevención es fundamental para reducir la incidencia de la deficiencia y de la discapacidad. Los principales elementos de tal estrategia serán

diversos, según el estado de desarrollo del país de que se trate, y son los siguientes:

a) Las medidas más importantes para la prevención de la deficiencia son: supresión de la guerra; mejora de la situación educativa, económica y social de los grupos menos favorecidos; identificación de los tipos de deficiencias y de sus causas dentro de zonas geográficas definidas; introducción de medidas de intervención específicas gracias a mejores prácticas de nutrición; mejora de los servicios sanitarios, servicios de detección temprana y diagnóstico; atención prenatal y postnatal; educación apropiada en materia de cuidado sanitario, incluida la educación de los pacientes y los médicos, planificación familiar, legislación y reglamentación; modificación de los estilos de vida; servicios de empleo selectivo; educación relativa a peligros ambientales; y estímulo a una mejor información y al fortalecimiento de familias y comunidades.

b) En la medida en que tiene lugar el desarrollo, se reducen antiguos peligros y surgen otros nuevos. Esta evolución de las circunstancias requiere cambios en la estrategia, tales como programas de intervención en materia de nutrición, dirigidos a grupos determinados de la población que estén en mayor peligro debido a insuficiencia de vitamina A; mejor atención de salud para las personas de edad avanzada; formación y normativa para reducir los accidentes en la industria, en la agricultura, en la circulación viaria y en el hogar; lucha contra la contaminación ambiental y contra el uso y el uso indebido de las drogas y el alcohol; necesidad de prestar atención adecuada a la estrategia de la OMS de Salud para todos en el año 2000 mediante la atención primaria de salud.

14. Deben adoptarse medidas para detectar lo antes posible los síntomas y señales de deficiencia, seguidas inmediatamente de las medidas curativas o correctoras necesarias que puedan evitar la discapacidad o, por lo menos, producir reducciones apreciables de su gravedad, y que puedan evitar asimismo que se convierta en ciertos casos en una condición permanente. Para la detección temprana es importante asegurar una educación y orientación adecuadas de las familias y la prestación de asistencia técnica a las mismas por los servicios médicos y sociales.

E. Rehabilitación

15. La rehabilitación suele incluir los siguientes tipos de servicios:

a) Detección temprana, diagnóstico e intervención.

b) Atención y tratamiento médicos.

c) Asesoramiento y asistencia sociales, psicológicos y de otros tipos.

d) Capacitación en actividades de auto cuidado, incluidos los aspectos de la movilidad, la comunicación y las habilidades de la vida cotidiana, con

las disposiciones especiales que se requieran, por ejemplo, para las personas con deficiencia auditiva, visual o mental.

e) Suministro de ayudas técnicas y de movilidad y otros dispositivos.

f) Servicios auditivos especializados.

g) Servicios de rehabilitación profesional (incluyendo orientación profesional, colocación en empleo abierto o protegido).

h) Seguimiento.

16. En toda labor de rehabilitación hay que centrarse siempre en las aptitudes de la persona, cuya integridad y dignidad deben respetarse. Ha de prestarse la máxima atención al proceso normal de desarrollo y maduración de los niños con deficiencias. Deben ser utilizadas las capacidades para el trabajo y otras actividades de los adultos con discapacidad.

17. En las familias de las personas con discapacidad y en sus comunidades existen recursos importantes para la rehabilitación. Al ayudar a dichas personas se debe hacer todo lo posible para mantener unidas sus familias, de modo que puedan vivir en sus propias comunidades, y para apoyar a las familias y los grupos comunitarios que trabajan en pro de este objetivo. Al planificar los programas de rehabilitación y de apoyo, es esencial tener en cuenta las costumbres y las estructuras de la familia y de la comunidad y fomentar su capacidad de respuesta ante las necesidades de las personas con deficiencias.

18. Siempre que sea posible, se deben proporcionar servicios para las personas con deficiencias dentro de las estructuras sociales, sanitarias, educativas y laborales existentes en la sociedad. Estas comprenden todos los niveles de la atención sanitaria; educación primaria, secundaria y superior; programas generales de capacitación profesional y colocación en puestos de trabajo; medidas de seguridad social y servicios sociales. Los servicios de rehabilitación tienen por objeto facilitar la participación de las personas con deficiencias en servicios y actividades habituales de la comunidad. La rehabilitación debe tener lugar, en la mayor medida posible, en el medio natural, apoyada por servicios basados en la comunidad y por instituciones especializadas. Han de evitarse las grandes instituciones. Cuando se requieran instituciones especializadas, éstas deben organizarse de tal modo que garanticen una reintegración pronta y duradera de las personas con discapacidad en la sociedad.

19. Los programas de rehabilitación deben concebirse de tal modo que permitan a las personas con deficiencias participar en el diseño y la organización de los servicios que ellas y sus familias consideren necesarios. El propio sistema debe proporcionar los procedimientos para la participación

de las personas con discapacidad en la adopción de decisiones relativas a su rehabilitación. En el caso de las personas que no estén en condiciones de participar por sí mismas de forma adecuada en decisiones que afectan a sus vidas (como son, por ejemplo, las personas con deficiencias mentales graves), sus familiares, o representantes designados con arreglo a la ley, deberán participar en la planificación y en la adopción de decisiones.

20. Se deben intensificar los esfuerzos encaminados a crear servicios de rehabilitación integrados en otros servicios y facilitar el acceso a los mismos. Estos servicios no deben depender de equipo, materias primas y tecnología de costosa importación. Debe incrementarse la transferencia de tecnología entre las naciones, centrándola en métodos que sean funcionales y que estén en consonancia con las circunstancias.

F. Equiparación de oportunidades

21. Para lograr los objetivos de igualdad y plena participación no bastan las medidas de rehabilitación orientadas hacia el individuo con deficiencias. La experiencia ha demostrado que es, en gran parte, el medio el que determina el efecto de una deficiencia o discapacidad sobre la vida diaria de la persona. Una persona se ve abocada a la minusvalía cuando se le niegan las oportunidades de que dispone en general la comunidad y que son necesarias para los aspectos fundamentales de la vida, incluida la vida familiar, la educación, el empleo, la vivienda, la seguridad económica y personal, la participación en grupos sociales y políticos, las actividades religiosas, las relaciones afectivas y sexuales, el acceso a instalaciones públicas, la libertad de movimientos y el estilo general de la vida diaria.

22. A veces, las sociedades se ocupan sólo de las personas que están en plena posesión de todas sus facultades físicas y mentales. Las sociedades deben reconocer que, pese a los esfuerzos que se hagan en materia de prevención, siempre habrá un número de personas con deficiencias y discapacidades y que deben identificar y eliminar los obstáculos a la participación plena. Así, cuando es pedagógicamente factible, la enseñanza debe realizarse dentro del sistema escolar normal, el trabajo debe proporcionarse mediante empleo abierto, y la vivienda facilitarse en la misma forma que para la población en general. Todos los gobiernos deben procurar que los beneficios obtenidos gracias a los programas de desarrollo lleguen también a los ciudadanos con discapacidad. En el proceso de planificación general y en la estructura administrativa de todas las sociedades, deberían incorporarse medidas en este sentido. Los servicios especiales que pudieran necesitar las personas con discapacidad han de formar parte, siempre que sea posible, de los servicios

generales de un país.

23. Lo dicho no se aplica solamente a los gobiernos. Todas las personas que tienen a su cargo algún tipo de empresa deben hacerla accesible a personas con discapacidad. Esto se refiere a entidades públicas de diversos niveles, a organizaciones no gubernamentales, a empresas y a individuos. Es aplicable también en el plano internacional.

24. Las personas con discapacidades permanentes que necesitan servicios de apoyo comunitario, ayudas técnicas y equipo que les permita vivir lo más normalmente posible, tanto en sus hogares como en la comunidad, deben tener acceso a tales servicios. Quienes viven con personas con discapacidad y les ayudan en sus actividades diarias deben también recibir apoyo, que les facilite el descanso y la distensión adecuados y oportunidades para desarrollar sus propias actividades.

25. El principio de la igualdad de derechos entre personas con y sin discapacidad significa que las necesidades de todo individuo son de la misma importancia, que estas necesidades deben constituir la base de la planificación social y que todos los recursos deben emplearse de tal manera que garanticen una oportunidad igual de participación a cada individuo. Todas las políticas relativas a la discapacidad deben asegurar el acceso de las personas con discapacidad a todos los servicios de la comunidad.

26. Así como las personas con discapacidad tienen derechos iguales, tienen también obligaciones iguales. Es su deber participar en la construcción de la sociedad. Las sociedades deben elevar el nivel de expectativas en lo que respecta a personas con discapacidad y movilizar así todos sus recursos para el cambio social. Esto significa, entre otras cosas, que a los jóvenes con discapacidad se les han de ofrecer oportunidades de carrera y formación profesional y no pensiones de retiro prematuro o asistencia pública.

27. De las personas con discapacidad se debe esperar que desempeñen su papel en la sociedad y cumplan sus obligaciones como adultos. La imagen de las personas con discapacidad depende de actitudes sociales basadas en factores diferentes, que pueden constituir la mayor barrera a la participación y a la igualdad. Solemos ver la discapacidad por el bastón blanco, las muletas, las ayudas auditivas y las sillas de ruedas, pero no a la persona. Es necesario centrarse sobre la capacidad de las personas con discapacidad y no en sus limitaciones.

28. En todo el mundo, las personas con discapacidad han empezado a unirse en organizaciones en defensa de sus propios derechos, para ejercer influencia sobre las instancias decisorias de los gobiernos y sobre todos los sectores de la sociedad. La función de esas organizaciones incluye abrir cauces propios de expresión, identificar necesidades, expresar opiniones

sobre prioridades, evaluar servicios y promover el cambio y la conciencia pública. Como vehículo de auto desarrollo, tales organizaciones proporcionan la oportunidad de desarrollar aptitudes en el proceso de negociación, capacidades en materia de organización, apoyo mutuo, distribución de información y, a menudo, aptitudes y oportunidades profesionales. Dada su vital importancia para el proceso de participación, es imprescindible que se estimule su desarrollo.

29. Las personas con deficiencia mental están empezando a reclamar cauces propios de expresión y a insistir en su derecho a participar en la adopción de decisiones y en su debate. Incluso los individuos con limitadas aptitudes de comunicación se han mostrado capaces de expresar su punto de vista. A este respecto, tienen mucho que aprender del movimiento de auto representación de personas con otras discapacidades. Este proceso debe ser estimulado.

30. Se debe preparar y divulgar información, a fin de mejorar la situación de las personas con discapacidad. Debe procurarse que todos los medios de información pública cooperen, presentando estas cuestiones al público y a los propios interesados de forma tal que se fomente la comprensión de las necesidades de éstos y se evite que prosperen los estereotipos y los prejuicios tradicionales.

G. Principios adoptados dentro del Sistema de las Naciones Unidas

31. En la Carta de las Naciones Unidas se concede importancia primordial a los principios de la paz, la reafirmación de la fe en los derechos humanos y las libertades fundamentales, la dignidad y el valor de la persona humana y la promoción de la justicia social.

32. En la Declaración Universal de Derechos Humanos se afirma el derecho de todas las personas, sin distinción alguna, al matrimonio, a la propiedad, a igual acceso a los servicios públicos, a la seguridad social y a la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. Los Pactos Internacionales de Derechos Humanos (2), la Declaración de los Derechos del Retrasado Mental (3) y la Declaración de los Derechos de los Impedidos (4) dan expresión concreta a los principios contenidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos.

33. En la Declaración sobre Progreso Social y Desarrollo (5) se proclama la necesidad de proteger los derechos de las personas física y mentalmente menos favorecidas y de asegurar su bienestar y rehabilitación. Se garantiza a todos el derecho a trabajar y la oportunidad de hacer un trabajo útil y productivo.

34. Dentro de la Secretaría de las Naciones Unidas, diversas oficinas

desarrollan actividades relacionadas con los mencionados principios, así como también con el Programa de Acción Mundial. Entre ellas figuran: la División de Derechos Humanos, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales, el Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo, el Departamento de Información Pública, la División de Estupefacientes y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. Incumbe también un papel importante a las comisiones regionales: la Comisión Económica para África, en Addis Abeba (Etiopía), la Comisión Económica para Europa, en Ginebra (Suiza), la Comisión Económica para América Latina, en Santiago de Chile, la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico, en Bangkok (Tailandia) y la Comisión Económica para Asia Occidental, en Bagdad (Irak).

35. Otras organizaciones y programas de las Naciones Unidas han adoptado enfoques, relacionados con el desarrollo, que son importantes para la aplicación del Programa de Acción Mundial para las Personas con Discapacidad. Entre estos enfoques se encuentran:

a) El mandato contenido en la Resolución 3405 (XXX) de la Asamblea General sobre Nuevas Dimensiones de la Cooperación Técnica, en la cual, entre otras cosas, encarga al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo que tenga en cuenta la importancia de llegar a los sectores más pobres y más vulnerables de la sociedad, al responder a las solicitudes de ayuda de los gobiernos para satisfacer las necesidades más urgentes y críticas de tales sectores; dicha Resolución abarca los principios de la cooperación técnica entre países en desarrollo.

b) El principio del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) sobre servicios básicos para todos los niños y la estrategia, adoptada por el Fondo en 1980, para destacar el fortalecimiento de los recursos de la familia y la comunidad para ayudar a los niños con discapacidad en sus ambientes naturales.

c) El programa de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), para refugiados con discapacidad.

d) El Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS), que se preocupa, entre otras cosas, de la prevención de las deficiencias entre los refugiados de Palestina y la reducción de las barreras sociales y físicas a que hacen frente los miembros con discapacidad de la población de refugiados.

e) Los principios preconizados por la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre, relativos a medidas concretas de previsión para tales situaciones y de prevención para las personas con discapacidad previa, así como para evitar deficiencias permanentes

derivadas de lesiones o tratamiento recibido en el momento del desastre.

f) El Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, que se ocupa de las barreras físicas y el acceso general al medio ambiente físico.

g) La Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), cuyas actividades abarcan la producción de medicamentos esenciales para la prevención de la deficiencia, así como también de accesorios técnicos para las personas con discapacidad.

36. Los organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas que se ocupan de promover, apoyar y desarrollar actividades sobre el terreno tienen un largo historial de labor en relación con la discapacidad. Los programas de prevención de la deficiencia, nutrición, higiene, educación de niños y adultos con discapacidad, capacitación profesional, colocación en puestos de trabajo, etc., representan un acervo de experiencia y de pericia que brinda oportunidades para futuros logros y, al mismo tiempo, hacen posible compartir esa experiencia con organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que se ocupan de asuntos relativos a la discapacidad. Cabe citar:

a) La estrategia sobre necesidades básicas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y los principios enunciados en la Recomendación núm. 99, de 1955, de dicha Organización, sobre rehabilitación profesional de las personas con discapacidad.

b) La importancia que atribuye la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) a la relación entre nutrición y deficiencia.

c) El principio de educación adaptada, recomendado por un grupo de expertos de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), sobre educación de p personas con discapacidad, se ha visto reforzado por dos principios rectores de la Declaración Sundberg (6):

- Las personas con discapacidad deben recibir de la comunidad servicios adaptados a sus necesidades personales específicas.

- Mediante una descentralización y sectorización de servicios, las necesidades de las personas con discapacidad deben ser tenidas en cuenta y satisfechas dentro del marco de la comunidad a que pertenecen.

d) El programa de la Organización Mundial de la Salud para todos en el año 2000 y el enfoque conexo de la atención primaria de salud, a través de los cuales los Estados miembros de la Organización Mundial

de la Salud ya se han comprometido a trabajar en pro de la prevención de enfermedades y deficiencias que originen discapacidades.

Asimismo, el concepto de atención sanitaria primaria, tal como fue elaborado por la Conferencia Internacional sobre Atención Primaria de Salud, celebrada en Alma -Ata en 1978, cuya aplicación a los aspectos sanitarios de la discapacidad se describe en la norma política correspondiente de la Organización Mundial de la Salud, aprobada por la Asamblea Mundial de la Salud en 1978.

- e) La Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) ha aprobado recomendaciones a los Estados contratantes respecto a facilidades de desplazamiento y suministro de servicios a los pasajeros con discapacidad.*
- f) El Comité Ejecutivo de la Unión Postal Universal (UPU) ha aprobado una recomendación por la que invita a las administraciones postales de todos los países a mejorar la accesibilidad a sus instalaciones para las personas con discapacidad.*

II. SITUACION ACTUAL

A. Generalidades

37. Hay en el mundo actual un número grande y creciente de personas con discapacidad. La cifra estimada de 500 millones se ve confirmada por los resultados de encuestas a segmentos de población, unidos a las observaciones de investigadores experimentados. En la mayoría de los países, por lo menos una de cada diez personas tiene una deficiencia física, mental o sensorial, y la presencia de la discapacidad repercute de modo adverso en, al menos, el 25 por ciento de toda la población.

38. Las causas de las deficiencias varían en todo el mundo; lo mismo sucede con la prevalencia y las consecuencias de la discapacidad. Estas variaciones son el resultado de las diferentes circunstancias socioeconómicas y de las diferentes disposiciones que cada sociedad adopta para lograr el bienestar de sus miembros.

39. Según un estudio realizado por expertos, se estima que, por lo menos, 350 millones de personas con discapacidad viven en zonas donde no se dispone de los servicios necesarios para ayudarles a superar sus limitaciones. Una gran parte de las personas con discapacidad está expuesta a barreras físicas, culturales y sociales que obstaculizan su vida, aun cuando se disponga de ayuda para su rehabilitación.

40. El aumento del número de personas con discapacidad y su marginación social puede atribuirse a muchos factores. Entre ellos figuran:

- a) Las guerras y sus consecuencias y otras formas de violencia y destrucción; el hambre, la pobreza, las epidemias y los grandes movimientos de población.
- b) La elevada proporción de familias sobrecargadas y empobrecidas; hacinamiento e insalubridad en vivienda y condiciones de vida.
- c) Poblaciones con alto porcentaje de analfabetismo y escasa toma de conciencia en materia de servicios sociales básicos o de medidas sanitarias y educativas.
- d) Falta de conocimientos precisos sobre la discapacidad, sus causas, prevención y tratamiento; esto incluye la estigmatización, la discriminación y las ideas erróneas sobre la discapacidad.
- e) Programas inadecuados de asistencia y servicios de atención primaria de salud.
- f) Obstáculos, como la falta de recursos, las distancias geográficas y las barreras sociales, que impiden a mucha gente beneficiarse de los servicios disponibles.
- g) La canalización de recursos a servicios muy especializados, que son irrelevantes para las necesidades de la mayoría de las personas que requieren ayuda.
- h) Falta absoluta, o situación deficiente, de la infraestructura de servicios relativos a asistencia social, sanidad, educación, formación profesional y empleo.
- i) La baja prioridad concedida, en el contexto del desarrollo social y económico, a las actividades relativas a equiparación de oportunidades, prevención de deficiencias y su rehabilitación.
- j) Los accidentes en la industria, la agricultura o en relación con los transportes.
- k) Los terremotos y otras catástrofes naturales.
- l) La contaminación del medio ambiente.
- m) El estado de tensión y otros problemas psicosociales que entraña el paso de una sociedad tradicional a una moderna.
- n) El uso imprudente de medicamentos, el empleo indebido de sustancias terapéuticas y el uso ilícito de drogas y estimulantes.
- o) El tratamiento incorrecto de los lesionados en momentos de catástrofe, que puede ser la causa de deficiencias evitables.
- p) La urbanización y el crecimiento demográfico y otros factores indirectos.

