

Acciones afirmativas a favor de las personas con discapacidad en el ejercicio de sus derechos electorales

Grandes pendientes





Acciones afirmativas a favor de las personas con discapacidad en el ejercicio de sus derechos electorales

Grandes pendientes



Acciones afirmativas a favor de las personas con
discapacidad en el ejercicio de sus derechos electorales.
Grandes pendientes

DR. © 2022 Tribunal Electoral de la Ciudad de México
Magdalena 21, Col. Del Valle Centro
Benito Juárez, C.P. 03100
Ciudad de México
Tel. 55 5340 4600
www.tecdmx.org.mx

Primera edición: Noviembre de 2022

ISBN: 978-607-7594-35-2

Publicación de distribución gratuita

*El contenido y las opiniones expresadas en este libro
son responsabilidad exclusiva de las y los autores.*

Coordinación de Vinculación y Relaciones Internacionales

Coordinadora: Daniela Paola García Luisés

Coordinación de Difusión y Publicación

Coordinador: Miguel Ángel Quiroz Velázquez

Subdirectora: Andrea Cristina Lehn Angelides

Formación editorial: Andrea Cristina Lehn Angelides
y José Gabriel Guzmán Flores

DIRECTORIO

Armando Ambriz Hernández

Magistrado Presidente Interino

Martha Alejandra Chávez Camarena

Magistrada

Martha Leticia Mercado Ramírez

Magistrada

Juan Carlos Sánchez León

Magistrado

Pablo Francisco Hernández Hernández

Secretario General

Luis Martín Flores Mejía

Secretario Administrativo

Sandra Araceli Vivanco Morales

Defensora Pública de Participación Ciudadana y de Procesos Democráticos

Agar Leslie Serrano Álvarez

Encargada del Despacho de la Contraloría Interna

Eber Dario Comonfort Palacios

Director General Jurídico

María Dolores Corona López

Secretaria Técnica de la Comisión de Controversias Laborales y Administrativas

Berenice García Dávila

Encargada de Despacho de la Unidad Especializada de Procedimientos Sancionadores

Elvira Susana Guevara Ortega

Encargada de Despacho de la Unidad de Estadística y Jurisprudencia

Alan Edgar Emmanuel Gutiérrez Monroy

Director de la Unidad de Servicios Informáticos

Anabell Arellano Mendoza

Directora del Instituto de Formación y Capacitación

Daniela Paola García Luises

Coordinadora de Vinculación y Relaciones Internacionales

Haydeé María Cruz González

Coordinadora de Transparencia y Datos Personales

Sabina Reyna Fregoso Reyes

Coordinadora de Archivo

Iris González Vázquez

Coordinadora de Derechos Humanos y Género

Orlando Anaya González

Coordinador de Comunicación Social y Relaciones Públicas

Miguel Ángel Quiroz Velázquez

Coordinador de Difusión y Publicación



ÍNDICE

| | |
|-------------------------------|----|
| <i>Presentación</i> | 11 |
|-------------------------------|----|

Martha Leticia Mercado Ramírez

Magistrada Electoral del Tribunal Electoral de la Ciudad de México

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <i>Las personas con discapacidad y su inclusión en la vida electoral</i> | 17 |
|------------------------------------------------------------------------------------|----|

Ruth Francisca López

Directora General del Instituto de las Personas con Discapacidad de la Ciudad de México.

| | |
|-----------------------------------------------------------|----|
| <i>La accesibilidad para votar y ser votado</i> | 33 |
|-----------------------------------------------------------|----|

Pablo Álvarez Icaza Longoria

Coordinador de Políticas Públicas y Legislativas del Consejo para

Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México (Copred)

Agustín de Pavía Frías

Asesor del Consejo para Prevenir y Eliminar

la Discriminación de la Ciudad de México (Copred)

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <i>Cuotas para la inclusión de las personas con discapacidad en las candidaturas</i> | 55 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

Sonia Pérez Pérez

Maestra en Derecho y Consejera Electoral

del Instituto Electoral de la Ciudad de México

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <i>De lo electoral a lo laboral... la inclusión de las personas con discapacidad en México</i> | 77 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

Guadalupe Maldonado Guerrero

Directora General de APAC, I.A.P. Asociación

Pro Personas con Parálisis Cerebral

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <i>La transversalidad de las políticas públicas en materia de accesibilidad de las personas con discapacidad y el ejercicio efectivo de los derechos político-electorales de las personas con discapacidad</i> | 95 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

Norma Angélica Aceves García

Diputada Federal

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <i>Promoción y fortalecimiento de los derechos políticos-electorales de las personas con discapacidad. Elecciones federales 2020-2021</i> | 113 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

Laura Liselotte Correa de la Torre

Directora de la Unidad Técnica de Igualdad de Género

y no Discriminación, Instituto Nacional Electoral

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <i>La capacidad jurídica, la representación y los derechos político-electorales de las personas con discapacidad</i> | 131 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

Paula X. Méndez Azuela

Secretaría de Estudio y Cuenta, Suprema Corte de Justicia de la Nación

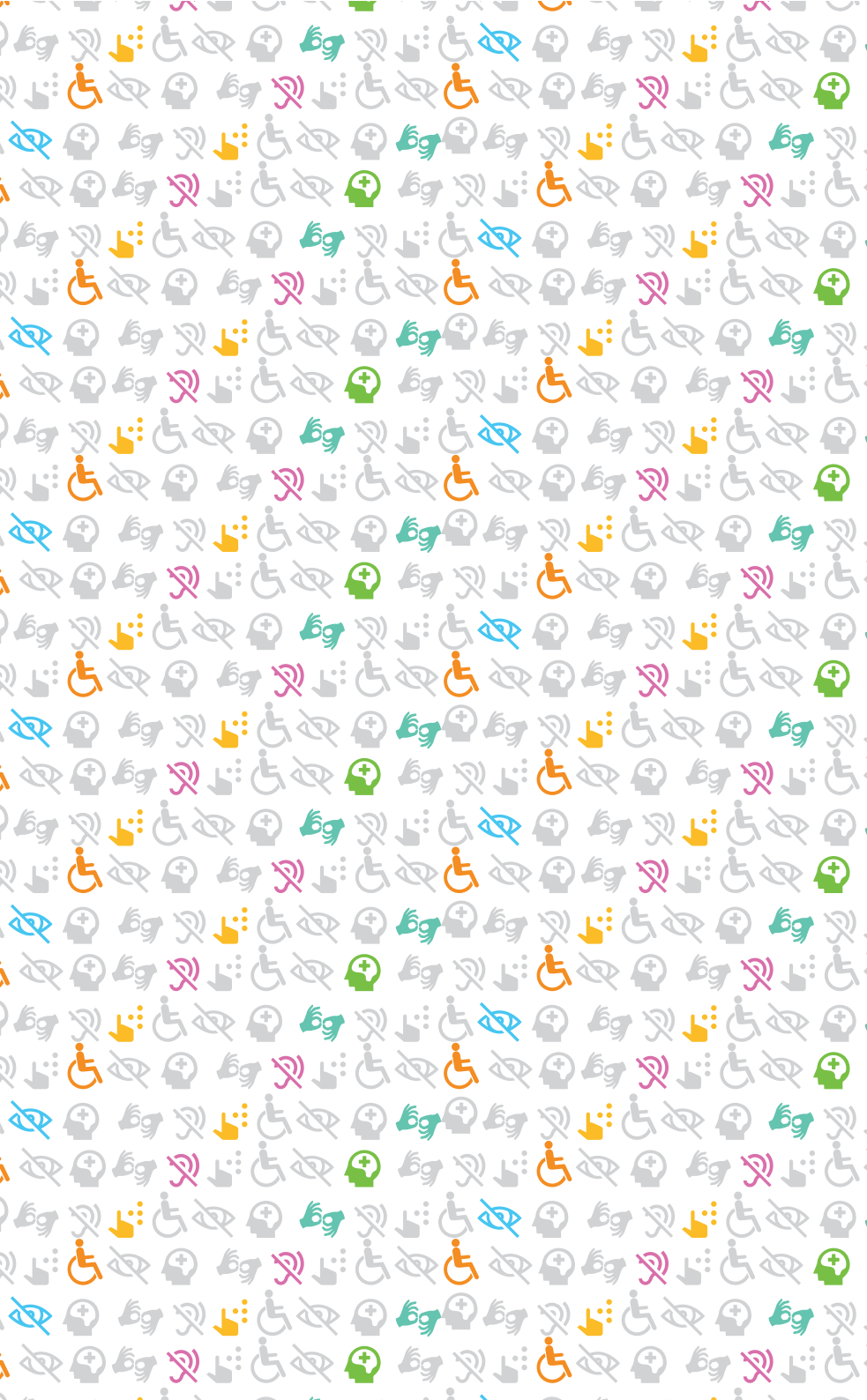
| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <i>¿Elecciones incluyentes o excluyentes? El voto que no está al alcance de todas y todos</i> .. | 151 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

María del Carmen Carreón Castro

Directora de Sustanciación de Responsabilidades

Administrativas, Instituto Nacional Electoral





PRESENTACIÓN

El reconocimiento y la protección de los derechos de las personas pertenecientes a grupos en situación de vulnerabilidad ha implicado un gran esfuerzo y trabajo de los gobiernos y la sociedad civil. Uno de estos grupos son las personas con discapacidad, quienes deben acceder, además de a las acciones afirmativas que les permitan una verdadera inclusión, al goce efectivo de todos sus derechos.

De acuerdo con las cifras del Censo de Población y Vivienda 2020,¹ en nuestro país hay 6,179,890 personas con alguna discapacidad, lo que representa el 4.9% de la población total de nuestro país; sin embargo, a esta cifra podría sumarse 20,838,108 personas que dijeron tener alguna limitación para realizar actividades de la vida diaria.²

La accesibilidad de las personas con discapacidad ha sido un tema de atención prioritaria en el que se han sumado esfuerzos, sin embargo, aún en la actualidad prevalecen condiciones de desigualdad, que impiden el ejercicio pleno de sus derechos, por lo que es prioritario impulsar mayores y mejores

1. Disponible en: <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/discapacidad.aspx>

2. Disponible en: <https://dis-capacidad.com/2021/01/30/censo-2020-16-5-de-la-poblacion-en-mexico-son-personas-con-discapacidad/>

medidas y mecanismos de inclusión que les permitan desarrollarse en todos los ámbitos sociales.

En ese sentido, es importante mencionar que la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad y el modelo de transversalidad implementado por el sistema nacional y convencional de derechos humanos contempla una esfera de protección y promoción de los derechos y libertades de las personas con discapacidad, la cual, se extiende en todos los ámbitos de la acción social, incluida la participación política y el pleno ejercicio de sus derechos electorales.

Nuestro más alto Tribunal de derechos humanos es quien ha tenido la oportunidad de abordar múltiples problemáticas vinculadas con el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad; entre otras, el derecho a la movilidad personal y a la vida independiente (amparo directo en revisión 989/2014, de 8 de octubre de 2014), el derecho de consulta previa a través de las organizaciones que las representan (acción de inconstitucionalidad 96/2014 y su acumulada, de 11 de agosto de 2016); la accesibilidad a las aerolíneas (amparo en revisión 434/2018, de 6 de marzo de 2019). En el caso del derecho de sufragio, en la acción de inconstitucionalidad 38/2014 y sus acumuladas, de 2 de octubre de 2014, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación invalidó porciones normativas del artículo 8, fracción V, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León que restringían injustificadamente dicho derecho a personas con ciertas condiciones de discapacidad (interdictos y enfermos mentales).