41. *La relación entre discapacidad y pobreza ha quedado claramente demostrada. Si bien el riesgo de deficiencia es mucho mayor entre los pobres, también se da la relación recíproca. El nacimiento de un niño con deficiencia o el hecho de que a una persona de la familia le sobrevenga alguna discapacidad suele imponer una pesada carga a los limitados recursos de la familia y afecta a su moral, sumiéndola aún más en la pobreza. El efecto combinado de estos factores hace que la proporción de personas con discapacidad sea más alta en los estratos más pobres de la sociedad. Por esta razón, el número de familias pobres afectadas aumenta continuamente en términos absolutos. Los efectos negativos de estas tendencias obstaculizan seriamente el proceso de desarrollo.*

42. *Con los conocimientos teóricos y prácticos existentes sería posible evitar que se produjesen muchas deficiencias y discapacidades, así como ayudar a las personas con discapacidad a superar o mitigar sus circunstancias y poner a los países en condiciones de derribar las barreras que excluyen a aquéllas de la vida cotidiana.*

1. Las discapacidades en los países en desarrollo

43. *Es preciso poner especialmente de relieve los problemas de las discapacidades en los países en desarrollo. Nada menos que el 80 por ciento del total de las personas con discapacidad viven en zonas rurales aisladas de dichos países. En algunos de éstos, la proporción de personas con discapacidad se calcula en hasta un 20 por ciento y, si se incluyen familias y parientes, los efectos adversos de la discapacidad pueden afectar al 50 por ciento de la población. El problema se agudiza por el hecho de que, por lo general, las personas con discapacidad suelen ser también sumamente pobres; a menudo viven en zonas donde los servicios médicos y afines son escasos o faltan totalmente, donde las deficiencias no son ni pueden ser detectadas a tiempo. Cuando reciben atención médica, si la llegan a recibir, la deficiencia puede haberse hecho irreversible. En muchos países no son suficientes los recursos para detectar e impedir las deficiencias ni para satisfacer las necesidades de servicios de rehabilitación y apoyo para la población afectada. No hay bastante personal calificado y falta investigación respecto a estrategias y enfoques nuevos y más eficaces para la rehabilitación y la fabricación y suministro de ayudas y equipo para las personas con discapacidad.*

44. *En los países en desarrollo, el problema de las personas con discapacidad se ve, además, agravado por la explosión demográfica, que aumenta inexorablemente su número, tanto en términos relativos como absolutos. Es, pues, muy urgente, como primera prioridad, ayudar a estos*

países a desarrollar políticas demográficas para prevenir un incremento de la población con discapacidades y para rehabilitar y facilitar servicios a los que ya tienen discapacidad.

2. Grupos especiales

45. Las consecuencias de las deficiencias y de la discapacidad son especialmente graves para la mujer. Son numerosos los países donde las mujeres están sometidas a desventajas sociales, culturales y económicas que constituyen un freno a su acceso, por ejemplo, a la atención médica, a la educación, a la formación profesional y al empleo. Si, además, tienen una deficiencia física o mental, disminuyen sus posibilidades de sobreponerse a su desventaja. Su participación en la vida de la comunidad se hace, por ello, más difícil. Dentro de las familias, la responsabilidad de los cuidados que se dan a un pariente con discapacidad incumbe a menudo a las mujeres, lo que reduce considerablemente su libertad y sus posibilidades de participar en otras actividades.

46. Para muchos niños, padecer una deficiencia supone crecer en un clima de rechazo y de exclusión de ciertas experiencias que son parte del desarrollo normal. Esta situación se puede ver agravada por la actitud y conducta inapropiadas de la familia y la comunidad durante los años críticos del desarrollo de la personalidad y de la propia imagen de los niños.

47. En la mayoría de los países, el número de personas de edad está aumentando, y en algunos de ellos las dos terceras partes de la población de personas con discapacidad son personas de edad. La mayor parte de las causas de su discapacidad (por ejemplo, artritis, apoplejía, enfermedades del corazón y deterioro del oído y la vista) no son comunes entre las personas con discapacidad más jóvenes y pueden requerir diferentes formas de prevención, tratamiento, rehabilitación y apoyo.

48. Ahora que ha surgido la victimología como rama de la criminología, empieza a ser mejor conocida la importancia de las lesiones que sufren las víctimas de crímenes, lesiones que causan discapacidades temporales o permanentes.

49. Otro grupo de personas con discapacidad lo constituyen las víctimas de la tortura, que han quedado física o mentalmente discapacitadas no debido a un accidente de nacimiento o a una actividad normal, sino por lesiones que les causaron intencionadamente.

50. Hay en el mundo, hoy en día, más de 10 millones de refugiados y personas desplazadas como consecuencia de las calamidades provocadas por el hombre. Muchos de ellos se encuentran discapacitados física y

psicológicamente como resultado de los sufrimientos provocados por la persecución, la violencia y los riesgos. La mayoría vive en países del tercer mundo, que apenas disponen de los servicios e instalaciones necesarios. Un refugiado, por el hecho de serlo, ya está en desventaja; si tiene alguna discapacidad, su desventaja es doble.

51. Los trabajadores empleados en el extranjero suelen encontrarse en una situación difícil, relacionada con una serie de desventajas que provienen de desigualdades respecto al medio: ignorancia del idioma del país de inmigración o su conocimiento inadecuado, prejuicios y discriminación, carencia o deficiencia de formación profesional y condiciones de vivienda inadecuadas. La situación especial de los trabajadores migrantes en el país de empleo expone a los mismos y a sus familias a mayor número de peligros para la salud y riesgos de accidentes en el trabajo, que a menudo dan lugar a deficiencias y discapacidades. La situación de los trabajadores migrantes con discapacidad puede verse aún más agravada por la necesidad de regresar al país de origen, donde, en muchos casos, los servicios y ayudas especiales para las personas con discapacidad son muy limitados.

B. Prevención

52. Se registra un incremento sostenido de actividades para la prevención de las deficiencias, tales como mejoramiento de la higiene, la educación y la nutrición, mejores posibilidades de cuidado de los alimentos y de la salud mediante métodos de atención primaria de salud, con interés especial por la atención a la madre el niño; asesoramiento a los padres sobre factores genéticos y de atención prenatal; inmunización y lucha contra enfermedades e infecciones; prevención de accidentes; y mejora de la calidad del medio ambiente. En algunas partes del mundo, tales medidas vienen teniendo repercusión apreciable en la incidencia de las deficiencias físicas y mentales.

53. Sin embargo, en lo que respecta a la mayoría de la población del mundo, especialmente quienes viven en países que se encuentran en las etapas iniciales del desarrollo económico y social, estas medidas preventivas sólo llegan con eficacia a una pequeña proporción de las personas que las necesitan. En la mayoría de los países en desarrollo, aún no se ha establecido un sistema para la detección temprana y la prevención de las deficiencias mediante reconocimientos médicos periódicos, en particular para las mujeres embarazadas, los recién nacidos y los niños de corta edad.

54. En la Declaración de Leeds Castle sobre prevención de las deficiencias, del 12 de noviembre de 1981, un grupo internacional de hombres de ciencia,

médicos, administradores de sanidad y políticos llaman la atención, entre otras cosas, sobre las siguientes medidas prácticas para impedir la discapacidad:

«3. Las deficiencias que se originan por nutrición deficiente, infecciones y desatención pueden prevenirse con una mejora de poco costo en la atención primaria de salud...»

4. ...Muchas disposiciones futuras se pueden aplazar o evitar. Existen prometedoras líneas de investigación respecto al control de factores hereditarios degenerativos...

5. ...La discapacidad no tiene necesariamente que originar minusvalía. El fracaso en la aplicación de soluciones sencillas aumenta muy a menudo la discapacidad y las prácticas institucionales de la sociedad incrementan la probabilidad de que aquélla coloque a los individuos en situación desventajosa. Se requiere con urgencia una educación permanente del público y de los profesionales.

6. ...La discapacidad susceptible de ser evitada es una causa primordial de despilfarro económico y carencias humanas en todos los países, tanto industrializados como en desarrollo.

Esta pérdida se puede reducir con rapidez.

La tecnología que impedirá o superará la mayoría de las discapacidades existe y va perfeccionándose. Lo que se requiere es que la sociedad se proponga resolver los problemas. En los programas sanitarios nacionales e internacionales se deben modificar las prioridades, a fin de lograr una divulgación de conocimientos y tecnología...

7. ...Si bien la tecnología para prevenir y remediar la mayor parte de las discapacidades ya existe, el notable progreso reciente de la investigación biomédica promete instrumentos nuevos revolucionarios, que robustecerán en gran medida todas las intervenciones. Tanto la investigación básica como la aplicada merecen apoyo durante los años venideros».

55. Se va reconociendo cada vez más que los programas encaminados a prevenir las deficiencias o a impedir que éstas deriven en discapacidades más limitantes son, a la larga, apreciablemente menos costosos para la sociedad que la atención que haya de darse más adelante a las personas con discapacidad. Esto se aplica, por ejemplo, y no en grado mínimo, a los programas de seguridad en el trabajo, que en muchos países es todavía un campo de interés desatendido.

C. Rehabilitación

56. Los servicios de rehabilitación se prestan con frecuencia mediante instituciones especializadas. Con todo, existe ahora una tendencia creciente a

atribuir mayor interés a su integración en los servicios públicos generales.

57. Ha habido una evolución tanto en el contenido como en el espíritu de las actividades que se describen como rehabilitación. En la práctica tradicional, se considera la rehabilitación como un conjunto de terapias y servicios proporcionados a las personas con deficiencias en un marco institucional, a menudo bajo autoridad médica. Esto se viene sustituyendo gradualmente por programas que, aunque siguen proporcionando esos servicios profesionales médicos, sociales y pedagógicos, incorporan también a las comunidades y las familias y les ayudan en su apoyo a los esfuerzos de sus miembros con discapacidad para superar los efectos discapacitantes de las deficiencias dentro de un ambiente social normal. Se reconoce cada vez más que incluso las personas con una discapacidad grave pueden, en gran medida, vivir independientemente si se suministran los necesarios servicios de apoyo. El número de los que necesitan atención en instituciones es mucho menor que lo que se suponía anteriormente, e incluso pueden, en gran parte, llevar una vida independiente en sus aspectos fundamentales.

58. Gran número de personas con discapacidad necesitan ayudas técnicas. En algunos países está bien desarrollada la tecnología para la producción de tales artículos y se fabrican dispositivos muy complejos para ayudar a la movilidad, comunicación y vida cotidiana de las personas con discapacidad. Sin embargo, el costo de estos artículos es elevado y sólo unos pocos países pueden proporcionar tal equipo.

59. Muchas personas necesitan un equipo sencillo para facilitar la movilidad, la comunicación y la vida cotidiana. Estas ayudas se producen y se facilitan en algunos países. En cambio, en muchos otros no pueden obtenerse por su no disponibilidad y alto costo. Se presta creciente atención al diseño de dispositivos más sencillos y menos costosos, que puedan producirse por métodos locales, más fácilmente adaptables al país de que se trate, que sean más apropiados a las necesidades de la mayoría de las personas con discapacidad y que éstas puedan obtener con mayor facilidad.

D. Equiparación de oportunidades

60. Los derechos de las personas con discapacidad a participar en sus sociedades respectivas pueden hacerse realidad, primordialmente, mediante una acción política y social.

61. Muchos países están tomando medidas importantes para eliminar o reducir las barreras que se oponen a la plena participación. En muchos casos, se han promulgado disposiciones legislativas encaminadas a salvaguardar los derechos y las oportunidades de las personas con discapacidad en lo tocante

a la asistencia a la escuela, al empleo y al acceso a los servicios e instalaciones de la comunidad, a eliminar las barreras naturales y físicas y a proscribir la discriminación en contra de las personas con discapacidad. Se registra una tendencia a salir de la vida en centros institucionales para acceder a una vida basada en la comunidad. En algunos países, tanto desarrollados como en desarrollo, se va poniendo cada vez más empeño en que la escolaridad sea de enseñanza abierta, con la consiguiente reducción de instituciones y de escuelas especializadas. Se han ideado métodos para la accesibilidad de los sistemas de transporte público, así como para hacer accesible la información a las personas con discapacidad de tipo sensorial. Ha aumentado la conciencia de la necesidad de tales medidas. En muchos casos, se han lanzado campañas de sensibilización y educación del público, para lograr una modificación de las actitudes y el comportamiento respecto a las personas con discapacidad.

62. A menudo, las propias personas con discapacidad han tomado la iniciativa en el sentido de procurar que se comprendan mejor los procesos de equiparación de oportunidades. A este respecto, han abogado por su propia integración en el seno de la sociedad.

63. A pesar de esos esfuerzos, las personas con discapacidad están aún lejos de haber logrado la igualdad de oportunidades y su grado de integración en sus comunidades dista mucho de ser satisfactorio en la mayoría de los países.

1. Educación

64. Por lo menos, el 10 por ciento de los niños tienen discapacidad. Estos niños tienen el mismo derecho a la educación que los demás y requieren una acción dinámica y servicios especializados. No obstante, en los países en desarrollo la mayoría de los niños con discapacidad no reciben educación especial ni convencional.

65. Entre ciertos países que cuentan con muy buenos servicios docentes para las personas con discapacidad y otros países donde tales servicios son limitados o no existen, hay una amplia gama de variaciones.

66. Los conocimientos actuales registran una gran laguna en lo que se refiere a las capacidades potenciales de las personas con discapacidad. Además, a menudo falta legislación que trate de sus necesidades y se carece de personal e instalaciones docentes. En la mayoría de los países, las personas con discapacidad todavía no cuentan con servicios de educación para las diversas etapas de la vida.

67. En el campo de la educación especial, se han logrado avances importantes en las técnicas didácticas y se han aplicado valiosas innovaciones,

y es mucho lo que aún se puede hacer para la educación de las personas con discapacidad. Pero los progresos se limitan sólo a un número muy reducido de países y centros urbanos.

68. Tales progresos se refieren a la detección temprana, la valoración e intervención consiguiente y a los programas de educación especial en situaciones diversas, haciendo posible que muchos niños con discapacidad se incorporen a los centros escolares ordinarios, en tanto que otros requieren programas especiales.

2. Empleo

69. Se niega empleo a muchas personas con discapacidad o sólo se les da trabajo servil y mal remunerado. Y ello es así a pesar de que se ha demostrado que, con una adecuada labor de valoración, capacitación y empleo, la mayor parte de las personas con discapacidad puede realizar una amplia gama de tareas conforme a las normas laborales existentes. Las personas con discapacidad suelen ser las primeras a quienes se despide en épocas de desempleo y estrechez económica y las últimas a las que se contrata. En algunos países industrializados que sienten los efectos de la recesión económica, la tasa de desempleo es, entre las personas con discapacidad que buscan trabajo, el doble de la que se da entre las que no tienen discapacidad. En muchos países se han establecido diversos programas y se han tomado medidas a fin de crear puestos de trabajo para personas con discapacidad. Esto incluye talleres protegidos y de producción, enclaves protegidos, contratación preferente, sistemas de cuotas, subvenciones a los empleadores que capacitan y posteriormente contratan a trabajadores con discapacidad, cooperativas de y para personas con discapacidad, etc. El número efectivo de trabajadores con discapacidad empleados en establecimientos ordinarios o especiales está muy por debajo del correspondiente a trabajadores con discapacidad empleables. Una aplicación más amplia del principio ergonómico permite la adaptación, a costo relativamente reducido, del lugar de trabajo, las herramientas, la maquinaria y el equipamiento y ayuda a aumentar las oportunidades de empleo para las personas con discapacidad.

70. Muchas personas con discapacidad viven en zonas rurales, especialmente en los países en desarrollo. Cuando la economía familiar se basa en la agricultura, o en otra actividad propia del medio rural, y existe la tradicional familia extensa, se pueden encomendar tareas útiles a casi todas las personas con discapacidad. Pero a medida que más familias se desplazan de las regiones rurales hacia los centros urbanos, que se produce la mecanización y comercialización de la agricultura, que las transacciones

monetarias sustituyen al sistema de trueque y que la institución de la familia extensa se desintegra, se agudiza la falta de oportunidades de trabajo para las personas con discapacidad. Los que viven en los barrios pobres de las ciudades se enfrentan con una fuerte competencia al buscar empleo y no hay muchas otras actividades económicamente productivas. Muchas de las personas con discapacidad de estas zonas se ven forzadas a la inacción y pasan a ser dependientes, otras han de recurrir a la mendicidad.

3. Cuestiones sociales

71. La plena participación en las unidades básicas de la sociedad -esto es, la familia, el grupo social y la comunidad- es la esencia de la experiencia humana. El derecho a iguales oportunidades de participación está consagrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos y se debe aplicar a todas las personas, sin excluir a las que tienen discapacidad. Pero, en realidad, se suele negar a éstas la oportunidad de participar plenamente en las actividades del sistema sociocultural en que viven. La exclusión se produce por barreras físicas y sociales, nacidas de la ignorancia, la indiferencia y el temor.

72. Con frecuencia, las actitudes y los hábitos llevan a la exclusión de las personas con discapacidad de la vida social y cultural. La gente tiende a evitar el contacto y la relación personal con ellas. A muchas de éstas les causa problemas psicológicos y sociales la presión de los prejuicios y de la discriminación de que son objeto y el alto grado en que se les excluye de la relación social normal.

73. Es muy frecuente que el personal profesional o de otra índole que atiende a las personas con discapacidad no se dé cuenta del potencial de participación que pueden tener éstas en la vida social normal y, por consiguiente, no ayuden a integrarlas en otros grupos sociales.

74. Debido a estas barreras, suele ser difícil o imposible que las personas con discapacidad tengan relaciones estrechas e íntimas con otras personas. Es frecuente que las personas calificadas de discapacitadas queden al margen del matrimonio y la paternidad, incluso cuando no existe una limitación funcional al respecto. Actualmente se reconoce cada vez más que las personas con deficiencia mental necesitan de las relaciones personales y sociales, incluso de las sexuales.

75. Muchas personas con discapacidad no sólo están excluidas de la vida social normal de sus comunidades, sino que, de hecho, están confinadas en instituciones. Si bien las antiguas colonias de leprosos han sido, en parte, eliminadas y las grandes instituciones no son tan numerosas como antes, hay todavía demasiadas personas que están internadas aunque su condición

no lo justifica.