Por su parte, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la jurisprudencia 43/2014,³ consideró que las acciones afirmativas establecidas en favor

3. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 7, núm. 15, 2014, pp. 12 y 13.

del grupo social de personas con discapacidad tienen sustento constitucional y convencional en el principio de igualdad material. Y, en la tesis XXVIII/2018,⁴ sostuvo que las autoridades electorales deben asegurar el acceso efectivo a la justicia de las personas con discapacidad desde una perspectiva que observe el llamado modelo social de discapacidad, con base en el cual se asume que las limitaciones a las que se ven sometidas las personas con discapacidad son generadas por la falta de servicios que tomen en cuenta y atiendan sus necesidades, a efecto de dotarles, en la mayor medida posible, de elementos y condiciones de accesibilidad que garanticen su autonomía.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha identificado la situación de los derechos humanos de las personas con discapacidad como uno de los temas prioritarios, y en consecuencia, en 2017 creó la Unidad de Personas con Discapacidad, que en febrero de 2019 se convirtió en Relatoría Temática sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Con la priorización del tema se apunta a la generación de capacidad técnica e institucional necesaria para que las personas con discapacidad puedan asegurar su protección eficaz a nivel regional, desarrollar nuevos mecanismos, así como identificar dinámicas para avanzar en la construcción de estándares interamericanos en el marco de las Convenciones Interamericanas.⁵

Es así que han monitoreado la situación de las personas con discapacidad en relación con su derecho al voto en el contexto de elecciones que hubo en varios países de la región; la CIDH recopiló información sobre las tendencias en la región, e identificó que entre las prácticas positivas adoptadas

4. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 11, núm. 22, 2018, pp. 34 y 35.

5. Relatoría sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Disponible en: <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/r/DPD/default.asp>

por Estados como Brasil, Colombia, Costa Rica, México, Paraguay y Venezuela se encuentran la adopción de medidas para garantizar la accesibilidad de las personas con discapacidades físicas a los puestos de votación, permitir que las personas con discapacidad que lo soliciten puedan contar con la asistencia de una persona de su elección que los acompañe a la urna de votación, y, la realización de campañas públicas para la sensibilización sobre los derechos de las personas con discapacidad.⁶

Asimismo, observo que aún siguen existiendo grandes retos para el goce efectivo del derecho al voto de las personas con discapacidad en la región. Principalmente, la CIDH observa que la ausencia del reconocimiento de la capacidad jurídica plena de las personas con discapacidad conlleva a la negación del derecho al voto de las personas con discapacidad que se encuentran bajo regímenes de tutela o curatela. A su vez, la CIDH también ha identificado otros desafíos tales como la discriminación que enfrentan las personas con discapacidad psicosocial en el ejercicio de su derecho al voto; así como la falta de capacitaciones de las y los funcionarios electorales con un enfoque de derechos humanos sobre los derechos de las personas con discapacidad, son algunas de las principales problemáticas que persisten en la región.

A lo largo de los años, nuestro sistema democrático se ha ido consolidando y fortaleciendo, a través de leyes e instituciones que buscan proteger los derechos de la ciudadanía, así como promover su participación, y es justamente que no se puede hablar de democracia sin una participación incluyente. En 2021 nuestro país vivió las elecciones más grandes de la historia, por el número de cargos a renovarse, con un padrón

6. La CIDH destaca avances con relación al derecho al voto de las personas con discapacidad en países de las Américas. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2018/259.asp>

electoral de 93,166,131 personas,⁷ razón por la cual, el Instituto Nacional Electoral tuvo que darse a la tarea de establecer acciones afirmativas para los grupos en situación de vulnerabilidad como el caso de las personas con discapacidad, con el objetivo de garantizar su participación y la protección de sus derechos políticos-electorales.

En ese sentido, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral modificó los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presenten los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones ante los Consejos del Instituto, para el Proceso Electoral Federal 2020-2021. En materia de discapacidad, se obligó a los partidos y coaliciones a postular fórmulas de candidaturas integradas por personas con discapacidad en seis de los 300 distritos que conforman el país. Asimismo, en las listas de candidaturas a diputaciones por el principio de representación proporcional, los partidos políticos nacionales deberán postular dos fórmulas integradas por personas con discapacidad. Dichas fórmulas podrán postularse en cualquiera de las cinco circunscripciones electorales y deberán ubicarse en los primeros diez lugares de la lista respectiva.⁸

En ese sentido, el Tribunal Electoral de la Ciudad de México comprometido con la promoción y protección de sus derechos, reconoce que son personas activas y titulares de derechos, por lo que le resulta fundamental sumarse con acciones que buscan visibilizar y sensibilizar sobre la importancia de los derechos político-electorales de las personas con discapacidad.

7. Disponible en: <https://www.ine.mx/credencial/estadisticas-lista-nominal-padron-electoral/>

8. Disponible en: <https://centralectorale.ine.mx/2021/01/15/establece-ine-acciones-afirmativas-para-la-participacion-de-grupos-vulnerables-en-elecciones-2021/>

Con esta obra, las y los lectores podrán tener contacto con las diferentes reflexiones que las autoras y autores han puesto a nuestro alcance, mismas que comparten un común denominador; la importancia del respeto, promoción y protección de los derechos político-electorales de las personas con discapacidad.

En esta compilación, se analiza la inclusión de las personas con discapacidad en la vida electoral; las cuotas para la inclusión de las personas con discapacidad en las candidaturas; la importancia y los retos pendientes en la transversalidad de las políticas públicas en materia de accesibilidad; el derecho a la partición política como elemento esencial de cualquier democracia, desde el ejercicio de su capacidad jurídica. Son por supuesto también relevantes las aportaciones realizadas sobre si contamos con elecciones incluyentes o excluyentes y si están al alcance de todas y todos, así como la importancia de la inclusión de las personas con discapacidad transitando de lo electoral a lo laboral, y finalmente, pero no por ello menos relevante, la promoción y fortalecimiento de los derechos políticos-electorales de las personas con discapacidad en elecciones de 2021.

La compilación de esta obra es ejemplo del compromiso asumido por este Órgano Jurisdiccional, ejercicios como este, permiten distinguir los avances, conocer y reconocer las problemáticas persistentes y los nuevos retos. Pero sobre todo nos dan la posibilidad de trazar una ruta clara para afrontar los desafíos que permitan un pleno ejercicio de los derechos político electorales de las personas con discapacidad.

***Magistrada Martha Leticia
Mercado Ramírez***

Las personas con discapacidad y su inclusión en la vida electoral

Ruth Francisca López.¹

1. Directora General del Instituto de las Personas con Discapacidad de la Ciudad de México.





1. INTRODUCCIÓN

Este trabajo busca reflexionar sobre lo que aún falta por hacer en materia de los derechos político-electorales de las personas con discapacidad a la luz del tratado más importante que el Estado mexicano ha firmado y ratificado en materia de Discapacidad: la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

¿Como Estado parte realmente hemos garantizado los derechos de las personas con discapacidad en materia político-electoral?, y, aún más importante ¿se ha cumplido el objetivo mandado por este instrumento de incluir a las personas con discapacidad en la vida político-electoral?, ¿nuestro tejido social lo ha permitido o aún faltan acciones por realizar para lograrlo?

Para responder las interrogantes anteriores, haremos una reflexión sobre las elecciones más recientes en nuestro país —elecciones 2020-2021—, las más grandes en este periodo, porque durante la jornada electoral —que tuvo lugar el 6 de junio de 2021— fueron renovados 21,300 cargos de elección popular, debido a que las 32 entidades del país celebraron elecciones locales concurrentes con la federal. Las mexicanas y mexicanos, además de elegir a las y los nuevos representantes de la Cámara de Diputados —300 por mayoría relativa y 200 por representación proporcional— tuvieron que elegir 15 gubernaturas, Congresos locales, Ayuntamientos, Juntas

Municipales, Alcaldías, Sindicaturas y Regidurías, dependiendo de la entidad que les correspondía.²

2. DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Los derechos político-electorales de las personas con discapacidad son los mismos que tienen las demás personas y que se encuentran señalados en el artículo 35 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos,³ y son los siguientes:

- Derecho a votar
- Derecho a ser votado
- Derecho de asociación
- Derecho de afiliación
- Derecho a integrar autoridades electorales

Asimismo, la Convención en su artículo 29 de Participación en la vida política y pública menciona que los Estados parte deben garantizar a las personas con discapacidad los derechos políticos y la posibilidad de gozar de ellos en igualdad de condiciones, además se comprometen a:⁴

2. INE ¡Candidatas y Candidatos, conócelos! Última consulta 22 de noviembre de 2021. Disponible en: <https://candidaturas.ine.mx/>

3. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 35, páginas 45 y 46. Última consulta 22 de noviembre de 2021. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_280521.pdf

4. Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, artículo 29, páginas 24 y 25. Última consulta 22 de noviembre de 2021. Disponible en: <https://www.un.org/esa/socdev/enab/doc/documents/tccconvs.pdf>

- a) *Asegurar que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la vida política y pública en igualdad de condiciones con las demás, directamente o a través de representantes libremente elegidos, incluidos el derecho y la posibilidad de las personas con discapacidad a votar y ser elegidas, entre otras formas mediante:*
- i) *La garantía de que los procedimientos, instalaciones y materiales electorales sean adecuados, accesibles y fáciles de entender y utilizar;*
 - ii) *La protección del derecho de las personas con discapacidad a emitir su voto en secreto en elecciones y referéndum públicos sin intimidación, y a presentarse efectivamente como candidatas en las elecciones, ejercer cargos y desempeñar cualquier función pública a todos los niveles de gobierno, facilitando el uso de nuevas tecnologías y tecnologías de apoyo cuando proceda;*
 - iii) *La garantía de la libre expresión de la voluntad de las personas con discapacidad como electores y a este fin, cuando sea necesario y a petición de ellas, permitir que una persona de su elección les preste asistencia para votar.*
- b) *Promover activamente un entorno en el que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la dirección de los asuntos públicos, sin discriminación y en igualdad de condiciones con las demás, y fomentar su participación en los asuntos públicos y, entre otras cosas:*

- i) *Su participación en organizaciones y asociaciones no gubernamentales relacionadas con la vida pública y política del país, incluidas las actividades y la administración de los partidos políticos;*
- ii) *La constitución de organizaciones de personas con discapacidad que representen a estas personas a nivel internacional, nacional, regional y local, y su incorporación a dichas organizaciones.*

En ese sentido, para que las personas con discapacidad ejerzan estos derechos o accedan a ellos es innegable que hasta el día de hoy existen diversas barreras a las que se enfrentan, por ello debemos hacerlas visibles desde nuestro ámbito de competencia para que se tome conciencia respecto del tema.

Una gran barrera a la que se enfrentan las personas con discapacidad en el caso del derecho de votar en elecciones populares es a la obtención de la credencial para votar, ya que, si bien algunas veces la discapacidad no es visible, los formatos no son accesibles y para el caso de que la discapacidad sea visible como la intelectual, entonces las personas servidoras públicas cuestionan su personalidad y hasta su capacidad jurídica. Barrera que debería desaparecer a través de capacitación dirigida a las personas servidoras públicas involucradas en este trámite, en materia de discapacidad y toma de conciencia.⁵

Otro ejemplo es que las personas con discapacidad visual no tienen acceso a la información que contiene su credencial para votar, toda vez que no las hacen en formato del sistema de lecto-escritura Braille, en caso de que la persona así lo solicitara.