76. Muchas personas con discapacidad quedan excluidas de la participación activa en la sociedad, debido a barreras físicas; por ejemplo, las puertas demasiado estrechas para que pase una silla de ruedas; escaleras y peldaños inaccesibles en edificios, autobuses, trenes y aviones; teléfonos e interruptores de luz colocados fuera de su alcance; servicios higiénicos que no pueden utilizar. También se ven excluidas por otras clases de barreras, como en la comunicación oral cuando se pasan por alto las necesidades de las personas con deficiencias auditivas, o en la información escrita cuando se ignoran las necesidades de los que padecen deficiencias visuales. Estas barreras son el resultado de la ignorancia y la despreocupación; existen, aunque muchas de ellas podrían evitarse sin mucho costo mediante una planificación cuidadosa. Aunque en algunos países existen leyes especiales y se han realizado campañas de educación del público para eliminar tales obstáculos, el problema sigue siendo crucial.

77. Por lo general, los servicios e instalaciones existentes y las medidas sociales adoptadas para la prevención de la deficiencia y para la rehabilitación de las personas con deficiencias y su integración en la sociedad, están estrechamente relacionados con la disposición favorable y la capacidad de los gobiernos y la sociedad para destinar recursos económicos y servicios a los grupos desfavorecidos de la población.

E. Nuevo orden económico internacional y discapacidad

78. La transferencia de recursos y tecnología desde los países desarrollados hacia los países en desarrollo, como se prevé dentro del marco del nuevo orden económico internacional, así como otras disposiciones encaminadas a fortalecer la economía de los países en desarrollo, serían, de aplicarse, beneficiosas para la población de los mismos, incluidas las personas con discapacidad. El fortalecimiento de la economía de los países en desarrollo, particularmente de sus zonas rurales, generaría nuevas oportunidades de empleo para las personas con discapacidad, amén de los recursos necesarios para apoyar las medidas de prevención, rehabilitación y equiparación de oportunidades. La transferencia bien dirigida de tecnología adecuada podría conducir al desarrollo de industrias especializadas en la producción en serie de dispositivos y ayudas destinados a paliar los efectos de las deficiencias físicas, mentales o sensoriales.

79. En la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Tercer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo (7) se dice que se deberán hacer esfuerzos especiales para integrar a las personas con discapacidad en el proceso de desarrollo y que resulta indispensable que se adopten para ello

medidas de prevención, rehabilitación y equiparación de oportunidades. La acción en ese sentido habrá de formar parte de un esfuerzo más general para movilizar todos los recursos humanos en favor del desarrollo. Los cambios en el orden económico internacional deben ir acompañados de cambios en los diferentes países, para lograr la participación plena de todos los grupos de población marginados.

F. Consecuencias del desarrollo económico y social

80. En la medida en que los esfuerzos de desarrollo logran mejorar las condiciones de nutrición, educación, vivienda y sanidad y proporcionar una atención sanitaria primaria adecuada, mejoran en gran medida las perspectivas de prevenir las deficiencias y de tratar las discapacidades. Los progresos en este sentido pueden también facilitarse, especialmente en esferas tales como las siguientes:

- a) Capacitación de personal en campos generales tales como la asistencia social, la salud pública, la medicina, la educación y la rehabilitación profesional.*
- b) Mejora de la capacidad de producción local de los aparatos y equipos que las personas con discapacidad necesitan.*
- c) Establecimiento de servicios sociales, sistemas de seguridad social, cooperativas y programas de asistencia mutua a nivel nacional y comunitario.*
- d) Servicios de orientación profesional y de capacitación para el trabajo apropiados, así como mayores oportunidades de empleo para las personas con discapacidad.*

81. Mientras que el desarrollo económico origina modificaciones en cuanto a la magnitud y la distribución de la población, cambios de estilo de vida y transformaciones de las estructuras y relaciones sociales, los servicios para resolver los problemas humanos no se mejoran ni se amplían, en general, con la rapidez suficiente. Estos desequilibrios entre el desarrollo económico y el social complican las dificultades que entraña la integración de las personas con discapacidad en sus comunidades.

III. PROPUESTAS PARA LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA DE ACCIÓN MUNDIAL PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

A. Introducción

Los objetivos del Programa de Acción Mundial para las Personas con Discapacidad consisten en promover medidas eficaces para la prevención

de la discapacidad y para la rehabilitación y el logro de los objetivos de "igualdad" y "plena participación" de las personas con discapacidad en la vida social y el desarrollo. Al aplicar el Programa de Acción Mundial, ha de prestarse la debida atención a la situación especial de los países en desarrollo y, en particular, a la de los menos adelantados. La inmensidad de la tarea de mejorar las condiciones de vida de toda la población y la escasez general de recursos hacen que el logro de los objetivos del Programa de Acción Mundial resulte más difícil en estos países. Al mismo tiempo, debe reconocerse que la aplicación del Programa de Acción Mundial contribuirá de por sí al proceso de desarrollo, mediante la movilización de todos los recursos humanos y la participación plena de toda la población. Aunque algunos países hayan iniciado o realizado ya algunas de las medidas recomendadas en el Programa, es necesario hacer más. Esto se aplica también a los países que tienen un nivel de vida elevado.

83. Como la situación de las personas con discapacidad está estrechamente relacionada con el desarrollo general a nivel nacional, la solución de sus problemas en los países en desarrollo depende, en gran medida, de la creación de condiciones internacionales adecuadas para un desarrollo socioeconómico más rápido de estos países. En consecuencia, el establecimiento de un nuevo orden económico internacional es de importancia directa para el logro de los objetivos del Programa. Es fundamental que la corriente de recursos hacia los países en desarrollo se aumente de manera considerable, con arreglo a lo acordado en la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Tercer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

84. El logro de estos objetivos exigirá una estrategia mundial plurisectorial y multidisciplinaria, para la aplicación combinada y coordinada de políticas y medidas encaminadas a la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad, servicios eficaces de rehabilitación y medidas de prevención.

85. Deberá consultarse a las personas con discapacidad y a sus organizaciones en el posterior desarrollo del Programa de Acción Mundial y durante su ejecución. Con este fin, debe hacerse cuanto sea posible para alentar la formación de organizaciones de personas con discapacidad a nivel local, nacional, regional e internacional. Su singular experiencia, derivada de sus vivencias, puede hacer aportaciones considerables a la planificación de programas y servicios para las personas con discapacidad. Al expresar su opinión sobre los asuntos, presentan puntos de vista ampliamente representativos de todos sus intereses. Su repercusión sobre las actitudes públicas justifica que se les consulte y, en cuanto fuerza que propicia el cambio,

tienen influencia apreciable para que las cuestiones de la discapacidad se conviertan en una cuestión de prioridad. Las propias personas con discapacidad han de ejercer una influencia sustantiva para decidir la eficacia de las políticas, programas y servicios concebidos en beneficio suyo. Deben hacerse esfuerzos especiales para lograr la participación en este proceso de las personas con deficiencia mental.

B. Medidas nacionales

86. El Programa de Acción Mundial se ha concebido para todas las naciones. Sin embargo, el plazo de ejecución y la selección de los puntos a realizar prioritariamente variarán entre unas naciones y otras, según la situación existente y las limitaciones de sus recursos, grado de desarrollo socioeconómico, tradiciones culturales y capacidad para formular y ejecutar las medidas previstas en el Programa.

87. A los gobiernos nacionales incumbe la responsabilidad última de la aplicación de las medidas que se recomiendan en este apartado. Sin embargo, dadas las diferencias constitucionales entre países, las autoridades locales y otras entidades de los sectores público y privado estarán llamadas a aplicar las medidas nacionales contenidas en el Programa de Acción Mundial.

88. Los Estados Miembros deben iniciar urgentemente programas nacionales a largo plazo para lograr los objetivos del Programa de Acción Mundial; tales programas deben ser parte integrante de la política general de desarrollo socioeconómico de la nación.

89. Los asuntos referentes a las personas con discapacidad deben tratarse en el contexto general apropiado, y no separadamente. Cada ministerio u organismo del sector público o privado que esté encargado de un ámbito determinado, o actúe dentro de él, debe asumir la responsabilidad de los asuntos referentes a personas con discapacidad comprendidos en su esfera de competencia. Los gobiernos han de establecer un punto de observación (por ejemplo, una comisión, comité u otro órgano de ámbito nacional) para examinar y vigilar las actividades relativas al Programa de Acción Mundial de los diversos ministerios, de otros organismos públicos y de las organizaciones no gubernamentales. En cualquier mecanismo que se establezca deben participar todas las partes interesadas, incluidas las organizaciones de personas con discapacidad. Tal órgano debe tener acceso a las instancias decisorias del más alto nivel.

90. Para instrumentar el Programa de Acción Mundial, los Estados Miembros habrán de:

- a) Planificar, organizar y financiar actividades en cada nivel.*
- b) Crear, mediante la legislación adecuada, las bases jurídicas y las*

- competencias necesarias para la adopción de medidas orientadas al logro de los objetivos.*
- c) Proporcionar oportunidades, mediante la eliminación de barreras a la plena participación.*
 - d) Ofrecer servicios de rehabilitación, mediante la prestación a las personas con deficiencia de asistencia social, nutricional, médica, docente y de orientación y formación profesional, así como ayudas técnicas.*
 - e) Establecer o movilizar las pertinentes organizaciones públicas o privadas.*
 - f) Prestar apoyo a la creación y desarrollo de organizaciones de personas con discapacidad.*
 - g) Preparar la información pertinente sobre los puntos del Programa de Acción Mundial y difundirla entre todos los sectores de la población, incluyendo las personas con discapacidad y sus familiares.*
 - h) Promover la educación del público, a fin de conseguir una comprensión amplia de las cuestiones clave del Programa de Acción Mundial y su ejecución.*
 - i) Facilitar la investigación sobre asuntos relacionados con el Programa de Acción Mundial.*
 - j) Promover la asistencia y la cooperación técnicas respecto al Programa de Acción Mundial.*
 - k) Facilitar la participación de las personas con discapacidad y de sus organizaciones en las decisiones relacionadas con el Programa de Acción Mundial.*

1. Participación de las personas con discapacidad en la adopción de decisiones

91. Los Estados Miembros deben incrementar su asistencia a las organizaciones de personas con discapacidad y ayudarlas a organizar y coordinar la representación de sus intereses e inquietudes.

92. Los Estados Miembros deben procurar y estimular activamente, y por todos los medios posibles, el desarrollo de organizaciones de personas con discapacidad o que representen a éstas. En muchos países existen tales organizaciones, en cuya composición y órganos directivos ejercen influencia decisiva las propias personas con discapacidad o, en algunos casos, sus familias. Muchas de estas organizaciones no tienen medios de ejercer influencia y luchar por sus derechos.

93. Los Estados Miembros deben establecer contactos directos con tales organizaciones y proporcionarles cauces, para que puedan ejercer influencia

sobre las políticas y decisiones gubernamentales en todas las esferas que les conciernan. Los Estados Miembros deben prestar el apoyo financiero que a ese efecto sea necesario a las organizaciones de personas con discapacidad.

94. Las organizaciones y otras entidades a todos los niveles deben asegurar que las personas con discapacidad puedan participar en sus actividades en la medida más amplia posible.

2. *Prevención de la deficiencia, la discapacidad y la minusvalía*

95. La tecnología para prevenir y superar la mayoría de las discapacidades existe y se va perfeccionando, pero no siempre es utilizada plenamente. Los Estados Miembros deben tomar medidas apropiadas para la prevención de deficiencias y discapacidades y para asegurar la divulgación de los conocimientos y la tecnología pertinentes.

96. Se requieren programas de prevención coordinados a todos los niveles de la sociedad. Estos programas deben comprender:

- a) *Sistemas de atención primaria de salud, basados en la comunidad, que lleguen a todos los segmentos de la población, particularmente en las zonas rurales y en los barrios pobres de las ciudades.*
- b) *Atención y asesoramiento sanitarios materno-infantiles eficaces, así como asesoramiento sobre planificación de la familia y sobre la vida familiar.*
- c) *Educación sobre nutrición y asistencia en la obtención de una dieta apropiada, especialmente para madres y niños, incluida la producción y utilización de alimentos ricos en vitaminas y otros nutrientes.*
- d) *Vacunación contra enfermedades contagiosas, en consonancia con los objetivos del Programa Ampliado de Inmunización, de la Organización Mundial de la Salud.*
- e) *Un sistema de detección e intervención tempranas.*
- f) *Reglamentos sanitarios y programas de capacitación para la prevención de accidentes en el hogar, en el trabajo, en la circulación viaria y en las actividades recreativas.*
- g) *Adaptación de los puestos de trabajo, del equipo y del medio laboral y establecimiento de programas de seguridad e higiene en el trabajo, para impedir que se produzcan deficiencias o enfermedades profesionales y su exacerbación.*
- h) *Medidas de lucha contra el uso imprudente de medicamentos, drogas, alcohol, tabaco y otros estimulantes o depresivos, a fin de prevenir la deficiencia derivada de las drogas, en particular entre los niños en edad escolar y las personas de edad. También tiene especial importancia el efecto que el consumo imprudente de estas sustancias por mujeres*

- embarazadas puede tener sobre los niños en gestación.*
- i) Actividades educativas y sanitarias, que ayuden a la gente a lograr estilos de vida que proporcionen un máximo de defensa contra las causas de las deficiencias.*
 - j) Educación permanente del público y los profesionales, así como campañas de información pública respecto a programas de prevención de las discapacidades.*
 - k) Formación apropiada para personal médico, paramédico y de cualquier otra índole, que pueda verse en la circunstancia de atender a víctimas de emergencias.*
 - l) Medidas preventivas, incorporadas en la formación de los agentes de extensión rural, para ayudar a reducir la incidencia de deficiencias.*
 - m) Capacitación profesional bien organizada y formación práctica en el empleo para los trabajadores, con miras a prevenir accidentes en el trabajo y deficiencias de diversos grados. Debe prestarse atención al hecho de que, en los países en desarrollo, se utiliza a menudo tecnología anticuada. En muchos casos se transfiere tecnología antigua desde los países industrializados hacia los países en desarrollo. La tecnología anticuada, inapropiada para las circunstancias de estos países, junto con una capacitación insuficiente y una protección precaria en el trabajo, contribuye a que aumenten el número de accidentes laborales y las deficiencias.*

3. Rehabilitación

97. Los Estados Miembros deben desarrollar y asegurar la prestación de los servicios de rehabilitación necesarios para la realización de los objetivos del Programa de Acción Mundial.

98. Se alienta a los Estados Miembros a que proporcionen a todas las personas la atención médica y los servicios conexos necesarios para eliminar o reducir los efectos discapacitantes de las deficiencias.

99. Esto incluye la prestación de los servicios sociales, de nutrición, médicos y de formación profesional necesarios para poner a las personas con deficiencias en condiciones de alcanzar un nivel funcional óptimo. Según las circunstancias que se den en cuanto a la distribución de la población, ubicación geográfica y nivel de desarrollo, dichos servicios pueden proporcionarse mediante:

- a) Trabajadores comunitarias.*
- b) Servicios generales de salud, educativos o sociales y de formación profesional.*

c) Otros servicios especializados para los casos en que los de carácter general no puedan proporcionar la atención necesaria.

100. Los Estados Miembros deben procurar que estén disponibles ayudas y otros equipos apropiados a la situación local para todas las personas a quienes sean indispensables, en orden a su actuación social y su independencia. Es necesario asegurar el suministro de ayudas técnicas durante el proceso de rehabilitación y después de terminado éste. También se necesitan servicios de reparación ulterior y sustitución de las ayudas que hayan quedado anticuadas.

101. Es necesario procurar que las personas con discapacidad que necesitan tal equipo dispongan de los recursos financieros y las oportunidades concretas para obtenerlo y aprender a usarlo. Deben suprimirse los derechos de importación u otros requisitos que obstaculicen la pronta disponibilidad de las ayudas técnicas y los materiales que no se pueden fabricar en el país y deben obtenerse de otros países. Es importante apoyar la producción local de ayudas apropiadas a las circunstancias tecnológicas, sociales y económicas en que se utilizarán. El desarrollo y la producción de ayudas técnicas deben seguir el desarrollo tecnológico general de cada país.

102. A fin de estimular la producción y el desarrollo locales de ayudas técnicas, los Estados Miembros deben considerar la posibilidad de establecer centros nacionales encargados de apoyar esos adelantos locales. En muchos casos, las escuelas especiales, institutos de tecnología, etc. ya existentes podrían servir de base para esto. A este respecto, debe tomarse en consideración la cooperación regional.

103. Se alienta a los Estados Miembros a que incluyan, dentro del sistema general de servicios sociales, personal competente para proporcionar los servicios de asesoramiento y de otro tipo que se requieran para atender los problemas de las personas con discapacidad y de sus familiares.

104. Cuando los recursos del sistema general de servicios sociales no basten para satisfacer estas necesidades, podrían proporcionarse servicios especiales mientras mejora la calidad del sistema general.

105. En el marco de los recursos disponibles, se exhorta a los Estados Miembros a que tomen las medidas especiales que sean necesarias para lograr la prestación y plena utilización de los servicios que requieren las personas con discapacidad residentes en zonas rurales y en barrios pobres y de tugurios.

106. No se debe separar a las personas con discapacidad de sus familias y comunidades. El sistema de servicios debe tener en cuenta los problemas de transporte y comunicación; la necesidad de servicios sociales, sanitarios y

docentes de apoyo; la existencia de condiciones de vida atrasadas y a menudo peligrosas y, especialmente en algunos barrios pobres de las ciudades, la existencia de barreras sociales que pueden inhibir la búsqueda o aceptación de servicios por parte de algunas personas. Los Estados Miembros deben asegurar que esos servicios se distribuyan equitativamente entre todos los grupos de población y en todas las zonas geográficas conforme a las necesidades.

107. En muchos países se han desatendido en particular los servicios sanitarios y sociales destinados a los enfermos mentales. La atención psiquiátrica de los enfermos mentales debe ir acompañada de la prestación de apoyo y orientación social a estas personas y a sus familias, que con frecuencia están sometidas a un particular estado de tensión. Donde se dispone de tales servicios disminuye la duración de la permanencia y la probabilidad de un nuevo internamiento. En los casos en que las personas con deficiencia mental adolecen también de problemas adicionales causados por la enfermedad mental, se requieren medidas para que el personal sanitario conozca las diversas necesidades relacionadas con dicha deficiencia.

4. Equiparación de oportunidades

a) Legislación

108. Los Estados Miembros deben asumir la responsabilidad de que se ofrezcan a las personas con discapacidad iguales oportunidades que al resto de los ciudadanos.

109. Los Estados Miembros deben adoptar las medidas necesarias para eliminar cualquier práctica discriminatoria respecto a la discapacidad.

110. En la formulación de leyes nacionales sobre derechos humanos y respecto a los comités u organismos nacionales de coordinación similares que se ocupen de problemas de discapacidad, debe prestarse particular atención a las condiciones que puedan menoscabar la capacidad de las personas con discapacidad para ejercer los derechos y libertades garantizados a sus conciudadanos.