5. María del Carmen Carreón Castro, *Personas con discapacidad y sus derechos político-electorales*. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5840/12.pdf>

Aunado a lo anterior, para que una persona con discapacidad pueda hacer valer su derecho al voto, la información sobre los comicios debe estar en formatos accesibles para cada tipo de discapacidad, y así las personas con discapacidad puedan elegir libremente a la persona que decidan que las represente y, por otro lado, las instalaciones donde se ejerce el derecho al voto deben ser completamente accesibles, y si bien ya existen algunos avances en esa materia como los realizados por el Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM) sobre la mascarilla Braille con instructivo para personas con discapacidad visual, el cancel modular electoral para facilitar la secrecía del voto, principalmente a quienes presentan discapacidad motriz, y para personas usuarias de sillas de ruedas, el clip sujeta boletas que forma parte del cancel antes mencionado, que funge como ayuda para personas con discapacidad motriz, así como el sello X que es un mango ergonómico y multifuncional, diseñado para las personas con la falta total o parcial de extremidades superiores o para quien por alguna discapacidad motriz lo requiera; asimismo, existe el embudo en las urnas y etiqueta en sistema de lectoescritura Braille que ayudan a través del tacto a ubicar la ranura para depositar la boleta, aún falta invertir en accesibilidad física.⁶

En cuanto al derecho que tienen las personas con discapacidad para ser votadas, podemos analizar las elecciones más recientes, que son las del periodo 2020-2021; como ya se dijo al principio, ese proceso electoral fue uno de los más grandes que ha tenido nuestro país, ya que se llevaron a la par tanto elecciones locales como federales.

Por ello, en este proceso se estimó que debía ser exigible a los partidos políticos y coaliciones, un piso mínimo que permita expandir los derechos de las 7.8 millones de personas

6. Instituto Electoral de la Ciudad de México, *Cuadernillo de derechos político electorales para personas con discapacidad*, agosto de 2018.

que se encuentren dentro de este grupo a partir de una masa crítica, postulando fórmulas de candidaturas integradas por personas con discapacidad en 6 de los 300 distritos que conforman el país, con lo cual se alcanzaría una representatividad en las candidaturas de la población que integra este grupo. Lo anterior en lo que respecta al principio de mayoría relativa.⁷

Para los efectos del cumplimiento del párrafo anterior, en el caso de coaliciones parciales o flexibles, las personas con discapacidad postuladas por éstas se sumarían a las que se postularon en lo individual a cada uno de los partidos políticos que las integren, independientemente del partido político de origen de la persona. En lo referente al principio de representación proporcional, a efecto de incrementar la participación de las personas con discapacidad y, por ende, alcanzar progresivamente una mayor inclusión de las personas pertenecientes a este grupo dentro de quienes resulten electas, este Consejo General estima necesario también exigir a los partidos políticos nacionales la postulación de por lo menos dos fórmulas integradas por personas con discapacidad. Dichas fórmulas podrán postularse en cualquiera de las cinco circunscripciones, las cuales deberán ubicarse en los primeros diez lugares de cada lista.⁸

7. INE/CG18/2021, ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE EN ACATAMIENTO A LA SENTENCIA DICTADA POR LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EN EL EXPEDIENTE SUP-RAP-121/20202 Y ACUMULADOS, SE MODIFICAN LOS CRITERIOS APLICABLES PARA EL REGISTRO DE CANDIDATURAS A DIPUTACIONES POR AMBOS PRINCIPIOS QUE REPRESENTEN LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES Y, EN SU CASO, LAS COALICIONES ANTE LOS CONSEJOS DEL INSTITUTO, PARA EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 202-2021, APROBADOS MEDIANTE ACUERDO INE/CG572/2020. Última consulta 22 de noviembre de 2021. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/116389/CGex202101-15-ap-12.pdf>

8. *Ibid.*

Cabe señalar que lo anterior es un piso mínimo tanto para los partidos políticos nacionales como para las coaliciones, dándoles así libertad conforme a su propia autodeterminación y organización; es decir, pueden postular más candidaturas a cargos de elección popular a personas con discapacidad, en específico en cargos a diputaciones federales en atención al principio de mayoría relativa o de representación proporcional, con el objetivo de favorecer el principio de progresividad y optimizar el ejercicio del derecho a ser votado de las personas con discapacidad.


En ese sentido en la siguiente tabla podemos observar la distribución de prevalencia de las personas con discapacidad, desagregada por circunscripción, en donde la prevalencia más baja se encuentra en Sonora, y es de un 4.2-5.9% y con seis entidades federativas con una prevalencia de personas con discapacidad mayor al 8%, lo que visibiliza un avance en materia político-electoral sobre la participación de personas con discapacidad.


DISTRIBUCIÓN DE PREVALENCIA DE PERSONAS
CON DISCAPACIDAD, DESAGREGADAS
POR CIRCUNSCRIPCIÓN

| CIRCUNSCRIPCIÓN | ENTIDAD FEDERATIVA | NÚMERO DE DISTRITOS | PREVALENCIA DE DISCAPACIDAD POR ENTIDAD FEDERATIVA |
|-----------------|-----------------------|------------------------|-------------------------------------------------------------|
| 1 | Baja California | 8 | 6 - 6.9 |
| | Baja California Sur | 2 | 6 - 6.9 |
| | Chihuahua | 5 | 6 - 6.9 |
| | Durango | 4 | 7 - 9.6 |
| | Jalisco | 20 | 6 - 6.9 |
| | Nayarit | 3 | 7 - 9.6 |
| | Sinaloa | 7 | 7 - 9.6 |
| | Sonora | 7 | 4.2 - 5.9 |

| CIRCUNSCRIPCIÓN | ENTIDAD FEDERATIVA | NÚMERO DE DISTRITOS | PREVALENCIA DE DISCAPACIDAD POR ENTIDAD FEDERATIVA |
|-----------------|--------------------|---------------------|----------------------------------------------------|
| 2 | Aguascalientes | 3 | 6 - 6.9 |
| | Coahuila | 7 | 6 - 6.9 |
| | Guanajuato | 15 | 6 - 6.9 |
| | Nuevo León | 12 | 6 - 6.9 |
| | Querétaro | 5 | 6 - 6.9 |
| | San Luis Potosí | 7 | 6 - 6.9 |
| | Tamaulipas | 9 | 4.2 - 5.9 |
| 3 | Zacatecas | 4 | 7-9.6 (9.6) |
| | Campeche | 2 | 7 - 9.6 |
| | Chiapas | 13 | 4.2 - 5.9 |
| | Oaxaca | 10 | 7 - 9.6 |
| | Quintana Roo | 4 | 4.2 - 5.9 |
| | Tabasco | 6 | 7 - 9.6 (9.4) |
| | Veracruz | 20 | 7 - 9.6 (8.2) |
| 4 | Yucatán | 5 | 7 - 9.6 |
| | Ciudad de México | 24 | 4.2 - 5.9 |
| | Guerrero | 9 | 7 - 9.6 (8.7) |
| | Morelos | 5 | 6 - 6.9 |
| | Puebla | 15 | 4.2 - 5.9 |
| 5 | Tlaxcala | 3 | 6 - 6.9 |
| | Colima | 2 | 7 - 9.6 (8.1) |
| | Edo. de México | 41 | 5.2 - 5.9 |
| | Hidalgo | 7 | 6 - 6.9 |
| | Michoacán | 12 | 7 - 9.6 (8.6) |

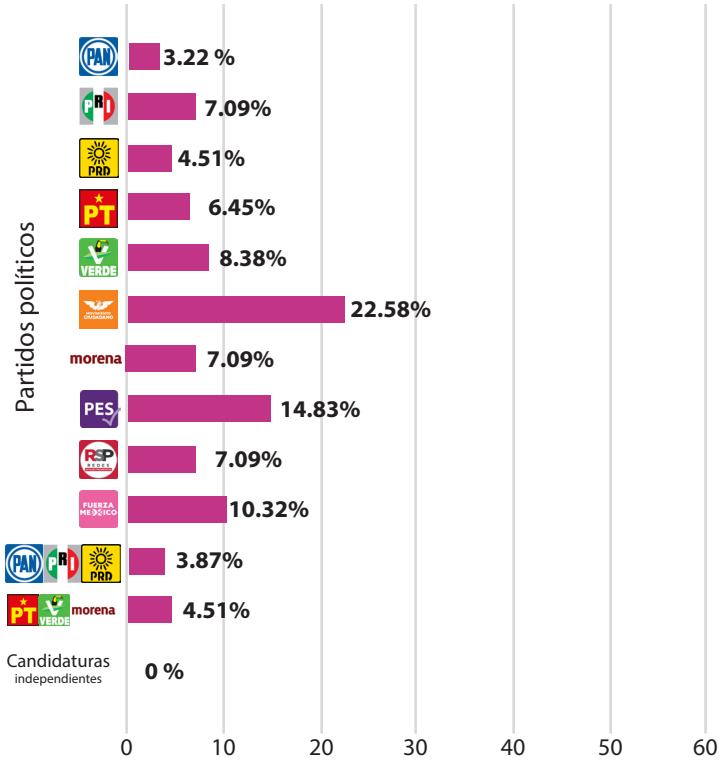
Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica 2018. Tabulados oportunos.

 Entidades federativas con prevalencia de población con discapacidad mayor a 8.0%.

 Entidades federativas con prevalencia de población con discapacidad mayor a 7.0%.

Ahora bien, en la siguiente gráfica elaborada por el Instituto Nacional Electoral puede apreciarse que del 100% de las candidaturas que respondieron el cuestionario de identidad —documento que se instauró con el fin de conocer más datos de las personas propuestas para el cargo de elección correspondiente—, se identificaron 155 personas que tienen alguna discapacidad, en donde se observa que el partido político con mayor porcentaje de participación de personas pertenecientes a este grupo es Movimiento Ciudadano, seguido por el Partido Encuentro Solidario; lo que en ningún momento significa que podemos aseverar que esto represente que se trata de partidos incluyentes y que cuentan con todas las medidas de inclusión para las personas con discapacidad; es decir, pueden participar personas con discapacidad en cargos de elección representando a los partidos, pero esto no se traduce en que los partidos realmente realicen los ajustes razonables y necesarios para que las personas con discapacidad puedan desempeñarse como representantes de los puestos a elegir; lo anterior se manifiesta porque no se cuenta con datos estadísticos sobre el tema, que ayuden a visibilizar una verdadera inclusión de las personas con discapacidad dentro de los partidos políticos.

De las 6420 (100%) candidaturas que respondieron el Cuestionario de Identidad, 155 se identificaron con alguna discapacidad, se presentan los siguientes porcentajes:



Fuente INE. Los datos aquí presentados corresponden al número de personas candidatas (propietarias y suplentes) que respondieron el “Cuestionario de Identidad”, este contiene preguntas en cinco dimensiones relativas a la autoidentificación con algún grupo en situación de discriminación; lo que no implica necesariamente que hayan sido registradas en el marco de una acción afirmativa. Para mayor información sobre este último punto, se sugiere consultar el Acuerdo INE/CG18/2021 y el Acuerdo INE/CG160/2021 aprobados en sesiones del Consejo General celebradas los días 15 de enero y 4 de marzo de 2021 respectivamente.

Como bien se ha señalado en párrafos anteriores, las autoridades electorales han realizado acciones afirmativas en beneficio de las personas con discapacidad; es muy cierto que la inclusión en la vida política de las personas con discapacidad aún no se logra y que actualmente solo han sido integradas en atención a las resoluciones emitidas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, precedentes que en un no muy inmediato futuro permitirán la verdadera inclusión de las personas con discapacidad en la vida política, así como una verdadera garantía de sus derechos político-electorales.

Sin embargo, para el caso que nos ocupa debemos de tomar en cuenta las circunstancias en las que tanto el país como la ciudad se encuentran, y estas son en una pandemia por COVID-19 lo que complicó el proceso electoral que se analiza.

3. ELECCIONES EN PANDEMIA COVID-19

Debido al escenario que conlleva la pandemia por COVID-19, los organismos electorales de administración y justicia modificaron diversas prácticas para que el proceso se llevara a cabo de una manera segura, eficaz, eficiente y, por supuesto, —y muy importante, transparente, salvaguardando en todo momento los derechos humanos de todas las personas que acudieron a ejercer su derecho al voto, ello a través de protocolos de atención sanitaria y de protección a la salud.

Asimismo, debemos reconocer que en materia de justicia electoral se implementaron mecanismos en línea a efecto de resolver la mayoría de casos y/o procedimientos y que algunos de ellos no fueran presenciales.

4. REFLEXIONES FINALES

Para este apartado quiero utilizar un ejemplo muy claro, muy particular y que seguí de cerca y es el de la Maestra Hilda Laura Vázquez Villanueva,⁹ quien es una mujer con discapacidad visual que fue invitada como candidata a diputada federal por el Distrito 13 de Ciudad de México y lo hizo por vía doble; es decir, por mayoría relativa y por representación proporcional, invitación que aceptó de forma casi inmediata, motivada por el tan importante argumento de hacer visibles a las personas con discapacidad y demostrar que la participación de este grupo social no es cuestión de cuota, sino una cuestión de generar conciencia en el tejido social, quién es quien impone las barreras a las personas con discapacidad en cualquier materia.

Reconoció que la acción afirmativa que propuso el Instituto Nacional Electoral es muy buena, porque ya ha quedado asentada en papel, lo que da garantía de que inviertan presupuesto en este tipo de candidaturas.

En esta invitación se enfrentó a diversas barreras como la falta de presupuesto, lo que para ella da como resultado violencia de género, ya que manifiesta que, aunque hubiera apoyo o se lograra patrocinio, la misma gente y el partido no te vincula para que recibas ese tipo de apoyos. Sin embargo, expresa también que los hombres —los candidatos hombres—, hasta tuvieron spots en televisión y un poco de presupuesto.

Asimismo, refirió que cuando proponía temas de accesibilidad, de sumar a los spots por ejemplo mensajes en Lengua de

9. Débora Montesinos, Charlas sin barreras, “Los partidos nos integraron, no nos incluyeron; nos integraron por cuota”, *Elecciones y Discapacidad 2021*, 27 de mayo de 2021. Última consulta 22 de noviembre de 2021. Disponible en: <https://www.yotambien.mx/charla-sin-barreras/los-partidos-nos-integraron-no-nos-incluyeron-nos-integraron-por-cuota/>



Señas Mexicana, subtítulos y publicaciones con descripción alternativa de las fotos, estas propuestas no eran tomadas en cuenta.

En ese sentido es que surge la reflexión: aun cuando las autoridades hemos logrado avanzar en el tema de discapacidad, falta mucho por hacer, ya que el tejido social en el que vivimos aún no está preparado ni tiene conciencia sobre el tema; por ello es que debemos seguir trabajando de forma transversal, interseccional y con perspectiva de derechos humanos, para lograr que el modelo social de la discapacidad se introyecte en nuestra sociedad para alcanzar la inclusión de las personas con discapacidad, y no solo obtener casos diseminados de integración en cualquier materia que, para el caso que nos ocupa, sería en materia electoral; ni simulaciones, sino una verdadera inclusión de las personas con discapacidad en la sociedad, en la que seamos visibilizadas como personas iguales que las demás y con los mismos derechos.

5. BIBLIOGRAFÍA

- INE ¡Candidatas y Candidatos, conócelos! Última consulta 22 de noviembre de 2021. Disponible en: <https://candidaturas.ine.mx/>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 35, pp. 45 y 46. Última consulta 22 de noviembre de 2021. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_280521.pdf
- Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, artículo 29, pp. 24 y 25. Última consulta 22 de noviembre de 2021. Disponible en: <https://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>

Carreón Castro, María del Carmen, *Personas con discapacidad y sus derechos político-electorales*. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5840/12.pdf>

Instituto Electoral de la Ciudad de México, *Cuadernillo de derechos político electorales de las personas con discapacidad*, agosto de 2018.

INE/CG18/2021, ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE EN ACATAMIENTO A LA SENTENCIA DICTADA POR LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EN EL EXPEDIENTE SUP-RAP-121/20202 Y ACUMULADOS, SE MODIFICAN LOS CRITERIOS APLICABLES PARA EL REGISTRO DE CANDIDATURAS A DIPUTACIONES POR AMBOS PRINCIPIOS QUE REPRESENTEN LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES Y, EN SU CASO, LAS COALICIONES ANTE LOS CONSEJOS DEL INSTITUTO, PARA EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 202-2021, APROBADOS MEDIANTE ACUERDO INE/CG572/2020. Última consulta 22 de noviembre de 2021. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/116389/CGex202101-15-ap-12.pdf>

Montesinos Débora, Charlas sin barreras, “Los partidos nos integraron, no nos incluyeron; nos integraron por cuota”, *Elecciones y Discapacidad 2021*, 27 de mayo de 2021. Última consulta 22 de noviembre de 2021. Disponible en: <https://www.yotambien.mx/charla-sin-barreras/los-partidos-nos-integraron-no-nos-incluyeron-nos-integraron-por-cuota/>

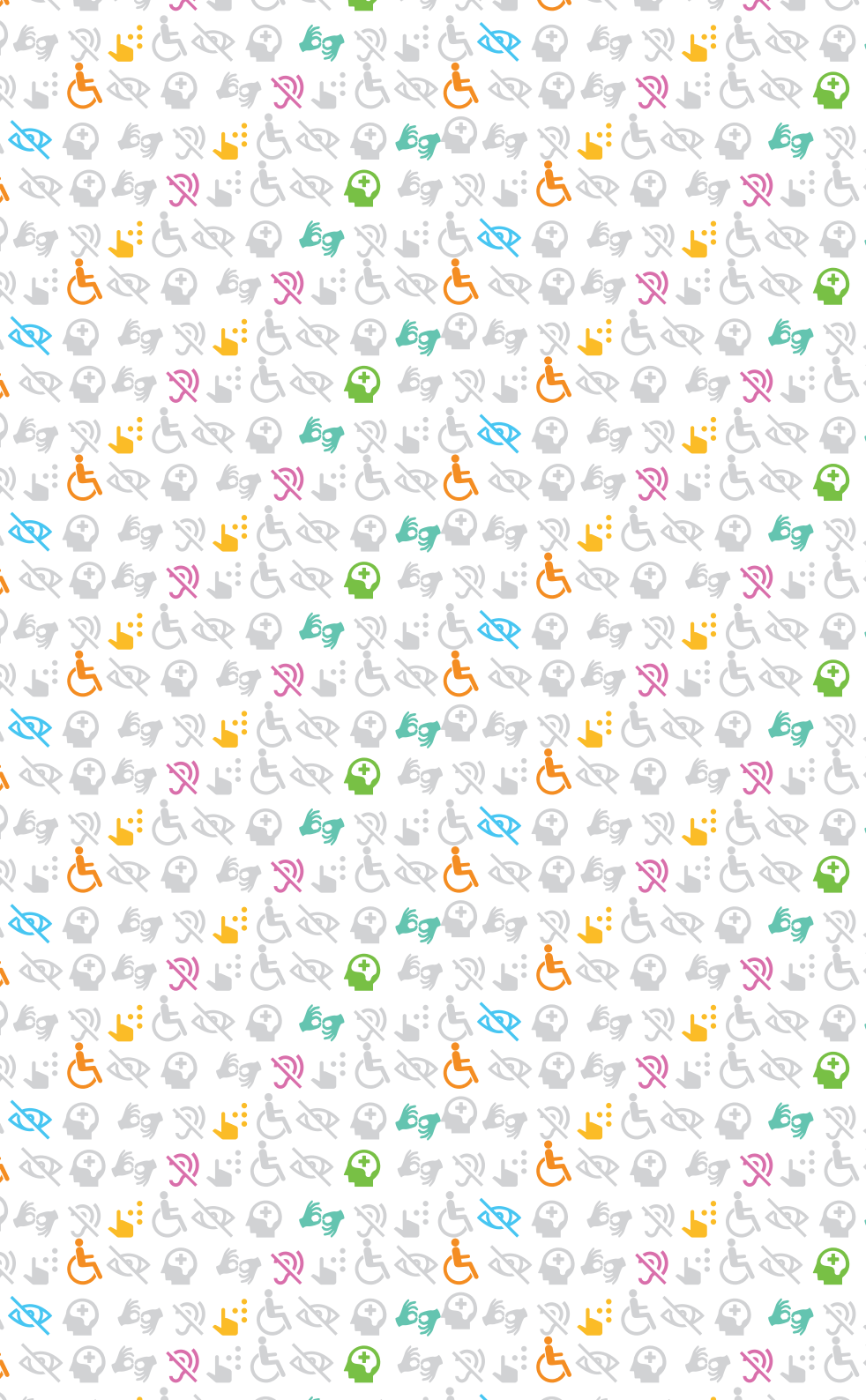
Carreón Castro, María del Carmen, *Guía para la inclusión de personas con discapacidad. Acceso a la justicia y derechos político-electorales*, diciembre de 2019. Disponible en: <http://www.te.gob.mx/editorial>

La accesibilidad para votar y ser votado

Pablo Álvarez Icaza Longoria¹
Agustín de Pavía Frías²

1. Coordinador de Políticas Públicas y Legislativas del Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México (Copred).
2. Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México (Copred).





El derecho a votar y a ser votado para la ciudadanía está definido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 35, fracciones I y II respectivamente, lo que incluye a las personas con discapacidad (PcD). Para que este derecho sea efectivo, la autoridad que organiza las elecciones, es decir, el Instituto Electoral Nacional (INE), ha dispuesto que las casillas electorales sean ubicadas en lugares donde las PcD puedan acceder y se han hecho importantes ajustes razonables para que ello pueda ser realidad.

En el caso del derecho a ser votado, no se ha podido avanzar lo que se quisiera, porque depende de que los partidos políticos nacionales (PPN), tratándose de procesos electorales federales (PEF) postulen a una PcD, o un grupo de ciudadanas y ciudadanos organizados proponga y logre cumplir los requisitos de ley para que sea considerada como candidatura independiente, pero lo mismo es válido para los partidos locales.

En el primer aspecto, sobre el derecho a votar de las PcD se han hecho esfuerzos logísticos importantes en lo que respecta a que el día de las votaciones estas personas puedan ejercer su sufragio. Sin embargo, es evidente que no se cuenta con suficiente información para que puedan hacerlo con conocimiento previo y razonado, o esta es limitada, porque las campañas electorales diseñadas por las personas estrategias de comunicación o por las y los expertos en *marketing* político no las tienen consideradas en lo más mínimo, así como la agenda pública de inclusión de las personas con discapacidad ni comunicación accesible.