111. Los Estados Miembros deben prestar atención a determinados derechos, tales como los derechos a la educación, al trabajo, a la seguridad social y a la protección contra tratos inhumanos o degradantes, y examinar esos derechos desde la perspectiva de las personas con discapacidad.

b) Medio ambiente

112. Los Estados Miembros deben esforzarse para que el medio físico

sea accesible para todos, incluyendo las personas con distintos tipos de discapacidad, según se especifica en el párrafo 8 del presente documento.

113. Los Estados Miembros han de adoptar una política que tenga en cuenta los aspectos de la accesibilidad en la planificación de asentamientos humanos, incluidos los programas de las zonas rurales de los países en desarrollo.

114. Se alienta a los Estados Miembros a que adopten una política que garantice a las personas con discapacidad el acceso a todos los edificios e instalaciones públicos nuevos, viviendas y sistemas de transporte públicos. Además, siempre que sea posible, se han de adoptar medidas que promuevan la accesibilidad a los edificios, instalaciones, viviendas y transportes públicos ya existentes, especialmente aprovechando las renovaciones.

115. Los Estados Miembros deben fomentar la prestación de servicios de apoyo, a fin de permitir que las personas con discapacidad vivan en la comunidad con la mayor independencia posible. De igual manera, se asegurarán de que las personas con discapacidad tengan la oportunidad de organizar y administrar por sí mismas dichos servicios, como ahora se hace en algunos países.

c) Mantenimiento del ingreso económico y seguridad social

116. Todos los Estados Miembros deben procurar incluir en sus sistemas de leyes y reglamentos disposiciones que comprendan los objetivos generales y de apoyo incluidos en el Programa de Acción Mundial, relativos a seguridad social.

117. Los Estados Miembros deben esforzarse por asegurar a las personas con discapacidad igualdad de oportunidades para obtener todas las formas de ingreso económico, mantenimiento del mismo y seguridad social. Esta distribución debe hacerse de manera ajustada al sistema económico y al grado de desarrollo de cada Estado Miembro.

118. Si existen sistemas de seguridad social, seguro social y otros semejantes para toda la población, deben someterse a examen para asegurarse de que proporcionan prestaciones y servicios de prevención, rehabilitación y equiparación de oportunidades adecuados para las personas con discapacidad y sus familiares, y de que las normas que rigen para estos sistemas, ya se apliquen a quienes prestan los servicios o a quienes los reciben, no excluyen ni discriminan a dichas personas. El establecimiento y desarrollo de un sistema público de atención social y de seguridad industrial y protección de la salud constituyen requisitos previos esenciales para alcanzar las metas fijadas.

119. Deben adaptarse mecanismos fácilmente accesibles que permitan a las personas con discapacidad y a sus familiares apelar, ante una instancia

imparcial, las decisiones que afecten a sus derechos y las prestaciones en esta materia.

d) Educación y formación

120. Los Estados Miembros deben adoptar políticas que reconozcan los derechos de las personas con discapacidad a la igualdad de oportunidades en la educación respecto a los demás. La educación de las personas con discapacidad debe efectuarse, en la medida de lo posible, dentro del sistema escolar general. La responsabilidad de su educación debe incumbir a las autoridades de educación, y las leyes relativas a educación obligatoria deben incluir a los niños de todos los tipos de deficiencia, incluidos los más gravemente discapacitados.

121. Los Estados Miembros deben dejar margen para una mayor flexibilidad en la aplicación a personas con discapacidad de cualquier reglamentación que afecte a la edad de admisión, a la promoción de una clase a otra y, cuando sea oportuno, a los procedimientos de examen.

122. Deben seguir criterios básicos en el establecimiento de servicios de educación para niños y adultos con discapacidad. Tales servicios deben ser:

a) Individualizados, esto es, basados en las necesidades evaluadas y reconocidas por las autoridades, los administradores, los padres y los propios estudiantes con discapacidad y han de conducir a metas educativas y objetivos a corto plazo claramente formulados, que se examinen y, cuando sea necesario, se revisen regularmente.

b) Localmente accesibles, esto es, estar situados a una distancia razonable del hogar o residencia del alumno, excepto en circunstancias especiales.

c) Universales, es decir, deben servir a todas las personas que tengan necesidades especiales, independientemente de su edad o grado de discapacidad, de modo que ningún niño en edad escolar quede excluido del acceso a la educación por motivos de la gravedad de su discapacidad, ni reciba servicios de educación considerablemente inferiores a los que disfrutaban los demás estudiantes.

d) Y ofrecer una gama de opciones compatible con la variedad de necesidades especiales de una comunidad dada.

123. La integración de los niños con discapacidad en el sistema general de educación exige planificación, con la intervención de todas las partes interesadas.

124. Si, por algún motivo, las instalaciones del sistema escolar general son inadecuadas para algunos niños con discapacidad, debe proporcionarse

educación a estos niños por períodos apropiados en instalaciones especiales. La calidad de esta educación especial debe ser igual a la del sistema escolar general y estar estrechamente vinculada a éste.

125. Es fundamental la participación de los padres en todos los niveles del proceso de educación. Los padres deben recibir el apoyo necesario para proporcionar al niño con discapacidad un ambiente familiar tan normal como sea posible. Es necesario formar personal que colabore con los padres de niños con discapacidad.

126. Los Estados Miembros deben prever la participación de las personas con discapacidad en los programas de educación de adultos, con especial atención a las zonas rurales.

127. Cuando las instalaciones y servicios de los cursos ordinarios de educación de adultos no sean adecuados para satisfacer las necesidades de algunas personas con discapacidad, pueden ser necesarios cursos o centros de formación especiales hasta que se modifiquen los programas ordinarios. Los Estados Miembros deben ofrecer a las personas con discapacidad posibilidades de acceso al nivel universitario.

e) Empleo

128. Los Estados Miembros deben adoptar una política y disponer de una estructura auxiliar de servicios, para que las personas con discapacidad de las zonas urbanas y rurales gocen de iguales oportunidades de empleo productivo y remunerado en el mercado laboral abierto. Debe prestarse especial atención al empleo en el medio rural y a la producción de herramientas y de equipo adecuados.

129. Los Estados Miembros pueden apoyar la integración de las personas con discapacidad en el mercado laboral abierto mediante diversas medidas, tales como sistemas de cuotas con incentivos, empleos reservados o asignados, préstamos o donaciones para pequeñas empresas y cooperativas, contratos exclusivos o derechos de producción prioritaria, exenciones impositivas, adquisiciones preferenciales u otros tipos de asistencia técnica o financiera a empresas que emplean a trabajadores con discapacidad. Los Estados Miembros deben apoyar el desarrollo de ayudas técnicas y facilitar el acceso de las personas con discapacidad a las ayudas y a la asistencia que necesiten para realizar su trabajo.

130. Sin embargo, la política y las estructuras de apoyo no deben limitar las oportunidades de empleo y no deben obstaculizar la vitalidad del sector privado de la economía. Los Estados Miembros deben seguir en condiciones de adoptar cierta variedad de medidas en respuesta a sus situaciones internas.

131. Debe existir una cooperación mutua a nivel central y local entre el gobierno y las organizaciones de empleadores y de trabajadores, a fin

de desarrollar una estrategia y de adoptar medidas conjuntas con miras a garantizar más y mejores oportunidades de empleo para las personas con discapacidad. Tal cooperación puede referirse a políticas de contratación, medidas para mejorar el ambiente de trabajo, a fin de prevenir lesiones y deficiencias minusvalidantes, y medidas para la rehabilitación de trabajadores con una deficiencia ocasionada en el trabajo, por ejemplo, adaptando a sus necesidades los lugares de trabajo y las tareas.

132. Estos servicios deben comprender evaluación y orientación profesional, capacitación profesional (incluso en talleres de capacitación) colocación en empleos y seguimiento. Debe establecerse empleo protegido para aquéllos que, debido a necesidades especiales o discapacidad particularmente grave, no puedan hacer frente a las exigencias del empleo competitivo. Tales medidas pueden tomar la forma de talleres de producción, trabajo en el domicilio y planes de autoempleo, así como el empleo de pequeños grupos de personas con graves discapacidades en régimen protegido dentro de la industria competitiva.

133. Cuando actúen como empleadoras, las administraciones públicas centrales y locales deben promover el empleo de las personas con discapacidad en el sector público. Las leyes y los reglamentos no deben crear obstáculos al empleo de dichas personas.

f) Recreo

134. Los Estados Miembros deben procurar que las personas con discapacidad tengan las mismas oportunidades que los demás ciudadanos para participar en actividades recreativas. Esto supone la posibilidad de utilizar restaurantes, cines, teatros, bibliotecas, etc., así como zonas de vacaciones, estadios deportivos, hoteles, playas y otros lugares de recreo. Los Estados Miembros deben adoptar medidas para eliminar todos los obstáculos en este sentido. Las autoridades de turismo, las agencias de viaje, los hoteles, las organizaciones voluntarias y otras entidades que intervienen en la organización de actividades recreativas u oportunidades de viaje deben ofrecer sus servicios a todos, sin discriminar a las personas con discapacidad. Esto quiere decir, por ejemplo, agregar información sobre accesibilidad a la información normal que ofrecen al público.

g) Cultura

135. Los Estados Miembros deben procurar que las personas con discapacidad tengan la oportunidad de utilizar al máximo sus posibilidades creadoras, artísticas e intelectuales, no sólo para su propio beneficio sino

también para el enriquecimiento de la comunidad. Con este objeto, debe asegurarse su acceso a las actividades culturales. Si es necesario, deben realizarse adaptaciones especiales para satisfacer las necesidades de las personas con deficiencia mental o sensorial. Esto podría incluir ayudas de comunicación para sordos, literatura en braille y casetes para las personas con deficiencia visual, y material de lectura adaptado a la capacidad mental del individuo. La esfera de las actividades culturales comprende la danza, la música, la literatura, el teatro y las artes plásticas.

h) Religión

136. Deben adoptarse medidas para que las personas con discapacidad tengan la oportunidad de beneficiarse plenamente de las actividades religiosas que estén disponibles para la comunidad. De esta manera, debe hacerse posible la plena participación de las personas con discapacidad en dichas actividades.

i) Deporte

137. Se reconocen cada vez más la importancia de los deportes para las personas con discapacidad. Por lo tanto, los Estados Miembros deben estimular todas las formas de actividades deportivas de estas personas, entre otros medios, mediante el suministro de instalaciones adecuadas y la organización apropiada de tales actividades.

5. Acción comunitaria

138. Los Estados Miembros deben conceder alta prioridad al suministro de información, capacitación y asistencia financiera a las comunidades locales para el desarrollo de programas que lleven a cabo los objetivos del Programa de Acción Mundial.

139. Deben adoptarse disposiciones para fomentar y facilitar la colaboración entre comunidades locales y el intercambio de información y experiencia. Un gobierno que reciba asistencia técnica o cooperación técnica internacionales en asuntos relacionados con la discapacidad, debe procurar que los beneficios y resultados de esa asistencia lleguen a las comunidades que más lo necesiten.

140. Es importante suscitar la participación activa de organismos de gobierno local, entidades y organizaciones comunitarias, tales como: grupos de ciudadanos, sindicatos, organizaciones femeninas, organizaciones de consumidores, clubes de apoyo, entidades religiosas, partidos políticos y asociaciones de padres de familia. Cada comunidad podría designar un órgano apropiado, en el que las organizaciones de personas con discapacidad

podiesen tener influencia, para que sirviera de punto focal de la comunicación y coordinación a fin de movilizar recursos y emprender la acción.

6. Formación de personal

141. Las autoridades responsables del desarrollo y prestación de los servicios destinados a las personas con discapacidad deben dedicar atención a las cuestiones de personal, especialmente a las de contratación y capacitación.

142. Son de vital importancia la capacitación del personal de servicios centrados en la comunidad para la detección temprana de deficiencias, la prestación de atención primaria, la remisión a servicios apropiados y las medidas de seguimiento, así como la capacitación de grupos médicos y de otro personal de los centros de orientación. Siempre que sea posible, todo ello debe integrarse en servicios conexos, tales como la atención primaria de salud, las escuelas y los programas de desarrollo comunitario. Los Estados Miembros deben desarrollar e intensificar cursos para médicos en que se pongan de relieve las deficiencias que puede producir el empleo indiscriminado de fármacos. Debe restringirse la venta de medicamentos específicos cuyo uso incontrolado pueda crear, a largo plazo, riesgos para la salud personal y pública.

143. Para que los servicios relacionados con las discapacidades de tipo mental y físico alcancen a un creciente número de personas que los precisan y que todavía no cuentan con tales servicios, es necesario prestarlos por medio de diversos tipos de trabajadores sanitarios y sociales en las comunidades locales. Algunas de sus actividades ya se relacionan con la prevención y los servicios para las personas con discapacidad. Estos trabajadores necesitarán orientación e instrucción especiales, por ejemplo, acerca de medidas y técnicas sencillas de rehabilitación para uso de las personas con discapacidad y sus familias. La orientación la pueden dar los asesores en cuestiones de rehabilitación de la comunidad local o del distrito, según sea la zona que éstos abarquen. Será precisa una capacitación especial para los profesionales del nivel periférico en quienes recaiga la responsabilidad de supervisar los programas locales para las personas con discapacidad y de mantener contacto con los servicios de rehabilitación y de otra índole de que se disponga en la región.

144. Los Estados Miembros deben procurar que los trabajadores comunitarios reciban, además de conocimientos teóricos y prácticos especializados, información detallada sobre las necesidades sociales, de nutrición, médicas, de educación y de formación profesional de las personas con discapacidad. Los trabajadores comunitarios, dotados de la adecuada

formación y dirección, pueden proporcionar la mayoría de los servicios que necesitan las personas con discapacidad y pueden ser una valiosa ayuda para solucionar los problemas de escasez de personal. Su capacitación debe comprender información apropiada sobre tecnología de anticonceptivos y planificación familiar. Los trabajadores voluntarios también pueden prestar servicios muy útiles y apoyo en otras formas. Debe hacerse mayor hincapié en aumentar los conocimientos, las capacidades y las responsabilidades de quienes ya están proporcionando otros servicios en la comunidad en esferas conexas, como maestros, trabajadores sociales, auxiliares profesionales de los servicios sanitarios, administradores, planificadores gubernamentales, líderes comunitarios, religiosos y asesores en cuestiones de familia. Deberá procurarse que quienes trabajen en programas de servicios para personas con discapacidad comprendan las razones y la importancia de recabar, estimular y favorecer la plena participación de éstas y de sus familias en la adopción de decisiones relativas a la atención, tratamiento, rehabilitación y disposiciones ulteriores en cuanto a condiciones de vida y empleo.

145. La formación especializada de maestros constituye una esfera dinámica y, siempre que sea posible, debe tener lugar en el país donde la educación haya de aplicarse o, al menos, en los lugares donde el entorno cultural y el grado de desarrollo no sean demasiado distintos.

146. Para que la integración tenga éxito es menester que se establezcan programas apropiados de formación de maestros, tanto regulares como especializados. Tales programas deben ser reflejo del concepto de la educación integrada.

147. En la formación de maestros especializados es importante que se abarque una gama tan amplia como sea posible, dado que en muchos países en desarrollo el maestro especializado hará las veces de equipo multidisciplinario. Cabe observar que no siempre es menester o conveniente un alto grado de preparación y que, en su gran mayoría, el personal tiene estudios de nivel intermedio o menor.

7. Información y educación del público

148. Los Estados Miembros deben alentar un amplio programa de informaciones públicas sobre los derechos, las contribuciones y las necesidades insatisfechas de las personas con discapacidad, que llegue a todos los interesados y al público en general. A este respecto, debe darse importancia especial al cambio de actitudes.

149. Deben desarrollarse pautas, en consulta con las organizaciones de personas con discapacidad, para estimular a los medios de información

a ofrecer una imagen comprensiva y exacta, así como una representación e informes ecuanímenes, sobre las discapacidades y los sujetos de las mismas, en la radio, la televisión, el cine, la fotografía y la palabra impresa. Un elemento fundamental de tales pautas sería que las personas con discapacidad estuviesen en situación de presentar sus problemas al público por ellas mismas y sugerir la forma de resolverlos. Ha de estimularse la inclusión de información sobre la realidad de las discapacidades en los planes de estudios para la formación de periodistas.

150. Incumbe a las autoridades públicas adaptar su información de modo que alcance a todas las personas, incluso a las personas con discapacidad. Esto se aplica no sólo a la información antes mencionada, sino también a la referente a derechos y obligaciones cívicos.

151. Debe concebirse un programa de información pública con objeto de que la información más pertinente llegue a todos los segmentos apropiados de la población. Además de los medios de información ordinarios y otros canales normales de comunicación, debe prestarse atención a lo siguiente:

a) La preparación de materiales especiales destinados a informar a las personas con discapacidad y a sus familias de sus derechos y de las prestaciones y los servicios a su alcance, así como de las medidas que deben adoptarse para corregir las deficiencias y los abusos del sistema. Estos materiales deben ofrecerse de forma que puedan ser entendidos y utilizados por personas con limitaciones visuales y auditivas o con otros tipos de dificultades de comunicación.

b) La preparación de materiales especiales para grupos de población difíciles de alcanzar por los canales de comunicación normales. Estos grupos pueden estar separados por factores de lengua, cultura, nivel de alfabetización, alejamiento geográfico o de otro tipo.

c) La preparación de material gráfico, presentaciones audiovisuales y orientaciones para los trabajadores comunitarios en zonas remotas y en otras situaciones en que las formas de comunicación normales pudieran ser menos eficaces.

152. Los Estados Miembros deberán asegurar que las personas con discapacidad, sus familias y los profesionales reciban la información disponible sobre programas y servicios, legislación, instituciones, medios técnicos, ayudas y aparatos, etc.

153. Las autoridades responsables de la educación del público deben asegurar que se presente información sistemática sobre las realidades de la

deficiencia y sus consecuencias, así como acerca de la prevención, la rehabilitación y la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad.

154. Se debe proporcionar a las personas con discapacidad y a sus organizaciones igualdad de acceso, utilización, recursos suficientes y capacitación en lo que se refiere a la información pública, a fin de que puedan expresarse libremente, valiéndose de los medios de información, y comunicar sus opiniones y experiencias al público en general.

C. Acción de ámbito internacional

1. Aspectos generales

155. El Programa de Acción Mundial, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, constituye un plan internacional, a largo plazo, basado en amplias consultas con los gobiernos, organizaciones y entidades del sistema de las Naciones Unidas y organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, incluidas las que representan a las personas con discapacidad o trabajan en su favor. Las metas de este Programa podrían alcanzarse más rápida, eficaz y económicamente mediante una estrecha colaboración a todos los niveles.

156. Habida cuenta del papel que el Centro de Desarrollo Social y Asuntos Humanitarios del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales viene desempeñando dentro del sistema de las Naciones Unidas en la esfera de la prevención, la rehabilitación y la equiparación de oportunidades para personas con discapacidad, dicho Centro debería ser designado como órgano de coordinación y control de la aplicación del Programa de Acción Mundial, incluidas la revisión y la evaluación de éste.