Pero en lo que respecta al derecho a ser votado, estamos bastante más atrasados. Muy pocas PcD logran ser postuladas a un puesto de representación popular y, cuando lo alcanzan, en muchos casos solamente es como candidaturas testimoniales, es decir, para solventar un requisito que permita a los partidos cumplir con lo normativo, como una acción afirmativa. Esto no debe interpretarse como que las acciones afirmativas no son importantes ni útiles. Si no existieran de manera obligatoria, pensemos en las cuotas de género, los partidos no postularían a mujeres para cargos de elección popular.

Por ello, primero debíamos explicar qué son las acciones afirmativas, por qué son relevantes y cuáles son sus alcances o limitaciones. La Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación las define así en su artículo 15 Séptimus:

Las acciones afirmativas son las medidas especiales, específicas y de carácter temporal, a favor de personas o grupos en situación de discriminación, cuyo objetivo es corregir situaciones patentes de desigualdad en el disfrute o ejercicio de derechos y libertades, aplicables mientras subsistan dichas situaciones. Se adecuarán a la situación que quiera remediarse, deberán ser legítimas y respetar los principios de justicia y proporcionalidad. Estas medidas no serán consideradas discriminatorias en términos del artículo 5 de la presente Ley.

Es importante precisar que el carácter temporal³ no está referido a un periodo definido de tiempo, sino asociado a que se

3. El Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), en *Fundamentos de la Armonización Legislativa con Enfoque Antidiscriminatorio*, publicado en 2013, pp.71-74. Explica que el término temporal no se refiere a un plazo, sino al cumplimiento de un fin específico. También destaca, citando la

hayan superado las situaciones que originaron la desigualdad, y que estas medidas deben de ser objetivas, razonables y proporcionales. También queda claro que son medidas excepcionales, cuya aplicación no debiera de generalizarse y sólo se implementarán cuando estén plenamente justificadas.

Uno de los ejemplos más conocidos de acciones afirmativas son los vagones exclusivos para mujeres del Metro en la Ciudad de México, cuyo propósito es evitar tocamientos y acoso sexual. Evidentemente, se excluye a los varones de poder entrar a los dos primeros vagones porque es muy complicado distinguir cuando fue o no involuntario el tocamiento por estar muy lleno el vagón. La medida busca cumplir con un interés superior, que es proteger a las mujeres de agresiones sexuales, por ende, está plenamente justificada, es proporcional y objetiva, porque no les prohíbe a los hombres el derecho al transporte y le da la libertad a las mujeres que quieran viajar en los demás vagones de hacerlo, vayan o no acompañadas.

Esta disposición se eliminará cuando se dé un cambio cultural en los varones, de tal forma que ya no sean necesarios los vagones exclusivos para mujeres; es decir, las acciones afirmativas no están diseñadas para resolver las causas del problema, sino para enfrentar una situación de urgente atención. Más bien, son las políticas públicas las que están orientadas a resolver las causas más que los efectos de un problema público y por ende tienen un horizonte de largo plazo, que es en el que

Observación General No. 20 de Naciones Unidas, que las medidas positivas incluyen a las medidas especiales de carácter permanente; esto es, las acciones afirmativas son un subconjunto de las medidas positivas. Esta lógica se consideró en la reforma de la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México, publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 14 de octubre de 2020.

generalmente se resuelven las causas de problemas estructurales, y en este caso, de la discriminación.⁴

Como ya comentamos, la acción afirmativa más conocida para defender los derechos políticos son las cuotas de género. Con esta disposición la composición de la Cámara de Diputados en la LXV Legislatura que recién comenzó fue de 250 mujeres y 250 hombres, cumpliéndose así el objetivo de paridad de género. Si bien ello no garantiza que todas las diputadas electas tengan perspectiva de género, sí contribuye a que las mujeres alcancen espacios en la representación popular que antes les estaban vedados y que vayan adquiriendo experiencia política para consolidar su presencia.

La paridad de género incluso se aprobó como reforma constitucional en 2019. En el artículo 41 se precisa que los partidos políticos: “En la postulación de sus candidaturas, se observará el principio de paridad de género”.⁵

Sin embargo, en otros grupos de atención prioritaria o en situación de discriminación no existe un mandato legal expreso, pero como comentaremos más adelante, gracias a que hubo una intervención del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), se establecieron acciones afirmativas en el pasado proceso electoral, lo que obligó a los PPN a postular candidaturas de estos grupos.

Sin embargo, la postulación de candidaturas no es garantía de representatividad, como lo reconoció el Consejo General del INE en el Acuerdo INE/CG18/2021, mediante el cual se acató la sentencia dictada por la Sala Superior del TEPJF en el

4. Para mayor profundidad acerca de las características de las políticas públicas se recomienda, Mauricio Merino (2013), *Políticas públicas: ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, Col. Gobierno y políticas públicas, México, CIDE.

5. Esta parte del párrafo fue reformado en el DOF el 06-06-2019.

expediente SUP-RAP-121/2020, y se establecieron algunas acciones afirmativas para el PEF 2021, al señalar lo siguiente:

Se aclara que el exigir un mínimo de registros por parte de los PPN y coaliciones que incluyan a grupos en situación de vulnerabilidad, no significa que con ello se cubra la cuota de representatividad en la integración de la Cámara de Diputados, toda vez que con las acciones afirmativas que se establecen únicamente se asegura la representatividad en la postulación de candidaturas mas no en la configuración legislativa.⁶

Aunque el INE precisa que las acciones afirmativas establecidas en dicho acuerdo constituyen un piso mínimo, consideramos que fue un avance importante porque evidenció que hay un asunto de interseccionalidad y que las acciones afirmativas deben tener un carácter transversal que garantice los derechos de grupos en situación de vulnerabilidad que experimentan discriminación estructural. Sin embargo, para propósitos de este escrito, nos centraremos en las acciones afirmativas de personas con discapacidad.

Como antecedente inmediato de la participación de PcD en el PEF 2017-2018, dentro del mismo Acuerdo del INE, se menciona el estudio “Personas con Discapacidad postuladas por los partidos políticos a cargos de elección popular en las elecciones federales y concurrentes del PEF 2017-2018”, coordinado por la Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, Consejera Electoral, presentado el 3 de octubre de 2018 en la Cámara de Diputados en el Foro “Derechos Políticos de las Personas con Discapacidad”. Se destacó lo siguiente:

6. DOF, del 27 de enero de 2021.

- Se registraron 61 candidaturas de personas con discapacidad a 57 cargos de elección popular. En cuatro fórmulas los suplentes también eran PcD.
- 40 (65.67%) fueron personas propietarias y 21 (34.43%) suplentes.
- 21 (34.43%) fueron mujeres y 40 (65.57%) hombres.
- 19 (31.15%) contendieron a cargos federales y 42 (68.85%) a cargos locales.

El análisis a profundidad sólo se hizo en los 19 cargos federales (Senadurías y Diputaciones), que según el INE “representan el 0.27% de las 6,899 candidaturas federales postuladas para participar en la Jornada Electoral Federal 2018”.⁷

Y aunque el INE enfatizó que ocho de los 19 cargos federales fueron ganados por PcD y que ello representa el 1.27% de los 629 cargos de elección federal (Presidencia, Senadurías y Diputaciones), en realidad la presencia fue insignificante, puesto que sólo hubo dos Senadoras de mayoría relativa propietarias, una por el PRI y la otra por el PRD, y un diputado de representación proporcional de Morena, es decir, el porcentaje efectivo fue de sólo 0.48 por ciento.

Dado que este porcentaje de representación fue muy bajo, y considerando las cifras de la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica 2018, disponibles a finales de 2019 que de los 124.9 millones de personas que habitaban el país, 6.3% (7.8 millones)⁸ eran personas con discapacidad, así como la

7. *Idem.*

8. En ese momento esa era la cifra oficial de personas con discapacidad. El 25 de enero de 2021, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) presentó los resultados del Censo de Población y Vivienda 2020. Se informó que en el país hay 20 838 108 personas con alguna limitación, discapacidad o

sentencia del TEPJF, el Consejo General del INE determinó una acción afirmativa consistente en exigir a los PPN:

- Postular fórmulas de candidaturas integradas por personas con discapacidad en 6 (seis) de los 300 distritos que conforman el país (mayoría relativa),
- La postulación de por lo menos 2 (dos) fórmulas integradas por personas con discapacidad. Dichas fórmulas podrán postularse en cualquiera de las cinco circunscripciones, las cuales deberán ubicarse en los primeros diez lugares de cada lista.⁹

Con ello, se garantiza la postulación de al menos ocho fórmulas de personas con discapacidad para candidaturas a diputaciones federales por ambos principios.¹⁰

Al respecto, consideramos que el piso mínimo que se puso fue muy bajo, puesto que ocho de 500 fórmulas apenas representa el 1.6 por ciento. Sin embargo, se reconoce que el INE tuvo el cuidado de establecer algunos requisitos, para que personas sin discapacidad quisieran aprovecharse de esta acción afirmativa. A saber:

Para garantizar que quienes accedan a candidaturas a diputaciones federales a través de esta acción afirmativa son personas con discapacidad, será necesario que al

problema o condición mental, mismas que representan 16.5% de la población total. De estas, 13 934 448 (11.1%) son personas con alguna limitación, 6 millones 179 890 (4.9%) son personas con discapacidad y 1 590 583 (1.3%) tiene algún problema o condición mental.

9. *Idem.*

10. *Idem.*

*momento de su registro, los partidos políticos presenten algún documento original que dé cuenta fehaciente de la existencia de la discapacidad, siendo una certificación médica expedida por una institución de salud, pública o privada, el medio más idóneo, en la que se deberá especificar el tipo de discapacidad (física, sensorial, mental o intelectual) y que la misma es de carácter permanente, aunado a que deberá contener el nombre, firma autógrafa y número de cédula profesional de la persona médica que la expide, así como el sello de la institución.*¹¹

Se hace hincapié en que el Consejo General del INE considera que la acción afirmativa implementada a favor de las PcD, se adoptó en virtud de que la Ley Electoral no contempla una disposición al respecto y “para cumplir y acatar lo ordenado por la Sala Superior del TEPJF”, en particular en la sentencia dictada por su Sala Superior en el expediente SUP-RAP-121/2020.

El INE reconoció la necesidad de que las PcD accedan a las candidaturas a cargos de elección popular en igualdad de condiciones y sin discriminación, tal y como lo dicta el artículo 29, inciso a), sub inciso ii), de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y Protocolo Facultativo, que al respecto establece lo siguiente:

Artículo 29

Participación en la vida política y pública

Los Estados partes garantizarán a las personas con discapacidad los derechos políticos y la posibilidad de gozar de ellos en igualdad de condiciones con las demás y se comprometerán a:

11. *Idem.*

- a) *Asegurar que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la vida política y pública en igualdad de condiciones con las demás, directamente o a través de representantes libremente elegidos, incluidos el derecho y la posibilidad de las personas con discapacidad a votar y ser elegidas, entre otras formas mediante:*
- i) *La garantía de que los procedimientos, instalaciones y materiales electorales sean adecuados, accesibles y fáciles de entender y utilizar;*
 - ii) *La protección del derecho de las personas con discapacidad a emitir su voto en secreto en elecciones y referéndum públicos sin intimidación, y a presentarse efectivamente como candidatas en las elecciones, ejercer cargos y desempeñar cualquier función pública a todos los niveles de gobierno, facilitando el uso de nuevas tecnologías y tecnologías de apoyo cuando proceda;*¹²

Las medidas que realizó México para garantizar la participación de las PcD en la vida política se informaron al Comité sobre los Derechos de Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas. En su informe inicial, México destacó que desde 2006 se usa la mascarilla en Braille y la mampara especial diseñada para personas usuarias de sillas de ruedas y personas de baja estatura para emitir su sufragio.¹³

Al analizar el informe de México, el Comité en 2014 expresó su preocupación por la denegación del derecho al voto

12. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo, (2006).

13. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Informes iniciales presentados por los Estados parte de conformidad con el artículo 35 de la Convención, México, 27 de abril de 2011.

de las PcD intelectual y psicosocial, y por el hecho de que los procedimientos, instalaciones y materiales electorales no sean accesibles.¹⁴

En 2018, México presentó dos informes ante el Comité de las acciones que ha realizado para garantizar los derechos de las PcD, destacando las acciones para garantizar la accesibilidad del derecho al voto de la siguiente forma:¹⁵

1. Credencialización para las personas físicamente impossibilitadas para acudir a inscribirse a las oficinas del Registro Federal de Electores.
2. Accesibilidad en los Módulos de Atención Ciudadana. Desde 2013, se sensibiliza al personal para complementar la accesibilidad física y atender a PcD o con requerimientos especiales que acuden a actualizar o solicitar su credencial.
3. Integración de Mesas Directivas de Casilla, señalando las facilidades para el electorado que no sabe leer o que presenta discapacidad visual.
4. Mampara especial para la emisión del voto en secreto a PcD motriz o de talla pequeña, que puede ser utilizada por PcD visual.
5. Diseño de urnas que facilita el depósito del voto a PcD visual.

14. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Observaciones finales sobre el informe inicial de México, 2014.

15. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Informes periódicos segundo y tercero combinados que México debía presentar en 2018 en virtud del artículo 35 de la Convención, 22 de febrero de 2018.

6. Base porta urnas que permite introducir los votos a personas en silla de ruedas, con bastón o muletas.
7. Folletos informativos con diseño y contenido de fácil acceso para PcD visual o mental.
8. Accesibilidad en la página <http://www.ine.mx/portal/>.

El Comité en las diversas observaciones generales que ha realizado recomienda que se garantice el derecho de las PcD a presentarse como candidatas en las elecciones, ejercer efectivamente cargos y desempeñar cualquier función pública en cualquier nivel de gobierno, con ajustes razonables y apoyo, cuando lo deseen.¹⁶ También es importante que las reuniones y los materiales de los partidos políticos sean accesibles; así garantizar que las PcD elegidas para cargos públicos deban tener igualdad de oportunidades para ejercer su mandato de un modo plenamente accesible.¹⁷

El Comité reconoce que el apoyo adecuado puede proporcionar una valiosa asistencia a las personas con discapacidad a la hora de ejercer su derecho a votar, a participar en la vida política y a dirigir asuntos públicos. Es importante asegurar que las personas asistentes u otro personal de apoyo no restrinjan las opciones de las personas con discapacidad, ni abusen de ellas, cuando ejerzan sus derechos de sufragio.¹⁸

16. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Observación general N° 1 (2014) artículo 12: Igual reconocimiento como persona ante la ley.

17. Observación general N° 2 (2014) artículo 9: Accesibilidad.

18. Observación general núm. 5 (2017) sobre el derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad.

El Comité en su observación general señala que la exclusión de los procesos electorales son ejemplos frecuentes de discriminación basada en la discapacidad está estrechamente relacionada con la negación o la limitación de la capacidad de decidir. Por lo cual se deben tomar las siguientes medidas:¹⁹

- A. Reformar las leyes, las políticas y los reglamentos que impiden sistemáticamente a las personas con discapacidad votar o presentarse como candidatas en las elecciones;
- B. Velar porque el proceso electoral sea accesible a todas las personas con discapacidad antes, durante y después de las elecciones;
- C. Realizar ajustes razonables para determinadas personas con discapacidad e implementar medidas de apoyo en función de los requerimientos individuales de las personas con discapacidad para que participen en la vida política y pública;

El Comité resalta que la importancia del derecho a votar y a ser votado es un componente esencial del derecho a participar para las PcD y cumplir con sus obligaciones generales de la Convención conforme al artículo 4.3, ya que los representantes electos deciden la agenda política y tienen un papel determinante en la promoción de sus derechos y sus intereses.²⁰

19. Observación general núm. 6 (2018) sobre la igualdad y la no discriminación.

20. Observación general núm. 7 (2018) sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la Convención.

El INE reconoce que la acción afirmativa a favor de los derechos políticos de las PcD es una condición necesaria, pero no suficiente, como vemos a continuación:

*Asimismo, la medida detallada se considera necesaria, en atención a que la Legislación Electoral actual no prevé un reglado que instituya medidas compensatorias para favorecer el ejercicio de los derechos político-electorales de las personas con discapacidad, específicamente por lo que hace a garantizar su acceso a candidaturas; además que, la experiencia muestra que la legislación por sí sola no es suficiente para compensar y proteger el ejercicio de derechos de las personas pertenecientes a grupos vulnerables, lo que hace necesario implementar mecanismos que optimicen los alcances protectores de la legislación para concretar la tutela de derechos de los grupos minoritarios de la población como son las personas con discapacidad.*²¹

La anterior cita resulta muy reveladora en varios sentidos: se reconoce que las acciones afirmativas no son suficientes para garantizar acceso a candidaturas, pero se sigue pensando en términos de “tutelar derechos de grupos minoritarios”, y no en proteger y garantizar los derechos de las personas con discapacidad como titulares de derechos.

El Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del TEPJF en el expediente SUP-RAP-121/2020 y acumulados, se modifican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presenten los partidos políticos nacionales y, en su caso,

21. *Idem.*

las coaliciones ante los Consejos del Instituto, para el Proceso Electoral Federal 2020-2021, aprobados mediante Acuerdo INE/CG572/2020 fue un hecho de gran trascendencia, porque mediante el mismo se determinaron acciones afirmativas para que los PPN se vieran obligados a postular candidaturas de personas: indígenas, con discapacidad, afromexicanas, de la diversidad sexual, esto es, personas lesbianas, gay, bisexuales, transexuales, transgénero, travestis e intersex (LGBTTTIQ+), residentes en el extranjero y para las juventudes; este fue aprobado en sesión extraordinaria celebrada el 15 de enero de 2021, cuando el proceso electoral ya llevaba más de cuatro meses de haberse iniciado, y que hubo resistencias para cumplirlo.

Pero tal vez, lo más lamentable es que en el fondo sigan prevaleciendo estereotipos sobre los grupos minoritarios, o seguimos considerando a las personas con base en prejuicios. Por ejemplo, la persona joven que no tiene experiencia, pero tenemos que incluirla porque estamos obligados; vemos a una mujer lesbiana, pero no a una abogada competente, atrás de una persona que usa una silla de ruedas, no podemos imaginar que pueda estar un experto en inteligencia artificial.

Por otra parte, queda la interrogante de si no se puso el piso mínimo demasiado bajo para que los PPN pudieran cumplirlo sin problemas, o que éstos, para cubrir con las “cuotas”, postulan a PcD en distritos donde no tienen posibilidades reales de ganar.

La acción afirmativa a favor del derecho a ser votados para las PcD sin duda se trata de un gran avance en el pasado proceso electoral, pero lamentablemente fue una medida necesaria ante el poco interés y disposición de darle oportunidades a éste y a otros grupos minoritarios de ser postulados a un puesto de elección popular. A su vez se corre el riesgo de que los PPN crean que ya cumplieron con una responsabilidad social por cubrir ese piso mínimo que les exige la acción afirmativa,

y que en realidad se les siga negando el acceso a los cargos de elección popular porque las y los electores no votaron por esas personas.

Conforme los resultados del PEF 2020-2021, el 13% de las curules de la Cámara de Diputados estarán ocupadas por personas que pertenecen a un grupo a quien se aplicó la acción afirmativa, como se describe a continuación: 37 fórmulas de personas indígenas, seis fórmulas de personas afromexicanas, ocho fórmulas de personas con discapacidad, cuatro fórmulas de personas LGTBTTIQ+. Hay que destacar que según el Censo de Población de INEGI 2020 la población afrodescendiente representa el 2% de la población y es ganadora de seis fórmulas; la población que habla una lengua indígena representa el 6.6% de la población pero, derivado de un criterio más amplio de pertenencia al grupo, obtuvo 37 fórmulas ganadoras; mientras que la población con discapacidad representa el 16.5% de la población, pero sólo obtuvo ocho fórmulas, con lo que hubo una subrepresentación de la población si se compara con los demás grupos a los que se aplicó la medida afirmativa.²²

Es importante que las acciones afirmativas no encasillen a las PcD en sólo verlas por su condición. Por ejemplo, sería deseable que un partido proponga hipotéticamente a Jorge González, porque es un experto en finanzas públicas, y no solo porque tiene una discapacidad y que, en caso de ganar la elección, solo aspirara a participar en las comisiones de grupos vulnerables, y no en la de Hacienda o Presupuesto.

Pero un caso real que refleja la interseccionalidad y que permitió ser considerada bajo el principio de paridad de género

22. Instituto Nacional Electoral Informe sobre el foro “Evaluación y Prospectiva de las Acciones Afirmativas en los Procesos Electorales Federales” (2021). Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/124686/CGor202108-27-ip-28.pdf>

fue el de Mariana Díaz Figueroa, quien cuenta con estudios de Especialidad en Perspectiva de Género, Discapacidad y Control de Convencionalidad y Maestría en Derechos Humanos, Democracia y Derecho Electoral, quien en 2019 fue reconocida como una de las abogadas más influyentes de México.²³

Por otro lado, algunas personas que no tienen discapacidad, pero que han acompañado a sus familiares o a una persona cercana en esta condición y que conocen mejor que nadie la agenda, pudieran ser excelentes candidatas a una representación popular. Seguramente estarían mucho más preparadas para elaborar leyes para respetar, proteger, promover y garantizar los derechos de las PcD; pero lamentablemente no cumplen con los requisitos de la acción afirmativa. Como bien dicen las y los activistas de la diversidad sexual “no hay que ser la causa, para estar a favor de ella”.

Además, estas personas tendrán discapacidad en algún momento de su vida.²⁴ Un ejemplo de esta visión incluyente de participación de personas con discapacidad es Andrew Parsons, actual presidente del Comité Paraolímpico Internacional, quien no tiene una discapacidad, pero ha sido promotor y defensor de los derechos de PcD desde su juventud. También hay que destacar que para efectos de las acciones afirmativas en México, como es el caso de las comunidades indígenas, el criterio de selección es el reconocimiento de la comunidad indígena o respecto a la diversidad sexual el autorreconocimiento; además el artículo 4.3 de la Convención reconoce el derecho de participación de PcD a través de las organizaciones que las representan, existiendo la posibilidad de que su

23. “Abogadas influyentes de México”, *Revista Foro Jurídico*, 2019. Disponible en: <https://abogadasinfluyentes.com/edicion-2019/mariana-diaz-figueroa/>

24. Resumen Informe Mundial sobre la Discapacidad, OMS, 2011. Disponible en: https://www.who.int/disabilities/world_report/2011/summary_es.pdf



representante sea una persona con discapacidad, como es el caso de Andrew Parsons.