157. El Fondo Fiduciario establecido por la Asamblea General para el Año Internacional de las Personas con Discapacidad debe utilizarse para atender las solicitudes de asistencia que formulan, cada vez en mayor número, las organizaciones de personas con discapacidad y los países en desarrollo, con miras a promover la aplicación del Programa de Acción Mundial.

158. En general, es necesario aumentar la corriente de recursos a los países en desarrollo para la realización de los objetivos del Programa de Acción Mundial. El Secretario General debería estudiar al respecto nuevos medios para recaudar fondos y adoptar las medidas consiguientes de movilización de recursos. Deben alentarse las contribuciones voluntarias de los gobiernos y de fuentes privadas.

159. El Comité Administrativo de Coordinación debe examinar las implicaciones del Programa de Acción Mundial para las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y utilizar los mecanismos existentes para

proseguir la vinculación y la coordinación de la política y la acción, incluyendo enfoques generales respecto a cooperación técnica.

160. Las organizaciones internacionales no gubernamentales deben unirse al esfuerzo cooperativo para lograr los objetivos del Programa de Acción Mundial. Deben emplearse para este fin las relaciones existentes entre tales organizaciones y las del sistema de las Naciones Unidas.

161. Se insta a todas las organizaciones y organismos internacionales a que cooperen con las organizaciones de personas con discapacidad, o de sus representantes, y les presten asistencia, y a que aseguren que dichas organizaciones tengan ocasión de dar a conocer sus opiniones cuando se examinen temas relacionados con el Programa de Acción Mundial.

2. Derechos humanos

162. Para hacer realidad el lema del Año Internacional de las Personas con Discapacidad, se urge encarecidamente a que el sistema de las Naciones Unidas elimine totalmente las barreras en todas sus instalaciones, asegure que las personas con deficiencias sensoriales tengan la comunicación a su pleno alcance y adopte un plan de acción afirmativa que comprenda políticas y prácticas administrativas encaminadas a fomentar el empleo de las personas con discapacidad en todo el sistema de las Naciones Unidas.

163. Al considerar la condición jurídica de las personas con discapacidad respecto a los derechos humanos, debe concederse prioridad al uso de los pactos y demás instrumentos de las Naciones Unidas, así como a los de otras organizaciones internacionales, dentro del sistema de las Naciones Unidas, que protegen los derechos de todas las personas. Este principio es compatible con el tema del Año Internacional de las Personas con Discapacidad: "Igualdad y plena participación".

164. Concretamente, las organizaciones y los organismos del sistema de las Naciones Unidas encargados de la preparación y administración de acuerdos, pactos y otros instrumentos internacionales que puedan tener repercusiones directas o indirectas en las personas con discapacidad, deben asegurar que en tales instrumentos se tome plenamente en cuenta la situación de las mismas.

165. Los Estados partes en los Pactos Internacionales de Derechos Humanos deben prestar en sus informes especial atención a la aplicación de dichos pactos a la situación de las personas con discapacidad. El grupo de trabajo del Consejo Económico y Social encargado de examinar los informes presentados en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y la Comisión de Derechos Humanos, que tiene la función

de examinar los informes presentados en virtud del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, deben prestar la debida atención a este aspecto de los informes.

166. Pueden darse situaciones especiales que hagan imposible que las personas con discapacidad ejerzan los derechos y libertades humanos reconocidos como universales para toda la humanidad. La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas debe examinar tales situaciones.

167. Los comités nacionales u órganos de coordinación semejantes que se ocupen de los problemas de la discapacidad deben prestar también atención a tales situaciones.

168. Las violaciones graves de los derechos humanos básicos, como la tortura, pueden ser causa de deficiencia mental y física. La Comisión de Derechos Humanos debe prestar atención, entre otras cosas, a tales violaciones, con objeto de adoptar las medidas apropiadas para mejorar la situación.

169. La Comisión de Derechos Humanos debe seguir estudiando métodos para conseguir la cooperación internacional, con miras a la aplicación de los derechos básicos internacionalmente reconocidos a todos, comprendiendo las personas con discapacidad.

3. Cooperación técnica y económica

a) Asistencia interregional

170. Los países en desarrollo están tropezando con dificultades cada vez mayores para movilizar recursos adecuados a fin de atender a las necesidades acuciantes de las personas con discapacidad y de los millones de personas en situación desventajosa de dichos países, ante las demandas apremiantes de sectores altamente prioritarios que atienden a necesidades básicas, como la agricultura, el desarrollo rural e industrial, el control demográfico, etc. Por lo tanto, sus propios esfuerzos deben ser apoyados por la comunidad internacional, en consonancia con los párrafos 82 y 83 y la corriente de recursos hacia los países en desarrollo debe incrementarse sustancialmente conforme se indica en la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Tercer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

171. Dado que la mayoría de los organismos internacionales de cooperación técnica y donantes pueden colaborar en las tareas de los países sólo si los gobiernos lo solicitan oficialmente, todas las partes interesadas en el establecimiento de programas para personas con discapacidad deberán intensificar sus esfuerzos par informar a los gobiernos sobre la naturaleza exacta de la ayuda que pueden solicitar de dichos organismos.

172. El Plan de Acción Afirmativa de Viena (8), preparado por el Simposio Mundial de Expertos sobre cooperación técnica entre países en desarrollo y asistencia técnica entre países en desarrollo y asistencia técnica en materia de prevención de discapacidades y rehabilitación de personas con discapacidad, puede servir de pauta para la ejecución de las actividades de cooperación técnica dentro del Programa de Acción Mundial.

173. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que tienen mandatos, recursos y experiencia en sectores relacionados con el Programa de Acción Mundial deberán estudiar con los gobiernos ante los que estén acreditadas la manera de añadir a los proyectos en marcha, o a los previstos en los distintos sectores, componentes que respondan a las necesidades concretas de las personas con discapacidad y a la prevención de la deficiencia.

174. Debe alentarse a las organizaciones internacionales cuyas actividades estén relacionadas con la cooperación financiera y técnica a que concedan prioridad a las peticiones de asistencia de los Estados Miembros para la prevención de la discapacidad y para la rehabilitación y la equiparación de oportunidades, que respondan a sus prioridades nacionales. Tales medidas garantizarán la asignación de mayores recursos, tanto para inversiones de capital como gastos ordinarios, en relación con la prevención, la rehabilitación y la equiparación de oportunidades. Esta acción habrá de reflejarse en los programas de desarrollo económico y social de todos los organismos multilaterales y bilaterales de ayuda, incluida la cooperación técnica entre países en desarrollo.

175. Al recabar la colaboración con los gobiernos para atender mejor las necesidades de las personas con discapacidad, habrá que coordinar estrechamente las aportaciones de las diversas organizaciones de las Naciones Unidas y las de las instituciones bilaterales y privadas, para contribuir con más eficacia al logro de las metas fijadas.

176. Como la mayor parte de los organismos de las Naciones Unidas interesados tienen ya la responsabilidad concreta de promover el establecimiento de proyectos o la adición de componentes de proyectos destinados a las personas con discapacidad, se deberá establecerse una división más clara de responsabilidades entre ellos, como se indica a continuación, para que el sistema de las Naciones Unidas responda mejor al desafío que presentan el Año Internacional de las Personas con Discapacidad y el Programa de Acción Mundial.

a) Las Naciones Unidas y, en particular, el Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo, junto con los organismos especializados y otras organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, deberán

realizar actividades de cooperación técnica en apoyo de la aplicación del Programa de Acción Mundial; a este respecto, el Centro de Desarrollo Social y Asuntos Humanitarios del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales deberá continuar prestando apoyo sustantivo, en la aplicación del Programa de Acción Mundial, a la cooperación técnica, las actividades y los proyectos.

b) El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ha de seguir utilizando su personal fuera de la sede para prestar especial atención, dentro de sus programas y procedimientos normales, a las solicitudes de los gobiernos para proyectos que respondan especialmente a las necesidades de las personas con discapacidad y a la prevención de la discapacidad. En particular, debe alentar a la cooperación técnica en la esfera de la prevención de la discapacidad y para la rehabilitación y la equiparación de oportunidades, utilizando sus diversos programas y servicios, tales como la cooperación técnica entre países en desarrollo, los proyectos mundiales e interregionales y el Fondo Provisional para la Ciencia y la Tecnología.

c) Los esfuerzos principales de UNICEF habrán de continuar orientándose hacia un perfeccionamiento de las medidas preventivas que entrañen mayor apoyo a los servicios de salud materno-infantil, educación sanitaria, lucha contra las enfermedades y mejora de la nutrición; en cuanto a los que ya tienen deficiencias, UNICEF fomenta el desarrollo de proyectos integrados de educación y da apoyo a las actividades de rehabilitación a nivel de la comunidad, utilizando recursos locales poco costosos.

d) Dentro del ámbito de su mandato y de su responsabilidad sectorial, los organismos especializados, sobre la base de las solicitudes de los gobiernos, han de esforzarse aún más por ayudar a atender las necesidades de las personas con discapacidad, aprovechando las posibilidades que se les ofrezcan por conducto de los procesos de programación de cada país y el establecimiento de proyectos regionales, interregionales y mundiales, así como merced a la utilización de sus propios recursos cuando sea posible. Sus distintas esferas de responsabilidad a este respecto deben ser las siguientes: OIT, rehabilitación profesional y seguridad y salud en el trabajo; UNESCO, educación de niños y adultos con discapacidad; OMS, prevención de la deficiencia y rehabilitación médica; FAO, mejora de la nutrición.

e) En sus operaciones de préstamos, las instituciones financieras multilaterales deben tener muy en cuenta los objetivos y las propuestas de este Programa de Acción Mundial.

b) Asistencia regional y bilateral

177. Las comisiones regionales de las Naciones Unidas y otros órganos

regionales deberán fomentar la cooperación regional y subregional en materia de prevención de la discapacidad, rehabilitación de las personas con discapacidad y equiparación de oportunidades. Deberán vigilar la marcha de estos programas en sus regiones, determinar las necesidades, recoger y analizar información, patrocinar investigaciones orientadas hacia la adopción de medidas, facilitar servicios consultivos y emprender actividades de cooperación técnica; deberán incluir en sus programas de acción la investigación y el desarrollo, la preparación de material informativo y la capacitación de personal, así como facilitar, como medida provisional, actividades de cooperación técnica entre países en desarrollo relativas a los objetivos del Programa de Acción Mundial. Deberán promover el desarrollo de organizaciones de personas con discapacidad como recurso esencial para la promoción de las actividades mencionadas en este párrafo.

178. Debe estimularse a los Estados Miembros para que, en cooperación con órganos y comisiones regionales, establezcan institutos u oficinas regionales (o subregionales) para promover, en consulta con las organizaciones internacionales apropiadas, los intereses de las personas con discapacidad. Otras funciones han de ser las de promover las actividades antes mencionadas. Es importante comprender que la función de los institutos no consiste en proporcionar servicios directos, sino en promover conceptos innovadores tales como rehabilitación basada en la comunidad, coordinación, información, capacitación y asesoramiento sobre el avance organizativo de las personas con discapacidad.

179. En sus programas de asistencia técnica bilateral y multilateral, los países donantes deben tratar de encontrar los medios de satisfacer las peticiones de asistencia formuladas por Estados Miembros relativas a medidas nacionales o regionales de prevención, rehabilitación y equiparación de oportunidades. Tales medidas deben comprender la asistencia a agencias y organizaciones apropiadas, encaminadas a desarrollar acuerdos de cooperación inter e intrarregionales. Los organismos de cooperación técnica deben ocuparse activamente de contratar personas con discapacidad para todos los niveles y funciones, incluso para los puestos de trabajo directo.

4. Información y educación del público

180. Las Naciones Unidas deberán llevar a cabo actividades permanentes a fin de que la opinión pública conozca mejor los objetivos del Programa de Acción Mundial. Con este propósito, las oficinas sustantivas deben proporcionar, en forma regular y automática, al Departamento de Información Pública información sobre sus actividades, para que éste pueda darlas a

conocer mediante comunicados de prensa, artículos de fondo, boletines, notas informativas, folletos, entrevistas en radio y televisión y cualquier otro medio apropiado.

181. Todos los organismos participantes en proyectos y programas que estén relacionados con el Programa de Acción Mundial habrán de hacer un esfuerzo sostenido de información pública. Los organismos cuyo ámbito de especialización así lo requiera deberán llevar a cabo investigaciones.

182. Las Naciones Unidas, en colaboración con los organismos especializados interesados, habrán de desarrollar nuevos enfoques, utilizando medios diversos de comunicación para hacer llegar la información, incluida la referente a los principios y objetivos del Programa de Acción Mundial, a un público al que no suelen llegar los medios convencionales o que no está acostumbrado a utilizar dichos medios.

183. Las organizaciones internacionales deberán asistir a los organismos nacionales y comunitarios en la preparación de programas de educación del público, proponiendo planes de estudio y proporcionando materiales de enseñanza e información básica acerca de los objetivos del Programa de Acción Mundial.

D. Investigación

184. En vista de que se sabe poco acerca del lugar que corresponde a las personas con discapacidad en las distintas culturas, lo que, a su vez, determina ciertas actitudes y normas de conducta, es preciso iniciar estudios sobre los aspectos socioculturales vinculados a las discapacidades. Ello permitirá comprender mejor las relaciones entre las personas con y sin discapacidad en las diversas culturas. Los resultados de tales estudios permitirán proponer enfoques adecuados a las realidades del entorno humano. Además, debe procurarse la elaboración de indicadores sociales relativos a la educación de las personas con discapacidad, para poder analizar los problemas asociados y planificar los programas consecuentes.

185. Los Estados Miembros deben formular un programa de investigación sobre las causas, tipos e incidencia de las deficiencias y las discapacidades, las condiciones económicas y sociales de las personas con discapacidad y la disponibilidad y eficacia de los recursos existentes para hacer frente a estos asuntos.

186. Tiene particular importancia que se investiguen las cuestiones sociales, económicas y de participación que repercuten en las vidas de las personas con discapacidad y sus familias, así como la forma en que la sociedad se ocupa de dichos asuntos. Pueden obtenerse datos pro medio de las oficinas nacionales de estadística y de censos; sin embargo, debe advertirse que es más probable que se obtengan resultados útiles mediante un programa de

encuestas por hogares, destinado a recopilar información sobre las cuestiones relativas a la discapacidad, que mediante un censo general de la población.

187. Se necesita también estimular la investigación con miras al desarrollo de mejores ayudas y equipo para las personas con discapacidad. Deben consagrarse esfuerzos especiales para encontrar soluciones que sean apropiadas a las condiciones tecnológicas y económicas de los países en desarrollo.

188. Las Naciones Unidas y sus agencias especializadas deberán estar atentas a las tendencias de la investigación internacional sobre discapacidad y otras cuestiones de investigación afines, para determinar las necesidades y prioridades actuales, haciendo hincapié en los nuevos enfoques relativos a todas las formas de acción recomendadas en el Programa de Acción Mundial.

189. Las Naciones Unidas deberán fomentar y tomar parte en proyectos de investigación encaminados a ampliar los conocimientos sobre las cuestiones a que se refiere el Programa de Acción Mundial. Es necesario que las Naciones Unidas conozcan los resultados de las investigaciones de los diversos países y estén al corriente de las propuestas sobre investigación aún pendientes de aprobación. Las Naciones Unidas tienen que prestar asimismo creciente atención a los resultados de las investigaciones e insistir en su utilización y difusión. Se recomienda encarecidamente una vinculación permanente con sistemas de obtención de información bibliográfica.

190. Las comisiones regionales de las Naciones Unidas y otros organismos regionales deberán incluir en sus planes de acción actividades de investigación, a fin de ayudar a los gobiernos a poner en práctica las propuestas que figuran en el Programa de Acción Mundial. La clave para obtener el mayor rendimiento posible del gasto de investigación en materia de personas con discapacidad consiste en difundir y compartir la información sobre los resultados de la investigación. Los organismos gubernamentales y no gubernamentales de carácter internacional deberán desempeñar un papel activo en el establecimiento de mecanismos de colaboración entre instituciones regionales y locales para la realización conjunta de estudios y el intercambio de información.

191. La investigación en el plano médico, psicológico y social ofrece posibilidades de aliviar la discapacidad de tipo físico, mental y social. Es necesario establecer programas en los que se identifiquen las esferas en que sea alta la probabilidad de lograr progresos mediante la investigación. La diferencia existente entre los países industrializados y los países en desarrollo no debe obstar a una colaboración fructífera, ya que gran parte de los problemas interesan a todo el mundo.

192. Los estudios en los siguientes campos son importantes, tanto

para los países desarrollados como para los países en desarrollo:

a) Investigación clínica orientada a prevenir las causas de la deficiencia; evaluación de la capacidad funcional del individuo bajo los aspectos médico, psicológico y social; evaluación de los programas de rehabilitación, incluidos los aspectos de información.

b) Estudios sobre frecuencia de las discapacidades, limitaciones funcionales de las personas que las tienen, condiciones en que éstas viven y problemas con que se enfrentan.

c) Investigación sanitaria y de servicios sociales, que abarque el estudio de las ventajas y los costos de las distintas políticas de rehabilitación y atención, los medios de maximizar la eficacia de los programas y una búsqueda de otros enfoques posibles. Los estudios sobre atención comunitaria de las personas con discapacidad tendrían particular interés para los países en desarrollo, mientras que el estudio y evaluación de programas experimentales, así como los programas generales de demostración, interesarían a todos los países. Existe mucha información disponible que puede ser útil para el análisis secundario.

193. Se deberá estimular a las instituciones de investigación sobre salud y ciencias sociales para que realicen investigaciones sobre las personas con discapacidad y reúnan información al respecto. Las actividades de investigación aplicada son particularmente importantes para el desarrollo de nuevas técnicas relativas a la prestación de servicios, la preparación de materiales de información adecuados para grupos con idioma y cultura propios y la capacitación de personal conforme a las condiciones imperantes en cada región.

E. Control y evaluación

194. Es fundamental que se haga una evaluación periódica de la situación, en lo que concierne a las personas con discapacidad, y que se establezca una pauta para analizar los acontecimientos. El tema del Año Internacional para las Personas con Discapacidad, Igualdad y plena participación, sugiere los criterios principales para la evaluación del Programa de Acción Mundial. El control y la evaluación deberán efectuarse en forma periódica, tanto en el plano internacional y regional como en el plano nacional. Los indicadores de evaluación debe escogerlos el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales de las Naciones Unidas, en consulta con los Estados Miembros, los organismos competentes de las Naciones Unidas y otras organizaciones.

195. El sistema de las Naciones Unidas deberá efectuar una evaluación

periódica, de carácter analítico, sobre el progreso alcanzado en la aplicación del Programa de Acción Mundial y deberá seleccionar a tal fin los indicadores de evaluación apropiados, en consulta con los Estados Miembros. En este sentido, la Comisión de Desarrollo Social deberá asumir un papel importante. Las Naciones Unidas, junto con los organismos especializados, deberán elaborar continuamente sistemas adecuados de obtención y difusión de información, a fin de asegurar el perfeccionamiento de los programas en todos los planos sobre la base de la evaluación de los resultados. A este respecto, el Centro de Desarrollo Social y Asuntos Humanitarios habrá de desempeñar una función importante.

196. Se deberá pedir a las comisiones regionales que desarrollen funciones de control y evaluación que contribuyan a una valoración general en el plano internacional. Se deberá estimular a otros organismos regionales e intergubernamentales para que tomen parte en este proceso.

197. En el plano nacional, la evaluación de los programas relativos a las personas con discapacidad deberá realizarse periódicamente.

198. Se insta a la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas a que, junto con otras dependencias de la Secretaría, los organismos especializados y las comisiones regionales, coopere con los países en desarrollo para establecer un sistema realista y práctico de obtención de datos, basados en recuentos totales o en muestras representativas, según proceda, respecto a las diversas discapacidades y, en particular, para preparar manuales/documentos técnicos sobre la manera de utilizar encuestas familiares para la compilación de tales estadísticas, que se utilizarán como instrumentos y marcos de referencia fundamentales en la iniciación de programas de acción en los años siguientes al Año Internacional de las Personas con Discapacidad, con el fin de mejorar la situación de las personas con discapacidad.

199. En esta amplia actividad, corresponde un papel importante al Centro de Desarrollo Social y Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas, apoyado por la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas.

200. El Secretario General deberá informar periódicamente sobre los esfuerzos realizados por las Naciones Unidas y los organismos especializados para contratar a mayor número de personas con discapacidad y facilitarles el acceso a sus instalaciones e información.

201. Los resultados de la evaluación periódica y de la evolución de la situación económica y social mundial pueden hacer necesaria la revisión periódica del Programa de Acción Mundial. Estas revisiones habrán de realizarse cada cinco años, debiendo efectuarse la primera de ellas en 1987, sobre la base de un informe presentado por el Secretario General a

*la Asamblea General en su cuadragésimo segundo período de sesiones. Tal revisión constituiría también una aportación para el proceso de examen y evaluación de la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Tercer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo.*⁸²

4.3.8 Normas uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad.⁸³

“PREAMBULO

Los Estados,

Conscientes de que los Estados, en la Carta de las Naciones Unidas, se han comprometido a actuar individual y colectivamente en cooperación con la Organización para promover niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social,

Reafirmando el compromiso de defender los derechos humanos y las libertades fundamentales, la justicia social y la dignidad y el valor de la persona humana, proclamado en la Carta,

Recordando en particular las normas internacionales en materia de derechos humanos que se enuncian en la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,

Destacando que esos instrumentos proclaman que los derechos en ellos reconocidos se deben conceder por igual a todas las personas sin discriminación,

Recordando las disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño, que prohíben la discriminación basada en la discapacidad y que requieren la adopción de medidas especiales para proteger los derechos de los niños con discapacidad, y la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, que establece algunas medidas de protección contra la discapacidad,

Recordando asimismo las disposiciones de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer destinadas a salvaguardar los derechos de las niñas y mujeres con discapacidad,

⁸²Véase http://www.congreso.gob.pe/comisiones/2002/discapacidad/convencion/programa_mundial.htm

⁸³Resolución Aprobada por la Asamblea General, Cuadragésimo octavo periodo de sesiones, de 20 de diciembre de 1993.

Teniendo en cuenta la Declaración de los Derechos de los Impedidos, la Declaración de los Derechos del Retrasado Mental, la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social, los Principios para la protección de los enfermos mentales y para el mejoramiento de la atención de la salud mental y otros instrumentos pertinentes aprobados por la Asamblea General,

Teniendo en cuenta también las recomendaciones y los convenios pertinentes aprobados por la Organización Internacional del Trabajo, en especial los que se refieren a la participación en el empleo, sin discriminación alguna, de las personas con discapacidad,

Conscientes de la labor y las recomendaciones pertinentes de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, en particular la Declaración Mundial sobre Educación para Todos, de la Organización Mundial de la Salud, del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y de otras organizaciones interesadas,

Teniendo en cuenta el compromiso contraído por los Estados con respecto a la protección del medio ambiente,

Conscientes de la devastación causada por los conflictos armados y deplorando que de los escasos recursos disponibles se utilicen para la producción de armamentos,

Reconociendo que el Programa de Acción Mundial para los Impedidos y la definición de igualdad de oportunidades que figura en él representan la firme y sincera aspiración de la comunidad internacional de lograr que esos diversos instrumentos y recomendaciones internacionales sean prácticos y revistan una importancia concreta,

Reconociendo que el objetivo del Decenio de las Naciones Unidas para los Impedidos (1983-1992) de ejecutar el Programa de Acción Mundial sigue teniendo validez y requiere la adopción de medidas urgentes y sostenidas,

Recordando que el Programa de Acción Mundial se basa en conceptos que tienen igual validez para los países en desarrollo que para los países industrializados,

Convencidos de que hay que intensificar los esfuerzos si se quiere conseguir que las personas con discapacidad puedan participar plenamente en la sociedad y disfrutar de los derechos humanos en condiciones de igualdad,

Subrayando nuevamente que las personas con discapacidad, sus padres, tutores o quienes abogan en su favor, y las organizaciones que los representan deben participar activamente, junto con los Estados, en la planificación y ejecución de todas las medidas que afecten a sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,

Cumpliendo lo dispuesto en la resolución 1990/26 del Consejo Económico

y Social y basándose en las medidas concretas que se requieren para que las personas con discapacidad se hallen en condiciones de igualdad con los demás, detalladas en el Programa de Acción Mundial,

Han aprobado las Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, que se enuncian más adelante, con objeto de:

- a) Poner de relieve que todas las medidas en la esfera de la discapacidad presuponen un conocimiento y una experiencia suficientes acerca de las condiciones y necesidades especiales de las personas con discapacidad;*
- b) Destacar que el proceso mediante el cual cada uno de los aspectos de la organización de la sociedad se pone a disposición de todos es un objetivo fundamental del desarrollo socioeconómico;*
- c) Señalar aspectos decisivos de las políticas sociales en la esfera de la discapacidad, incluido, cuando proceda, el fomento activo de la cooperación económica y técnica;*
- d) Ofrecer modelos para el proceso político de adopción de decisiones necesario para la consecución de la igualdad de oportunidades, teniendo en cuenta la existencia de una gran diversidad de niveles económicos y técnicos, así como el hecho de que el proceso debe reflejar un profundo conocimiento del contexto cultural en el que se desarrolla y el papel fundamental que las personas con discapacidad desempeñan en dicho proceso;*
- e) Proponer la creación de mecanismos nacionales para establecer una estrecha colaboración entre los Estados, los órganos del sistema de las Naciones Unidas, otros órganos intergubernamentales y las organizaciones de personas con discapacidad;*
- f) Proponer un mecanismo eficaz de supervisión del proceso por medio del cual los Estados tratan de lograr la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad.⁸⁴*

I. Requisitos para la Igualdad de Participación

Artículo 1. Mayor toma de conciencia

Los Estados deben adoptar medidas para hacer que la sociedad tome mayor conciencia de las personas con discapacidad, sus derechos, sus necesidades, sus posibilidades y su contribución.

⁸⁴Véase <http://www.un.org/esa/socdev/enable/dissres2.htm>

1. Los Estados deben velar por que las autoridades competentes distribuyan información actualizada acerca de los programas y servicios disponibles para las personas con discapacidad, sus familias, los profesionales que trabajen en esta esfera y el público en general. La información para las personas con discapacidad debe presentarse en forma accesible.

2. Los Estados deben iniciar y apoyar campañas informativas referentes a las personas con discapacidad y a las políticas en materia de discapacidad a fin de difundir el mensaje de que dichas personas son ciudadanos con los mismos derechos y las mismas obligaciones que los demás, y de justificar así las medidas encaminadas a eliminar todos los obstáculos que se opongan a su plena participación.

3. Los Estados deben alentar a los medios de comunicación a que presenten una imagen positiva de las personas con discapacidad; se debe consultar a ese respecto a las organizaciones de esas personas.

4. Los Estados deben velar por que los programas de educación pública reflejen en todos sus aspectos el principio de la plena participación e igualdad.

5. Los Estados deben invitar a las personas con discapacidad y a sus familias, así como a las organizaciones interesadas, a participar en programas de educación pública relativos a las cuestiones relacionadas con la discapacidad.

6. Los Estados deben alentar a las empresas del sector privado a que incluyan en todos los aspectos de sus actividades las cuestiones relativas a la discapacidad.

7. Los Estados deben iniciar y promover programas encaminados a hacer que las personas con discapacidad cobren mayor conciencia de sus derechos y posibilidades. Una mayor autonomía y la creación de condiciones para la participación plena en la sociedad permitirán a esas personas aprovechar las oportunidades a su alcance.

8. La promoción de una mayor toma de conciencia debe constituir una parte importante de la educación de los niños con discapacidad y de los programas de rehabilitación. Las personas con discapacidad también pueden ayudarse mutuamente a cobrar mayor conciencia participando en las actividades de sus propias organizaciones.

9. La promoción de una mayor toma de conciencia debe formar parte integrante de la educación de todos los niños y ser uno de los componentes de los cursos de formación de maestros y de la capacitación de todos los profesionales.

Artículo 2. Atención médica

Los Estados deben asegurar la prestación de atención médica eficaz a las personas con discapacidad.

1. Los Estados deben esforzarse por proporcionar programas dirigidos por equipos multidisciplinarios de profesionales para la detección precoz, la evaluación y el tratamiento de las deficiencias. En esa forma se podría prevenir, reducir o eliminar sus efectos perjudiciales. Esos programas deben asegurar la plena participación de las personas con discapacidad y de sus familias en el plano individual y de las organizaciones de personas con discapacidad a nivel de la planificación y evaluación.

2. Debe capacitarse a los trabajadores comunitarios locales para que participen en esferas tales como la detección precoz de las deficiencias, la prestación de asistencia primaria y el envío a los servicios apropiados.

3. Los Estados deben velar por que las personas con discapacidad, en particular lactantes y niños, reciban atención médica de igual calidad y dentro del mismo sistema que los demás miembros de la sociedad.

4. Los Estados deben velar por que todo el personal médico y paramédico esté debidamente capacitado y equipado para prestar asistencia médica a las personas con discapacidad y tenga acceso a tecnologías y métodos de tratamiento pertinentes.

5. Los Estados deben velar por que el personal médico, paramédico y personal conexo sea debidamente capacitado para que pueda prestar asesoramiento apropiado a los padres a fin de no limitar las opciones de que disponen sus hijos. Esa capacitación debe ser un proceso permanente y basarse en la información más reciente de que se disponga.

6. Los Estados deben velar por que las personas con discapacidad reciban regularmente el tratamiento y los medicamentos que necesiten para mantener o aumentar su capacidad funcional.

Artículo 3. Rehabilitación

Los Estados deben asegurar la prestación de servicios de rehabilitación para las personas con discapacidad a fin de que logren alcanzar y mantener un nivel óptimo de autonomía y movilidad.

1. Los Estados deben elaborar programas nacionales de rehabilitación para todos los grupos de personas con discapacidad. Esos programas deben basarse en las necesidades reales de esas personas y en los principios de plena participación e igualdad.

2. Esos programas deben incluir una amplia gama de actividades, como la capacitación básica destinada a mejorar el ejercicio de una función

afectada o a compensar dicha función, el asesoramiento a las personas con discapacidad y a sus familias, el fomento de la autonomía y la prestación de servicios ocasionales como evaluación y orientación.

3. Deben tener acceso a la rehabilitación todas las personas que la requieran, incluidas las personas con discapacidades graves o múltiples.

4. Las personas con discapacidad y sus familias deben estar en condiciones de participar en la concepción y organización de los servicios de rehabilitación que les conciernan.

5. Los servicios de rehabilitación deben establecerse en la comunidad local en la que viva la persona con discapacidad. Sin embargo, en algunos casos, pueden organizarse cursos especiales de rehabilitación a domicilio, de duración limitada, si se estima que esa es la forma más apropiada para alcanzar una determinada meta de capacitación.

6. Debe alentarse a las personas con discapacidad y a sus familias a participar directamente en la rehabilitación, por ejemplo, como profesores experimentados, instructores o asesores.

7. Los Estados deben valerse de la experiencia adquirida por las organizaciones de las personas con discapacidad cuando formulen o evalúen programas de rehabilitación.

Artículo 4. Servicios de apoyo

Los Estados deben velar por el establecimiento y la prestación de servicios de apoyo a las personas con discapacidad, incluidos los recursos auxiliares, a fin de ayudarles a aumentar su nivel de autonomía en la vida cotidiana y a ejercer sus derechos.

1. Entre las medidas importantes para conseguir la igualdad de oportunidades, los Estados deben proporcionar equipo y recursos auxiliares, asistencia personal y servicios de intérprete según las necesidades de las personas con discapacidad.

2. Los Estados deben apoyar el desarrollo, la fabricación, la distribución y los servicios de reparación del equipo y los recursos auxiliares, así como la difusión de los conocimientos al respecto.

3. Con ese fin, deben aprovecharse los conocimientos técnicos de que se disponga en general. En los Estados en que exista una industria de alta tecnología, ésta debe utilizarse plenamente a fin de mejorar el nivel y la eficacia del equipo y recursos auxiliares. Es importante estimular el desarrollo y la fabricación de recursos auxiliares más sencillos y menos costosos, en lo posible mediante la utilización de materiales y medios de producción locales. Las personas con discapacidad podrían participar en la fabricación de esos artículos.

4. Los Estados deben reconocer que todas las personas con discapacidad que necesiten equipo o recursos auxiliares deben tener acceso a ellos según proceda, incluida la capacidad financiera de procurárselos. Puede ser necesario que el equipo y los recursos auxiliares se faciliten gratuitamente o a un precio lo suficientemente bajo para que dichas personas o sus familias puedan adquirirlos.

5. En los programas de rehabilitación para el suministro de dispositivos auxiliares y equipo, los Estados deben considerar las necesidades especiales de las niñas y los niños con discapacidad por lo que se refiere al diseño y a la durabilidad de los dispositivos auxiliares y el equipo, así como a su idoneidad en relación con la edad de los niños a los que se destinen.

6. Los Estados deben apoyar la elaboración y la disponibilidad de programas de asistencia personal y de servicios de interpretación, especialmente para las personas con discapacidades graves o múltiples. Dichos programas aumentarían el grado de participación de las personas con discapacidad en la vida cotidiana en el hogar, el lugar de trabajo, la escuela y durante su tiempo libre.

7. Los programas de asistencia personal deben concebirse de forma que las personas con discapacidad que los utilicen ejerzan una influencia decisiva en la manera de ejecutar dichos programas.⁸⁵

II. Esferas previstas para la igualdad de participación.

Artículo 5. Posibilidades de acceso

Los Estados deben reconocer la importancia global de las posibilidades de acceso dentro del proceso de lograr la igualdad de oportunidades en todas las esferas de la sociedad. Para las personas con discapacidades de cualquier índole, los Estados deben a) establecer programas de acción para que el entorno físico sea accesible y b) adoptar medidas para garantizar el acceso a la información y la comunicación.

a) Acceso al entorno físico

1. Los Estados deben adoptar medidas para eliminar los obstáculos a la participación en el entorno físico. Dichas medidas pueden consistir en elaborar normas y directrices y en estudiar la posibilidad de promulgar leyes que aseguren el acceso a diferentes sectores de la sociedad, por ejemplo, en lo que se refiere a las viviendas, los edificios, los servicios de transporte público y otros medios de transporte, las calles y otros lugares al aire libre.

⁸⁵<http://www.un.org/esa/socdev/enable/dissres3.htm>

2. Los Estados deben velar por que los arquitectos, los técnicos de la construcción y otros profesionales que participen en el diseño y la construcción del entorno físico puedan obtener información adecuada sobre la política en materia de discapacidad y las medidas encaminadas a asegurar el acceso.

3. Las medidas para asegurar el acceso se incluirán desde el principio en el diseño y la construcción del entorno físico.

4. Debe consultarse a las organizaciones de personas con discapacidad cuando se elaboren normas y disposiciones para asegurar el acceso. Dichas organizaciones deben asimismo participar en el plano local, desde la etapa de planificación inicial, cuando se diseñen los proyectos de obras públicas, a fin de garantizar al máximo las posibilidades de acceso.

b) Acceso a la información y la comunicación

5. Las personas con discapacidad y, cuando proceda, sus familias y quienes abogan en su favor deben tener acceso en todas las etapas a una información completa sobre el diagnóstico, los derechos y los servicios y programas disponibles. Esa información debe presentarse en forma que resulte accesible para las personas con discapacidad.

6. Los Estados deben elaborar estrategias para que los servicios de información y documentación sean accesibles a diferentes grupos de personas con discapacidad. A fin de proporcionar acceso a la información y la documentación escritas a las personas con deficiencias visuales, deben utilizarse el sistema Braille, grabaciones en cinta, tipos de imprenta grandes y otras tecnologías apropiadas. De igual modo, deben utilizarse tecnologías apropiadas para proporcionar acceso a la información oral a las personas con deficiencias auditivas o dificultades de comprensión.

7. Se debe considerar la utilización del lenguaje por señas en la educación de los niños sordos, así como en sus familias y comunidades. También deben prestarse servicios de interpretación del lenguaje por señas para facilitar la comunicación entre las personas sordas y las demás personas.

8. Deben tenerse en cuenta asimismo las necesidades de las personas con otras discapacidades de comunicación.

9. Los Estados deben estimular a los medios de información, en especial a la televisión, la radio y los periódicos, a que hagan accesibles sus servicios.

10. Los Estados deben velar por que los nuevos sistemas de servicios y de datos informatizados que se ofrezcan al público en general sean desde un comienzo accesibles a las personas con discapacidad, o se adapten para hacerlos accesibles a ellas.

11. Debe consultarse a las organizaciones de personas con discapacidad cuando se elaboren medidas encaminadas a proporcionar a esas personas

acceso a los servicios de información.

Artículo 6. Educación

Los Estados deben reconocer el principio de la igualdad de oportunidades de educación en los niveles primario, secundario y superior para los niños, los jóvenes y los adultos con discapacidad en entornos integrados, y deben velar por que la educación de las personas con discapacidad constituya una parte integrante del sistema de enseñanza.

1. La responsabilidad de la educación de las personas con discapacidad en entornos integrados corresponde a las autoridades docentes en general. La educación de las personas con discapacidad debe constituir parte integrante de la planificación nacional de la enseñanza, la elaboración de planes de estudio y la organización escolar.

2. La educación en las escuelas regulares requiere la prestación de servicios de interpretación y otros servicios de apoyo apropiados. Deben facilitarse condiciones adecuadas de acceso y servicios de apoyo concebidos en función de las necesidades de personas con diversas discapacidades.