Con la participación del Consejero del Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM), Mauricio Huesca Rodríguez, así como de personas especialistas en temas electorales, se llevó a cabo el Seminario “Análisis del Proceso Electoral”, organizado de manera virtual por el TEPJF. Se destacó que el Congreso local quedará conformado por una mayoría de mujeres. De igual forma, dijo que actualmente la capital del país tiene un rostro plural, debido a las acciones afirmativas aprobadas por el Consejo General del IECM, pues dos de cada diez personas que integran el Congreso son jóvenes, tres pertenecen a la comunidad LGTBTTIQ+, dos a los pueblos y barrios originarios, una afromexicana y otra es una persona con discapacidad.²⁵

En diciembre de 2020, el Instituto Electoral de la Ciudad de México emitió los “Lineamientos para la postulación de diputaciones, alcaldías y concejalías en el proceso electoral local ordinario 2020- 2021”.²⁶ Respecto a las acciones afirmativas de personas con discapacidad encontramos un proceso más claro que en el electoral federal:

Artículo 41. *En la Ciudad de México los partidos políticos deberán incluir entre sus candidaturas a Diputaciones de Mayoría Relativa, al menos una persona con discapacidad.*

25. Presenta Consejero del IECM Mauricio Huesca, balance de los comicios en la Ciudad de México, Ciudad de México, 15 de junio de 2021. Boletín de Prensa IECM-UTCSyD-143. Disponible en: <https://www.iecm.mx/noticias/presenta-consejero-del-iecm-mauricio-huesca-balance-de-los-comicios-en-la-ciudad-de-mexico/>

26. Disponible en: <https://www.iecm.mx/www/marconormativo/docs/LINPOSTULACION.pdf>

El partido político podrá llevar a cabo la postulación de la persona con discapacidad bajo el principio de buena fe, por lo cual, bastará que exprese tal circunstancia en un escrito bajo protesta de decir verdad.

Artículo 42. *Las personas con discapacidad podrán ser asistidas durante el desarrollo del proceso electoral y contarán con los apoyos necesarios para llevar a cabo sus actividades.*

Artículo 43. *Los partidos políticos deberán difundir la información relacionada con el proceso interno de selección de candidaturas a cargos de elección popular de personas con discapacidad, traslada adhesiones accesibles en Braille, macrotipo o formatos digitales con imágenes descritas o audio con voz humana.*

Artículo 44. *Los partidos políticos, coaliciones o candidaturas comunes, deberán incluir en los bloques de competitividad alto o medio una fórmula integrada por una persona con discapacidad.*

Artículo 45. *Los partidos políticos procurarán incluir en la lista “A” para la elección de diputaciones plurinominales, una candidatura perteneciente a personas afrodescendientes, una de personas con discapacidad y una con personas de diversidad sexual. En tanto, en la lista de Diputaciones por Mayoría Relativa la postulación de esas candidaturas será obligatoria, al menos con una fórmula para cada uno de esos grupos.*

COMENTARIOS FINALES

Las acciones afirmativas a favor de las PcD son importantes para que puedan hacer avanzar sus causas, la agenda pública en las comisiones legislativas que llevan estos temas o de manera transversal en las demás y proporcionan la posibilidad de alcanzar un piso mínimo. Sin embargo, no garantizan que se cubra la “cuota de representatividad” y son medidas normativas que se han impuesto ante la negativa de los partidos políticos a considerarlos en las candidaturas de los puestos.

Si bien las acciones afirmativas contribuyen a que el derecho a ser votado de las PcD sea efectivo y no sólo potencial, al asegurar una representatividad; se requiere modificar la cultura para que no se siga considerando que hay que tutelar sus derechos, cuando las autoridades tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. Finalmente, es necesario romper el estigma de que las “comisiones de grupos vulnerables” o similares sólo están destinadas a las PcD y que no pueden tener una participación y contribución relevante en otras.

REFERENCIAS

Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (2013), Fundamentos de la armonización legislativa con enfoque antidiscriminatorio, Col. Legislar sin discriminación, México, Conapred, t. I.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política de la Ciudad de México.

Diario Oficial de la Federación. (27 de enero de 2021). Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral

por el que en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-RAP-121/2020 y acumulados, se modifican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presenten los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones ante los Consejos del Instituto, para el Proceso Electoral Federal 2020-2021, aprobados mediante Acuerdo INE/CG572/2020.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2021), Resultados del Censo de Población y Vivienda 2020.

Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (última reforma 20 de mayo de 2021).

Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México (última reforma 14 de octubre de 2020).

Naciones Unidas (2006). La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo.

Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Informes iniciales presentados por los Estados parte de conformidad con el artículo 35 de la Convención. México, 27 de abril de 2011.

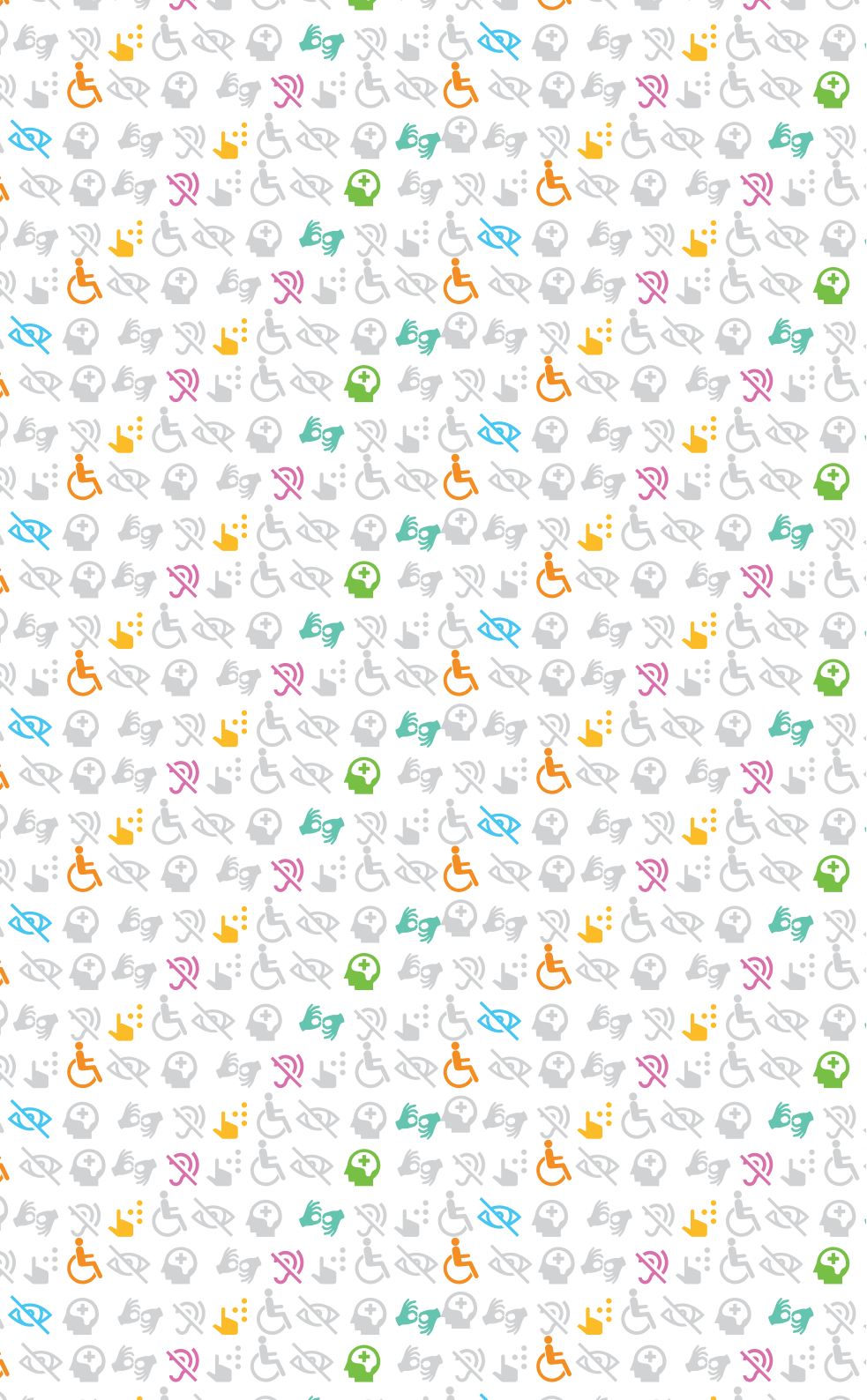
Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observaciones finales sobre el informe inicial de México 2014.

Cuotas para la inclusión de las personas con discapacidad en las candidaturas

Sonia Pérez Pérez¹

1. Maestra en Derecho y Consejera Electoral del Instituto Electoral de la Ciudad de México.





La Constitución Política de la Ciudad de México reconoce a las personas con discapacidad como uno de los grupos de atención prioritaria y, por tanto, impone a las autoridades de la ciudad la obligación de adoptar las medidas que sean necesarias para eliminar progresivamente las barreras que impiden la realización plena de sus derechos y alcanzar su inclusión efectiva en la sociedad; esto se concatena con la obligación que tienen todas las autoridades federales, estatales y municipales de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos en la Constitución general y los tratados internacionales de los que México es parte.

La discapacidad ha sido concebida de diferentes maneras a lo largo del tiempo, en un principio se le atribuyó a cuestiones religiosas, donde se creía que las personas con discapacidad existían por un error o un castigo y, por tanto, no había intención de brindarles ninguna atención especial o de mejorar sus condiciones de vida; posteriormente se pasó a una concepción de tipo médica, en la que la discapacidad era vista como una enfermedad que requería de una cura o rehabilitación, pero las acciones se quedaban en el nivel de caridad o asistencia social, entendiendo que la problemática radicaba en la persona, que era quien tenía que ajustarse a los requerimientos y necesidades de la sociedad.

Y fue hasta principios de la década de los setenta donde diversos movimientos sociales llevaron a una comprensión distinta del tema; comenzó a reconocerse que el verdadero problema radica en la sociedad que impone barreras para el desarrollo e inclusión de personas con discapacidad y que,

consecuentemente, deben hacerse los ajustes que sean necesarios para que las personas con discapacidad puedan gozar de todos los beneficios y derechos humanos como el resto de las personas; este es el conocido modelo social de discapacidad, que ha sido adoptado en México a partir de la suscripción de tratados internacionales en la materia, la promulgación de leyes bajo esta lógica y ratificado en sede jurisdiccional.² Este modelo predica que es la sociedad la que debe modificarse y ajustarse para que las personas con discapacidad tengan pleno acceso a la vida social y a los entornos,³ de manera tal que no se obstaculice su participación y, sobre todo, que se les hagan efectivos sus derechos humanos como a todas las demás personas.

De este modo, la discapacidad ha sido entendida como “la consecuencia de la presencia de una deficiencia o limitación en una persona, que al interactuar con las barreras que le impone el entorno social, pueda impedir su inclusión plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás”.⁴ Por tanto, se entiende por “persona con discapacidad”

2. MODELO SOCIAL DE DISCAPACIDAD. OBLIGACIÓN DEL ESTADO MEXICANO EN SU ADOPCIÓN NORMATIVA. Tesis: I.9º., p. 1 CS (10ª.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 80, noviembre de 2020, Tomo III, página 2080; DISCAPACIDAD. SU ANÁLISIS JURÍDICO A LA LUZ DEL MODELO SOCIAL CONSAGRADO EN LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. Tesis: 1a. VI/2013 (10ª.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XVI, enero de 2013, tomo 1, p. 634.