3. Los grupos o asociaciones de padres y las organizaciones de personas con discapacidad deben participar en todos los niveles del proceso educativo.

4. En los Estados en que la enseñanza sea obligatoria, ésta debe impartirse a las niñas y los niños aquejados de todos los tipos y grados de discapacidad, incluidos los más graves.

5. Debe prestarse especial atención a los siguientes grupos:

- a) Niños muy pequeños con discapacidad;*
- b) Niños de edad preescolar con discapacidad;*
- c) Adultos con discapacidad, sobre todo las mujeres.*

6. Para que las disposiciones sobre instrucción de personas con discapacidad puedan integrarse en el sistema de enseñanza general, los Estados deben:

- a) Contar con una política claramente formulada, comprendida y aceptada en las escuelas y por la comunidad en general;*
- b) Permitir que los planes de estudio sean flexibles y adaptables y que sea posible añadirles distintos elementos según sea necesario;*
- c) Proporcionar materiales didácticos de calidad y prever la formación constante de personal docente y de apoyo.*

7. Los programas de educación integrada basados en la comunidad deben considerarse como un complemento útil para facilitar a las personas con discapacidad una formación y una educación económicamente viables. Los

programas nacionales de base comunitaria deben utilizarse para promover entre las comunidades la utilización y ampliación de sus recursos a fin de proporcionar educación local a las personas con discapacidad.

8. En situaciones en que el sistema de instrucción general no esté aún en condiciones de atender las necesidades de todas las personas con discapacidad, cabría analizar la posibilidad de establecer la enseñanza especial, cuyo objetivo sería preparar a los estudiantes para que se educaran en el sistema de enseñanza general. La calidad de esa educación debe guiarse por las mismas normas y aspiraciones que las aplicables a la enseñanza general y vincularse estrechamente con ésta. Como mínimo, se debe asignar a los estudiantes con discapacidad el mismo porcentaje de recursos para la instrucción que el que se asigna a los estudiantes sin discapacidad. Los Estados deben tratar de lograr la integración gradual de los servicios de enseñanza especial en la enseñanza general. Se reconoce que, en algunos casos, la enseñanza especial puede normalmente considerarse la forma más apropiada de impartir instrucción a algunos estudiantes con discapacidad.

9. Debido a las necesidades particulares de comunicación de las personas sordas y de las sordas y ciegas, tal vez sea más oportuno que se les imparta instrucción en escuelas para personas con esos problemas o en aulas y secciones especiales de las escuelas de instrucción general. Al principio sobre todo, habría que cuidar especialmente de que la instrucción tuviera en cuenta las diferencias culturales a fin de que las personas sordas o sordas y ciegas logran una comunicación real y la máxima autonomía.

Artículo 7. Empleo

Los Estados deben reconocer el principio de que las personas con discapacidad deben estar facultadas para ejercer sus derechos humanos, en particular en materia de empleo. Tanto en las zonas rurales como en las urbanas debe haber igualdad de oportunidades para obtener un empleo productivo y remunerado en el mercado de trabajo.

1. Las disposiciones legislativas y reglamentarias del sector laboral no deben discriminar contra las personas con discapacidad ni interponer obstáculos a su empleo.

2. Los Estados deben apoyar activamente la integración de las personas con discapacidad en el mercado de trabajo. Este apoyo activo se podría lograr mediante diversas medidas como, por ejemplo, la capacitación profesional, los planes de cuotas basadas en incentivos, el empleo reservado, préstamos o subvenciones para empresas pequeñas, contratos de exclusividad o derechos de producción prioritarios, exenciones fiscales, supervisión de contratos u

otro tipo de asistencia técnica y financiera para las empresas que empleen a trabajadores con discapacidad. Los Estados han de estimular también a los empleadores a que hagan ajustes razonables para dar cabida a personas con discapacidad.

3. Los programas de medidas estatales deben incluir:

a) Medidas para diseñar y adaptar los lugares y locales de trabajo de forma que resulten accesibles a las personas que tengan diversos tipos de discapacidad;

b) Apoyo a la utilización de nuevas tecnologías y al desarrollo y la producción de recursos, instrumentos y equipos auxiliares, y medidas para facilitar el acceso de las personas con discapacidad a esos medios, a fin de que puedan obtener y conservar su empleo;

c) Prestación de servicios apropiados de formación y colocación y de apoyo como, por ejemplo, asistencia personal y servicios de interpretación.

4. Los Estados deben iniciar y apoyar campañas para sensibilizar al público con miras a lograr que se superen las actitudes negativas y los prejuicios que afecten a los trabajadores aquejados de discapacidad.

5. En su calidad de empleadores, los Estados deben crear condiciones favorables para el empleo de personas con discapacidad en el sector público.

6. Los Estados, las organizaciones de trabajadores y los empleadores deben cooperar para asegurar condiciones equitativas en materia de políticas de contratación y ascenso, condiciones de empleo, tasas de remuneración, medidas encaminadas a mejorar el ambiente laboral a fin de prevenir lesiones y deterioro de la salud, y medidas para la rehabilitación de los empleados que hayan sufrido lesiones en accidentes laborales.

7. El objetivo debe ser siempre que las personas con discapacidad obtengan empleo en el mercado de trabajo abierto. En el caso de las personas con discapacidad cuyas necesidades no puedan atenderse en esa forma, cabe la opción de crear pequeñas dependencias con empleos protegidos o reservados. Es importante que la calidad de esos programas se evalúe en cuanto a su pertinencia y suficiencia para crear oportunidades que permitan a las personas con discapacidad obtener empleo en el mercado de trabajo.

8. Deben adoptarse medidas para incluir a personas con discapacidad en los programas de formación y empleo en el sector privado y en el sector no estructurado.

9. Los Estados, las organizaciones de trabajadores y los empleadores deben cooperar con las organizaciones de personas con discapacidad en todas las medidas encaminadas a crear oportunidades de formación y empleo, en

particular, el horario flexible, la jornada parcial, la posibilidad de compartir un puesto, el empleo por cuenta propia, y el cuidado de asistentes para las personas con discapacidad.

Artículo 8. Mantenimiento de los ingresos y seguridad social

Los Estados son responsables de las prestaciones de seguridad social y mantenimiento del ingreso para las personas con discapacidad.

1. Los Estados deben velar por asegurar la prestación de apoyo adecuado en materia de ingresos a las personas con discapacidad que, debido a la discapacidad o a factores relacionados con ésta, hayan perdido temporalmente sus ingresos, reciban un ingreso reducido o se hayan visto privadas de oportunidades de empleo. Los Estados deben velar por que la prestación de apoyo tenga en cuenta los gastos en que suelen incurrir las personas con discapacidad, y sus familias, como consecuencia de su discapacidad.

2. En países donde exista o se esté estableciendo un sistema de seguridad social, de seguros sociales u otro plan de bienestar social para la población en general, los Estados deben velar por que dicho sistema no excluya a las personas con discapacidad ni discrimine contra ellas.

3. Los Estados deben velar asimismo por que las personas que se dediquen a cuidar a una persona con discapacidad tengan un ingreso asegurado o gocen de la protección de la seguridad social.

4. Los sistemas de seguridad social deben prever incentivos para restablecer la capacidad para generar ingresos de las personas con discapacidad. Dichos sistemas deben proporcionar formación profesional o contribuir a su organización, desarrollo y financiación. Asimismo, deben facilitar servicios de colocación.

5. Los programas de seguridad social deben proporcionar también incentivos para que las personas con discapacidad busquen empleo a fin de crear o restablecer sus posibilidades de generación de ingresos.

6. Los subsidios de apoyo a los ingresos deben mantenerse mientras persistan las condiciones de discapacidad, de manera que no resulten un desincentivo para que las personas con discapacidad busquen empleo. Sólo deben reducirse o darse por terminados cuando esas personas logren un ingreso adecuado y seguro.

7. En países donde el sector privado sea el principal proveedor de la seguridad social, los Estados deben promover entre las comunidades locales, las organizaciones de bienestar social y las familias el establecimiento de medidas de autoayuda e incentivos para el empleo de personas con discapacidad o para que esas personas realicen actividades relacionadas con el empleo.

Artículo 9. Vida en familia e integridad personal

Los Estados deben promover la plena participación de las personas con discapacidad en la vida en familia. Deben promover su derecho a la integridad personal y velar por que la legislación no establezca discriminaciones contra las personas con discapacidad en lo que se refiere a las relaciones sexuales, el matrimonio y la procreación.

1. Las personas con discapacidad deben estar en condiciones de vivir con sus familias. Los Estados deben estimular la inclusión en la orientación familiar de módulos apropiados relativos a la discapacidad y a sus efectos para la vida en familia. A las familias en que haya una persona con discapacidad se les deben facilitar servicios de cuidados temporales o de atención a domicilio. Los Estados deben eliminar todos los obstáculos innecesarios que se opongan a las personas que deseen cuidar o adoptar a un niño o a un adulto con discapacidad.

2. Las personas con discapacidad no deben ser privadas de la oportunidad de experimentar su sexualidad, tener relaciones sexuales o tener hijos. Teniendo en cuenta que las personas con discapacidad pueden tropezar con dificultades para casarse y para fundar una familia, los Estados deben promover el establecimiento de servicios de orientación apropiados. Las personas con discapacidad deben tener el mismo acceso que las demás a los métodos de planificación de la familia, así como a información accesible sobre el funcionamiento sexual de su cuerpo.

3. Los Estados deben promover medidas encaminadas a modificar las actitudes negativas ante el matrimonio, la sexualidad y la paternidad o maternidad de las personas con discapacidad, en especial de las jóvenes y las mujeres con discapacidad, que aún siguen prevaleciendo en la sociedad. Se debe exhortar a los medios de información a que desempeñen un papel importante en la eliminación de las mencionadas actitudes negativas.

4. Las personas con discapacidad y sus familias necesitan estar plenamente informadas acerca de las precauciones que se deben tomar contra el abuso sexual y otras formas de maltrato. Las personas con discapacidad son particularmente vulnerables al maltrato en la familia, en la comunidad o en las instituciones y necesitan que se les eduque sobre la manera de evitarlo para que puedan reconocer cuándo han sido víctimas de él y notificar dichos casos.

Artículo 10. Cultura

Los Estados deben velar por que las personas con discapacidad se integren y puedan participar en las actividades culturales en condiciones de igualdad.

1. Los Estados velarán por que las personas con discapacidad tengan oportunidad de utilizar su capacidad creadora, artística e intelectual, no solamente para su propio beneficio, sino también para enriquecer a su comunidad, tanto en las zonas urbanas como en las rurales. Son ejemplos de tales actividades la danza, la música, la literatura, el teatro, las artes plásticas, la pintura y la escultura. En los países en desarrollo, en particular, se hará hincapié en las formas artísticas tradicionales y contemporáneas, como el teatro de títeres, la declamación y la narración oral.

2. Los Estados deben promover el acceso de las personas con discapacidad a los lugares en que se realicen actos culturales o en que se presten servicios culturales tales como los teatros, los museos, los cines y las bibliotecas, y cuidar de que esas personas puedan asistir a ellos.

3. Los Estados deben iniciar el desarrollo y la utilización de medios técnicos especiales para que la literatura, las películas cinematográficas y el teatro sean accesibles a las personas con discapacidad.

Artículo 11. Actividades recreativas y deportivas

Los Estados deben adoptar medidas encaminadas a asegurar que las personas con discapacidad tengan igualdad de oportunidades para realizar actividades recreativas y deportivas.

1. Los Estados deben iniciar medidas para que los lugares donde se llevan a cabo actividades recreativas y deportivas, los hoteles, las playas, los estadios deportivos y los gimnasios, entre otros, sean accesibles a las personas con discapacidad. Esas medidas abarcarán el apoyo al personal encargado de programas de recreo y deportes, incluso proyectos encaminados a desarrollar métodos para asegurar el acceso y programas de participación, información y capacitación.

2. Las autoridades turísticas, las agencias de viaje, los hoteles, las organizaciones voluntarias y otras entidades que participen en la organización de actividades recreativas o de viajes turísticos deben ofrecer sus servicios a todo el mundo, teniendo en cuenta las necesidades especiales de las personas con discapacidad. Debe impartirse formación adecuada para poder contribuir a ese proceso.

3. Debe alentarse a las organizaciones deportivas a que fomenten las oportunidades de participación de las personas con discapacidad en las actividades deportivas. En algunos casos, las medidas encaminadas a asegurar el acceso podrían ser suficientes para crear oportunidades de participación. En otros casos se precisarán arreglos especiales o juegos especiales. Los Estados deberán apoyar la participación de las personas con discapacidad

en competencias nacionales e internacionales.

4. Las personas con discapacidad que participen en actividades deportivas deben tener acceso a una instrucción y un entrenamiento de la misma calidad que los demás participantes.

5. Los organizadores de actividades recreativas y deportivas deben consultar a las organizaciones de personas con discapacidad cuando establezcan servicios para dichas personas.

Artículo 12. Religión

Los Estados deben promover la adopción de medidas para la participación de las personas con discapacidad en la vida religiosa de sus comunidades en un pie de igualdad.

1. Los Estados, en consulta con las autoridades religiosas, deben promover la adopción de medidas para eliminar la discriminación y para que las actividades religiosas sean accesibles a las personas con discapacidad.

2. Los Estados deben promover la distribución de información sobre cuestiones relacionadas con la discapacidad entre las organizaciones e instituciones religiosas. Los Estados también deben alentar a las autoridades religiosas a que incluyan información sobre políticas en materia de discapacidad en los programas de formación para el desempeño de profesiones religiosas y en los programas de enseñanza religiosa.

3. Los Estados deben también alentar la adopción de medidas para que las personas con deficiencias sensoriales tengan acceso a la literatura religiosa.

4. Los Estados o las organizaciones religiosas deben consultar a las organizaciones de personas con discapacidad cuando elaboren medidas encaminadas a lograr la participación de esas personas en actividades religiosas en un pie de igualdad.⁸⁶

III. Medidas de ejecución.

Artículo 13. Información e investigación

Los Estados deben asumir la responsabilidad final de reunir y difundir información acerca de las condiciones de vida de las personas con discapacidad y fomentar la amplia investigación de todos los aspectos, incluidos los obstáculos que afectan la vida de las personas con discapacidad.

1. Los Estados deben reunir periódicamente estadísticas, desglosadas por

⁸⁶<http://www.un.org/esa/socdev/enable/dissres4.htm>

sexo, y otras informaciones acerca de las condiciones de vida de las personas con discapacidad. Esas actividades de reunión de datos pueden realizarse conjuntamente con los censos nacionales y las encuestas por hogares, en estrecha colaboración con universidades, institutos de investigación y organizaciones de personas con discapacidad. Los cuestionarios deben incluir preguntas sobre los programas y servicios y sobre su utilización.

2. Los Estados deben examinar la posibilidad de establecer una base de datos relativa a la discapacidad, que incluya estadísticas sobre los servicios y programas disponibles y sobre los distintos grupos de personas con discapacidad, teniendo presente la necesidad de proteger la vida privada y la integridad personales.

3. Los Estados deben iniciar y fomentar programas de investigación sobre las cuestiones sociales, económicas y de participación que influyan en la vida de las personas con discapacidad y de sus familias. Las investigaciones deben abarcar las causas, los tipos y la frecuencia de la discapacidad, la disponibilidad y eficacia de los programas existentes, y la necesidad de desarrollar y evaluar los servicios y las medidas de apoyo.

4. Los Estados deben elaborar y adoptar terminología y criterios para llevar a cabo encuestas nacionales, en cooperación con las organizaciones que se ocupan de las personas con discapacidad.

5. Los Estados deben facilitar la participación de las personas con discapacidad en la reunión de datos y en la investigación. Para la realización de esas investigaciones, deben apoyar particularmente la contratación de personas con discapacidad calificadas.

6. Los Estados deben apoyar el intercambio de experiencias y conclusiones derivadas de las investigaciones.

7. Los Estados deben adoptar medidas para difundir información y conocimientos en materia de discapacidad a todas las instancias políticas y administrativas a nivel nacional, regional y local.

Artículo 14. Cuestiones normativas y de planificación

Los Estados deben velar por que las cuestiones relativas a la discapacidad se incluyan en todas las actividades normativas y de planificación correspondientes del país.

1. Los Estados deben emprender y prever políticas adecuadas para las personas con discapacidad en el plano nacional y deben estimular y apoyar medidas en los planos regional y local.

2. Los Estados deben hacer que las organizaciones de personas con discapacidad intervengan en todos los casos de adopción de decisiones

relacionadas con los planes y programas de interés para las personas con discapacidad o que afecten a su situación económica y social.

3. Las necesidades y los intereses de las personas con discapacidad deben incorporarse en los planes de desarrollo general en lugar de tratarse por separado.

4. La responsabilidad última de los Estados por la situación de las personas con discapacidad no exime a los demás de la responsabilidad que les corresponda. Debe exhortarse a los encargados de prestar servicios, organizar actividades o suministrar información en la sociedad a que acepten la responsabilidad de lograr que las personas con discapacidad tengan acceso a esos servicios.

5. Los Estados deben facilitar a las comunidades locales la elaboración de programas y medidas para las personas con discapacidad. Una manera de conseguirlo consiste en preparar manuales o listas de verificación, y en proporcionar programas de capacitación para el personal local.

Artículo 15. Legislación

Los Estados tienen la obligación de crear las bases jurídicas para la adopción de medidas encaminadas a lograr los objetivos de la plena participación y la igualdad de las personas con discapacidad.

1. En la legislación nacional, que consagra los derechos y deberes de los ciudadanos, deben enunciarse también los derechos y deberes de las personas con discapacidad. Los Estados tienen la obligación de velar por que las personas con discapacidad puedan ejercer sus derechos, incluidos sus derechos civiles y políticos, en un pie de igualdad con los demás ciudadanos. Los Estados deben procurar que las organizaciones de personas con discapacidad participen en la elaboración de leyes nacionales relativas a los derechos de las personas con discapacidad, así como en la evaluación permanente de esas leyes.

2. Tal vez sea menester adoptar medidas legislativas para eliminar las condiciones que pudieran afectar adversamente a la vida de las personas con discapacidad, entre otras, el acoso y la victimización. Deberá eliminarse toda disposición discriminatoria contra personas con discapacidad. La legislación nacional debe establecer sanciones apropiadas en caso de violación de los principios de no discriminación.

3. La legislación nacional relativa a las personas con discapacidad puede adoptar dos formas diferentes. Los derechos y deberes pueden incorporarse en la legislación general o figurar en una legislación especial. La legislación especial para las personas con discapacidad puede establecerse de diversas formas:

- a) *Promulgando leyes por separado que se refieran exclusivamente a las cuestiones relativas a la discapacidad;*
- b) *Incluyendo las cuestiones relativas a la discapacidad en leyes sobre determinados temas;*
- c) *Mencionando concretamente a las personas con discapacidad en los textos que sirvan para interpretar las disposiciones legislativas vigentes. Tal vez fuera conveniente combinar algunas de esas posibilidades. Podría examinarse la posibilidad de incluir disposiciones sobre acción afirmativa respecto de esos grupos.*

4. Los Estados podrían considerar la posibilidad de establecer mecanismos reglamentarios oficiales para la presentación de demandas, a fin de proteger los intereses de las personas con discapacidad.

Artículo 16. Política económica

La responsabilidad financiera de los programas y las medidas nacionales destinados a crear igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad corresponde a los Estados.

1. Los Estados deben incluir las cuestiones relacionadas con la discapacidad en los presupuestos ordinarios de todos los órganos de gobierno a nivel nacional, regional y local.

2. Los Estados, las organizaciones no gubernamentales y otras entidades interesadas deben actuar de consuno para determinar la forma más eficaz de apoyar proyectos y medidas que interesen a las personas con discapacidad.

3. Los Estados deben estudiar la posibilidad de aplicar medidas económicas, esto es, préstamos, exenciones fiscales, subsidios con fines específicos y fondos especiales, entre otros, para estimular y apoyar la participación en la sociedad de las personas con discapacidad en un pie de igualdad.

4. En muchos Estados tal vez sea conveniente establecer un fondo de desarrollo para cuestiones relacionadas con la discapacidad, que podría apoyar diversos proyectos experimentales y programas de autoayuda en las comunidades.

Artículo 17. Coordinación de los trabajos

Los Estados tienen la responsabilidad de establecer comités nacionales de coordinación o entidades análogas que centralicen a nivel nacional las cuestiones relacionadas con la discapacidad.

1. El comité nacional de coordinación o la entidad análoga debe tener

carácter permanente y basarse en normas jurídicas y en un reglamento administrativo apropiado.

2. Para lograr una composición intersectorial y multidisciplinaria es probable que lo más conveniente sea una combinación de representantes de organizaciones públicas y privadas. Esos representantes podrían provenir de los ministerios correspondientes, las organizaciones de personas con discapacidad y las organizaciones no gubernamentales.

3. Las organizaciones de personas con discapacidad deben ejercer una influencia apreciable sobre el comité nacional de coordinación, a fin de asegurar que sus preocupaciones se transmitan debidamente.

4. El comité nacional de coordinación debe contar con la autonomía y los recursos suficientes para el desempeño de sus funciones en relación con la capacidad de adoptar decisiones y debe ser responsable ante la instancia superior de gobierno.

Artículo 18. Organizaciones de personas con discapacidad

Los Estados deben reconocer el derecho de las organizaciones de personas con discapacidad a representar a esas personas en los planos nacional, regional y local. Los Estados deben reconocer también el papel consultivo de las organizaciones de personas con discapacidad en lo que se refiere a la adopción de decisiones sobre cuestiones relativas a la discapacidad.

1. Los Estados deben promover y apoyar económicamente y por otros medios la creación y el fortalecimiento de organizaciones que agrupen a personas con discapacidad, a sus familiares y a otras personas que defiendan sus derechos. Los Estados deben reconocer que esas organizaciones tienen un papel que desempeñar en la elaboración de una política en materia de discapacidad.

2. Los Estados deben mantener una comunicación permanente con las organizaciones de personas con discapacidad y asegurar su participación en la elaboración de las políticas oficiales.

3. El papel de las organizaciones de personas con discapacidad puede consistir en determinar necesidades y prioridades, participar en la planificación, ejecución y evaluación de servicios y medidas relacionados con la vida de las personas con discapacidad, contribuir a sensibilizar al público y a preconizar los cambios apropiados.

4. En su condición de instrumentos de autoayuda, las organizaciones de personas con discapacidad proporcionan y promueven oportunidades para el desarrollo de aptitudes en diversas esferas, el apoyo mutuo entre sus miembros y el intercambio de información.

5. Las organizaciones de personas con discapacidad pueden desarrollar su función consultiva de muy diversas maneras, ya sea ostentando una representación permanente en los órganos directivos de los organismos financiados por el gobierno, ya sea formando parte de comisiones públicas o aportando conocimientos especializados sobre diferentes proyectos.

6. El papel consultivo de las organizaciones de personas con discapacidad debe ser permanente a fin de desarrollar y profundizar el intercambio de opiniones y de información entre el Estado y las organizaciones.

7. Esas organizaciones deben tener representación permanente en el comité nacional de coordinación o en entidades análogas.

8. Se debe desarrollar y potenciar el papel de las organizaciones locales de personas con discapacidad para que puedan influir en las cuestiones que se ventilan a nivel comunitario.

Artículo 19. Capacitación del personal

Los Estados deben asegurar la adecuada formación, a todos los niveles, del personal que participe en la planificación y el suministro de servicios y programas relacionados con las personas con discapacidad.

1. Los Estados deben velar por que todas las autoridades que presten servicios en la esfera de la discapacidad proporcionen formación adecuada a su personal.

2. En la formación de profesionales en la esfera de la discapacidad, así como en el suministro de información sobre discapacidad en los programas de capacitación general, debe reflejarse debidamente el principio de la plena participación e igualdad.

3. Los Estados deben elaborar programas de formación en consulta con las organizaciones de personas con discapacidad, esas personas, a su vez, deben poder participar como profesores, instructores o asesores en programas de formación del personal.

4. La formación de trabajadores de la comunidad tiene gran importancia estratégica, sobre todo en los países en desarrollo. Debe impartirse también a las personas con discapacidad e incluir el perfeccionamiento de los valores, la competencia y las tecnologías adecuados así como de las aptitudes que puedan poner en práctica las personas con discapacidad, sus padres, sus familiares y los miembros de la comunidad.

Artículo 20. Supervisión y evaluación a nivel nacional de los programas sobre discapacidad en lo relativo a la aplicación de las Normas Uniformes

Los Estados son responsables de evaluar y supervisar con carácter

permanente la prestación de los servicios y la ejecución de los programas nacionales relativos al logro de la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad.

1. Los Estados deben evaluar periódica y sistemáticamente los programas nacionales en la esfera de la discapacidad y difundir tanto las bases como los resultados de esas evaluaciones.

2. Los Estados deben elaborar y adoptar terminología y criterios sobre la evaluación de servicios y programas relativos a la discapacidad.

3. Esos criterios y esa terminología deben elaborarse en estrecha cooperación con las organizaciones de personas con discapacidad desde las primeras etapas de la formulación de conceptos y de la planificación.

4. Los Estados deben participar en la cooperación internacional encaminada a elaborar normas comunes para la evaluación nacional en la esfera de la discapacidad. Los Estados deben alentar a los comités nacionales de coordinación a que participen también en esa actividad.

5. La evaluación de los diversos programas en la esfera de la discapacidad debe comenzar en la fase de planificación para que pueda determinarse la eficacia global de los programas en la consecución de sus objetivos de política.

Artículo 21. Cooperación técnica y económica

Los Estados -tanto los países industrializados como los países en desarrollo- tienen la obligación de cooperar y de adoptar medidas para mejorar las condiciones de vida de todas las personas con discapacidad en los países en desarrollo.

1. Las medidas encaminadas a lograr la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad, incluidos los refugiados con discapacidad, deben incorporarse en los programas de desarrollo general.

2. Esas medidas deben integrarse en todas las formas de cooperación técnica y económica, bilateral y multilateral, gubernamental y no gubernamental. Los responsables deben traer a colación las cuestiones relativas a la discapacidad en las deliberaciones con sus homólogos sobre cooperación.

3. Al planificar y examinar programas de cooperación técnica y económica, debe prestarse especial atención a los efectos de esos programas para la situación de las personas con discapacidad. Es sumamente importante que se consulte a las personas con discapacidad y a sus organizaciones sobre todos los proyectos de desarrollo destinados a esas personas. Unas y otras deben participar directamente en la elaboración, ejecución y evaluación de dichos proyectos.

4. Entre las esferas prioritarias para la cooperación económica y técnica deben figurar:

a) El desarrollo de los recursos humanos mediante el perfeccionamiento de los conocimientos, las aptitudes, y las posibilidades de las personas con discapacidad y la iniciación de actividades generadoras de empleo para esas personas;

b) El desarrollo y la difusión de tecnologías y conocimientos técnicos apropiados en relación con la discapacidad.

5. Se exhorta asimismo a los Estados a que apoyen el establecimiento y el fortalecimiento de las organizaciones de personas con discapacidad.

6. Los Estados deben adoptar medidas para que el personal que participe, a todos los niveles, en la administración de programas de cooperación técnica y económica aumente sus conocimientos sobre las cuestiones relacionadas con la discapacidad.

Artículo 22. Cooperación internacional

Los Estados participarán activamente en la cooperación internacional relativa al logro de la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad.

1. En las Naciones Unidas, sus organismos especializados y otras organizaciones intergubernamentales interesadas, los Estados deben participar en la elaboración de una política relativa a la discapacidad.

2. Cuando proceda, los Estados deben incorporar las cuestiones relativas a la discapacidad en las negociaciones de orden general sobre, entre otras cosas, normas, intercambio de información y programas de desarrollo.

3. Los Estados deben fomentar y apoyar el intercambio de conocimientos y experiencias entre:

a) Organizaciones no gubernamentales interesadas en cuestiones relativas a la discapacidad;

b) Instituciones de investigación e investigadores cuya labor se relacione con cuestiones relativas a la discapacidad;

c) Representantes de programas sobre el terreno y de grupos profesionales en la esfera de la discapacidad;

d) Organizaciones de personas con discapacidad;

e) Comités nacionales de coordinación.

4. Los Estados deben procurar que las Naciones Unidas y sus organismos especializados, así como todos los órganos intergubernamentales e interparlamentarios de carácter mundial y regional, incluyan en su labor a

las organizaciones mundiales y regionales de personas con discapacidad.⁸⁷

IV. MECANISMO DE SUPERVISION

La finalidad del mecanismo de supervisión es promover la aplicación efectiva de las Normas Uniformes. Dicho mecanismo prestará asistencia a todos los Estados en la evaluación de su grado de aplicación de las Normas Uniformes y en la medición de los progresos que se alcancen. La supervisión debe ayudar a determinar los obstáculos y a sugerir medidas idóneas que contribuyan a una aplicación eficaz de las Normas. El mecanismo de supervisión tendrá en cuenta las características económicas, sociales y culturales que existen en cada uno de los Estados. Un elemento importante debe ser también la prestación de servicios de consultoría y el intercambio de experiencias e información entre los Estados.

Las Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad deben supervisarse dentro del marco de los períodos de sesiones de la Comisión de Desarrollo Social. En caso necesario, se nombrará, por un período de tres años y con cargo a los recursos presupuestarios, a un relator especial que cuente con amplia experiencia en materia de discapacidad y en organizaciones internacionales para que supervise la aplicación de las Normas Uniformes.

Se invitará a organizaciones internacionales de personas con discapacidad reconocidas como entidades consultivas por el Consejo Económico y Social y a organizaciones que representen a personas con discapacidad que todavía no hayan formado sus propias organizaciones a que, teniendo en cuenta los diferentes tipos de discapacidad y la necesaria distribución geográfica equitativa, integren un grupo de expertos, en el cual dichas organizaciones tendrán mayoría, con el cual el Relator Especial y, cuando proceda, la Secretaría, puedan celebrar consultas.

El Relator Especial exhortará al grupo de expertos a que examine la promoción, aplicación y supervisión de las Normas Uniformes, comunique los resultados y proporcione asesoramiento y sugerencias al respecto.

El Relator Especial enviará una lista de preguntas a los Estados, a las entidades del sistema de las Naciones Unidas y a las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, incluidas las organizaciones de personas con discapacidad. La lista de preguntas debe referirse a los planes de aplicación de las Normas Uniformes en los Estados. Las preguntas deben ser

⁸⁷<http://www.un.org/esa/socdev/enable/dissres5.htm>

de carácter selectivo y abarcar un número determinado de normas específicas para hacer una evaluación a fondo. El Relator Especial debe prepararlas en consulta con el grupo de expertos y la Secretaría.

El Relator Especial procurará entablar un diálogo directo no sólo con los Estados sino también con las organizaciones no gubernamentales locales, y recabará sus opiniones y observaciones sobre toda información que se proyecte incluir en los informes. El Relator Especial prestará asesoramiento sobre la aplicación y supervisión de las Normas Uniformes, y ayudará a preparar las respuestas a las listas de preguntas.

El Departamento de Coordinación de Políticas y Desarrollo Sostenible de la Secretaría, en su calidad de centro de coordinación de las Naciones Unidas sobre las cuestiones relativas a la discapacidad, y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y otras entidades y mecanismos del sistema de las Naciones Unidas, como las comisiones regionales, los organismos especializados y las reuniones entre organismos, cooperarán con el Relator Especial en la aplicación y supervisión de las Normas Uniformes en el plano nacional.

El Relator Especial, con ayuda de la Secretaría, preparará informes que serán presentados a la Comisión de Desarrollo Social en sus períodos de sesiones 34º y 35º. Al preparar esos informes, el Relator Especial consultará al grupo de expertos.

Los Estados deben alentar a los comités nacionales de coordinación o a las entidades análogas a que participen en la aplicación y supervisión. En su calidad de centros de coordinación de los asuntos relativos a la discapacidad en el plano nacional, debe exhortárseles a que establezcan procedimientos destinados a coordinar la supervisión de las Normas Uniformes. Es menester estimular a las organizaciones de personas con discapacidad a que participen activamente en la supervisión a todos los niveles del proceso.

Si se dispusiera de recursos extrapresupuestarios, convendría crear uno o más puestos de Asesor Interregional sobre las Normas Uniformes a fin de prestar servicios directos a los Estados, por ejemplo, en:

- a) La organización de seminarios nacionales y regionales de formación sobre el contenido de las Normas Uniformes;*
- b) La elaboración de directrices en apoyo de las estrategias para la aplicación de las Normas Uniformes;*
- c) La difusión de información sobre las prácticas óptimas en cuanto a la aplicación de las Normas Uniformes.*

En su 34º período de sesiones, la Comisión de Desarrollo Social establecerá un grupo de trabajo de composición abierta encargado de examinar el informe

del Relator Especial y de formular recomendaciones sobre formas de mejorar la aplicación de las Normas Uniformes. Al examinar el informe del Relator Especial, la Comisión, por conducto de su grupo de trabajo de composición abierta, celebrará consultas con las organizaciones internacionales de personas con discapacidad y con los organismos especializados, de conformidad con los artículos 71 y 76 del reglamento de las comisiones orgánicas del Consejo Económico y Social.

En el período de sesiones siguiente a la terminación del mandato del Relator Especial, la Comisión de Desarrollo Social examinará la posibilidad ya sea de renovar ese mandato, de nombrar a un nuevo Relator Especial o de establecer otro mecanismo de supervisión, y formulará las recomendaciones apropiadas al Consejo Económico y Social.

Con objeto de promover la aplicación de las Normas Uniformes, debe alentarse a los Estados a que contribuyan al Fondo Voluntario de las Naciones Unidas para los Impedidos.⁸⁸

⁸⁸<http://www.un.org/esa/socdev/enable/dissres6.htm>

BIBLIOGRAFIA

- Borjón López-Coterilla, Inés y Saldaña del Vidal, Luz María, Coordinación a cargo de Borjón López-Coterilla, Inés, “Los derechos humanos de las personas con discapacidad intelectual”, México, 2002, Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- Cisneros, Francisco, Coordinación a cargo de Borjón López-Coterilla, Inés, “Los derechos humanos de las personas con discapacidad física”, México, 2002, Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- Escobedo, Ernesto y Yebra Griselda, “El derecho a la lengua de señas: educación bilingüe para las personas sordas” Coordinadores: Aleksí Asatashvili e Inés Borjón López-Coterilla, *Libres Señas*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Fleischman, Mar. Esther, Manero Soto, Consuelo y Carriedo Bonilla, Sonia, Coordinación a cargo de Borjón López-Coterilla, Inés, “Los derechos humanos de las personas con discapacidad auditiva”, México, 2002, Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- García Gómez, Alberto, “La clonación a la luz de los derechos humanos”, *Anuario de derechos humanos*, Universidad Complutense, Facultad de Derecho, Instituto de Derechos Humanos, Nueva época, Volumen 6, 2005, Madrid, España.
- Rosas Barrientos, Ernesto, Coordinación a cargo de Borjón López-Coterilla, Inés, “Los derechos humanos de las personas con discapacidad visual”, México, 2002, Comisión Nacional de Derechos Humanos.

LEGISLACIÓN

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Código Civil Federal.
- Código de Comercio.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Ley Aduanera.
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
- Ley de Aeropuertos.
- Ley de Amparo.
- Ley de Asistencia Social.
- Ley de Aviación Civil.
- Ley de Desarrollo Rural Sustentable.
- Ley de Fomento para la Cultura y el Libro.
- Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores.

- Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.
- Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles.
- Ley del Impuesto Sobre la Renta.
- Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.
- Ley de Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- Ley del Instituto Nacional de las Mujeres.
- Ley del Seguro Social.
- Ley Federal de Derechos.
- Ley Federal de Protección al Consumidor.
- Ley Federal de Turismo.
- Ley General de Asentamientos Humanos.
- Ley General de Cultura Física y Deporte.
- Ley General de Educación.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.
- Ley General de las Personas con Discapacidad.
- Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

INSTRUMENTOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

- Declaración americana de los derechos y deberes del hombre.
- Declaración universal de derechos humanos.
- Declaración de los derechos del niño.
- Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales.
- Declaración sobre el progreso y desarrollo en lo social.
- Declaración de los derechos del retrasado mental.
- Declaración de los derechos de los impedidos.
- Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder.
- Conjunto de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión.
- Protocolo adicional a la convención americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales “Protocolo de San Salvador”.
- Convención sobre los derechos del niño.
- Convención interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad.
- Convenio de la Organización Internacional del Trabajo sobre la readaptación profesional y el empleo de las personas inválidas.
- Declaración y programa de acción de Viena.

- Programa de acción mundial para las personas con discapacidad.

PÁGINAS WEB CONSULTADAS

www.cndh.org.mx/estatales/tabasco/dhdiscap.htm
www.cndh.org.mx/losdh/losdh.htm
www.cedhj.org.mx/cuales/discapitados.html
www.hrea.net/learn/guides/discapacidad.html
www.derechoshumanos.org.mx/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=25
www.hrea.net/learn/guides/discapacidad.html
www.derechoshumanos.org.mx/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=25
www.pdhre.org/rights/disabled-sp.html#top
www.unhchr.ch/spanish/html/menu6/2/fs16_sp.htm
www.socialwatch.org/es/documentos/Beijing.htm
www.congreso.gob.pe/comisiones/2002/discapacidad/convencion/programa_mundial.htm
www.un.org/esa/socdev/enable/dissres2.htm
www.un.org/esa/socdev/enable/dissres3.htm
www.un.org/esa/socdev/enable/dissres4.htm
www.un.org/esa/socdev/enable/dissres5.htm
www.un.org/esa/socdev/enable/dissres6.htm