3. “El *modelo social* pone énfasis en la rehabilitación de una sociedad, que ha de ser concebida y diseñada para hacer frente a las necesidades de todas las personas, gestionando las diferencias e integrando la diversidad”. Jorge Victoria Maldonado, “El modelo social de la discapacidad: una cuestión de derechos humanos”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XLVI, núm. 138, septiembre-diciembre de 2013, p. 1100.

4. Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad.

a “toda persona que por razón congénita o adquirida presenta una o más deficiencias de carácter físico, mental, intelectual o sensorial, ya sea permanente o temporal y que al interactuar con las barreras que le impone el entorno social, pueda impedir su inclusión plena y efectiva, en igualdad de condiciones con los demás”.⁵

En efecto, se debe tomar en cuenta que las personas con discapacidad, al igual que el resto de las personas, gozan de todos los derechos reconocidos en la Constitución general y en los tratados internacionales de los que México es parte, y en especial tienen derecho a la vida, al reconocimiento de su personalidad jurídica, a la capacidad jurídica, al acceso a la justicia, a la libertad y seguridad, a vivir de forma independiente y a ser incluidas en la comunidad, la libertad de expresión y de opinión y acceso a la información, a la educación, salud, trabajo, al nivel de vida adecuado y protección social y a la participación en la vida política y pública, entre otros derechos.

DISCRIMINACIÓN Y ACCIONES AFIRMATIVAS

Pese a la prohibición expresa que consta en el artículo primero de la Constitución general, las personas con discapacidad han sido históricamente discriminadas, privadas de sus derechos y socialmente relegadas. Este es un problema de grandes proporciones, si consideramos que, de acuerdo con el Informe Mundial de Discapacidad, y según estimaciones de la población mundial en 2010, se calcula que más de mil millones de personas viven con algún tipo de discapacidad,⁶ mientras

5. *Idem.*

6. Organización Mundial de la Salud, Informe Mundial de la Discapacidad, pp. 7-8. Disponible en: https://www.who.int/disabilities/world_re-

que los resultados de la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID) 2018 muestran que de las personas de cinco años o más que habitan en el país, 7.7 millones tienen alguna discapacidad;⁷ el tipo de discapacidad reportado con mayor frecuencia es la motriz (39.2%), seguida de la visual, intelectual, auditiva y psicosocial (14.0%, 9.5%, 5.3% y 4.6%, respectivamente).⁸

Al lado del rechazo, la discriminación es la principal afectación que sufren cotidianamente las personas con discapacidad, al grado que la misma ha sido objeto de definición y de atención por la legislación nacional e internacional en la materia. De este modo, se entiende por discriminación por motivos de discapacidad “cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo. Incluye todas las formas de discriminación, entre ellas, la denegación de ajustes razonables”.⁹

Como se ha señalado, un elemento constitutivo de la discriminación es la denegación o anulación de algún derecho, situación que ha sido reiteradamente causada a las personas con discapacidad, que por regla general no son tratadas en igualdad de condiciones que al resto de las personas. Esto ha

port/2011/summary_es.pdf

7. Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID), 2018. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/enadid/2018/>

8. Conapred, Encuesta Nacional sobre Discriminación (ENADIS), Resultados sobre personas con discapacidad, 2017, p. 18.

9. Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, artículo 2.

prevalecido en el tiempo y ha ocurrido en una gran cantidad de esferas de la vida cotidiana.

Sobra decir que los Estados tienen la obligación de tomar todas las medidas necesarias para hacer efectivos los derechos de todas las personas, incluyendo los de las personas con discapacidad, las medidas pueden ser de legislación, políticas públicas, programas y acciones concretas que logren equilibrar las situaciones y permitir el goce igualitario de los derechos.

Según la Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia, “los Estados parte se comprometen a adoptar las políticas especiales y acciones afirmativas para garantizar el goce o ejercicio de los derechos y libertades fundamentales de personas o grupos que sean sujetos de discriminación o intolerancia con el objetivo de promover condiciones equitativas de igualdad de oportunidades, inclusión y progreso para estas personas o grupos”.

Con esta intención, y teniendo en mente que las autoridades están obligadas a proteger, respetar, promover y garantizar los derechos humanos de su población, los Estados en muchas ocasiones se encuentran en la necesidad de llevar a cabo acciones afirmativas que compensen las condiciones de desigualdad en perjuicio de grupos específicos.

En efecto, las acciones afirmativas “constituyen una medida compensatoria para situaciones en desventaja, que tienen como propósito revertir escenarios de desigualdad histórica y de facto que enfrentan ciertos grupos humanos en el ejercicio de sus derechos, y con ello, garantizarles un plano de igualdad sustancial en el acceso a los bienes, servicios y oportunidades de que disponen la mayoría de los sectores sociales”.¹⁰ Tienen sustento constitucional y convencional, son

10. ACCIONES AFIRMATIVAS. NATURALEZA, CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVO DE SU IMPLEMENTACIÓN, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 7, núm. 15, 2014, pp. 11 y 12.

objetivas, proporcionales, razonables,¹¹ no discriminatorias,¹² temporales y buscan la inclusión y participación plena en la vida política, económica, social, educativa, cultural y deportiva.¹³ La figura más conocida de las acciones afirmativas son las políticas de cuotas o cupos.¹⁴

DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES Y CUOTAS

De conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹⁵ el Pacto Internacional de Derechos Civiles y

11. ACCIONES AFIRMATIVAS. TIENEN SUSTENTO EN EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE IGUALDAD MATERIAL. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 7, núm. 15, 2014, pp. 12 y 13; ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 8, núm. 16, 2015, pp. 13-15.

12. Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia.

13. Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad de la Ciudad de México.

14. ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES ya citada.

15. Artículo 9º.- No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada, tiene derecho de deliberar. Art. 35.- Son derechos de la ciudadanía: I.- Votar en las elecciones populares; II.- Poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos y candidatas ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos y las ciudadanas que soliciten su registro de mane-

Políticos¹⁶ y la Convención Americana sobre Derechos Humanos,¹⁷ todas las personas tienen derecho a votar y ser votadas en cargos de elección popular, a asociarse libremente para intervenir en los asuntos políticos del país, a afiliarse libre e individualmente a partidos políticos y a integrar las autoridades electorales; todos ellos derechos político-electorales de las y los ciudadanos.

Para el caso concreto de las personas con discapacidad, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad señala respecto de la participación en la vida política y pública, que los Estados partes les garantizarán los derechos

ra independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación; III.- Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país.

16. Artículo 25. Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas de su país.

17. Artículo 23. Derechos Políticos. 1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. 2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal. Artículo 16. Libertad de Asociación. 1. Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole.

políticos y la posibilidad de gozar de ellos en igualdad de condiciones con las demás y se comprometerán a:

a) Asegurar que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la vida política y pública en igualdad de condiciones con las demás, directamente o a través de representantes libremente elegidos, incluidos el derecho y la posibilidad de las personas con discapacidad a votar y ser elegidas, entre otras formas mediante:

i) La garantía de que los procedimientos, instalaciones y materiales electorales sean adecuados, accesibles y fáciles de entender y utilizar;

ii) La protección del derecho de las personas con discapacidad a emitir su voto en secreto en elecciones y referéndum públicos sin intimidación, y a presentarse efectivamente como candidatas en las elecciones, ejercer cargos y desempeñar cualquier función pública a todos los niveles de gobierno, facilitando el uso de nuevas tecnologías y tecnologías de apoyo cuando proceda;

Estos derechos deben ejercerse sin discriminación alguna por motivos de origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana, según lo dispone el artículo 1° constitucional.

Lamentablemente, las condiciones para el ejercicio de estos derechos no son las mismas para todas las personas, ya que las mujeres, personas con discapacidad, afrodescendientes, jóvenes, adultas mayores, de la diversidad sexual, integrantes de grupos o comunidades indígenas, entre otras, han sido

históricamente discriminadas y se han encontrado con una serie de barreras culturales, sociales y físicas que no les han permitido, por ejemplo, acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad.

Es por ello que en diversos países, incluido México, en el ámbito electoral se han establecido sistemas de cuotas para nivelar las condiciones estructurales y maximizar la participación política de sectores de la población que no han tenido las mismas oportunidades de llegar a puestos de poder; en un principio se aplicaron a las mujeres¹⁸ y con el tiempo se han extendido a otros grupos de personas.

Para el proceso electoral 2020-2021, el Instituto Nacional Electoral (INE) implementó un sistema de cuotas para personas indígenas, con discapacidad, afromexicanas y de la diversidad sexual, como acciones afirmativas en las postulaciones a candidaturas. En efecto, en la sentencia emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación SUP-RAP-121/2020, se fijaron lineamientos para que el Consejo General del INE estableciera “medidas afirmativas tendentes a garantizar las condiciones de igualdad para la participación política de las personas con discapacidad, así como de otros grupos en situación de vulnerabilidad” y también se dio “vista al Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos para que, en ejercicio de sus atribuciones, lleve a cabo las adecuaciones conducentes en relación con las medidas afirmativas tendentes a garantizar el acceso efectivo de las personas en situación de vulnerabilidad, al ejercicio del poder público”.

18. Véase: L. Medina Torres, V. Chorny Elizalde, Mónica Cano Estévez y María Salmorán Villar, *Cuotas electorales de género e integración de congresos*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, s/a.

En cumplimiento de esta resolución, el INE emitió el acuerdo INE/CG18/2021,¹⁹ en el cual —en el tema que nos ocupa— se hace un análisis sobre la situación de las personas con discapacidad, de las acciones realizadas por el INE respecto de este grupo y se especifica la implementación de cuotas en los siguientes términos:

DÉCIMO SÉPTIMO TER. Los PPN y coaliciones deberán postular fórmulas de candidaturas integradas por personas con discapacidad en 6 de los 300 Distritos que conforman el país. Asimismo, en las listas de candidaturas a diputaciones por el principio de representación proporcional, los PPN deberán postular 2 fórmulas integradas por personas con discapacidad. Dichas fórmulas podrán postularse en cualquiera de las cinco circunscripciones electorales y deberán ubicarse en los primeros diez lugares de la lista respectiva. Las postulaciones deben realizarse de manera paritaria.

De conformidad con lo anterior, según estimaciones preliminares del INE, ocho fórmulas de personas con discapacidad resultaron ganadoras en este proceso electoral 2020-2021.²⁰

19. ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE EN ACATAMIENTO A LA SENTENCIA DICTADA POR LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EN EL EXPEDIENTE SUP-RAP-121/2020 Y ACUMULADOS, SE MODIFICAN LOS CRITERIOS APLICABLES PARA EL REGISTRO DE CANDIDATURAS A DIPUTACIONES POR AMBOS PRINCIPIOS QUE PRESENTEN LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES Y, EN SU CASO, LAS COALICIONES ANTE LOS CONSEJOS DEL INSTITUTO, PARA EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2020-2021, APROBADOS MEDIANTE ACUERDO INE/CG572/2020.

20. Según estas estimaciones, 65 fórmulas registradas con alguna de las cinco acciones afirmativas (personas afromexicanas, con discapacidad, de la di-

Hay otro caso relevante, que sirve también de ejemplo, tal como sucedió a nivel federal, respecto del impulso que sobre el tema han tenido las autoridades jurisdiccionales electorales.

En el marco del proceso electoral local 2019-2020 en el estado de Hidalgo en el que se renovaron Ayuntamientos y sus integrantes, un ciudadano promovió ante el Tribunal Electoral local un juicio a fin de controvertir la omisión legislativa atribuible al Congreso local, de establecer en las diversas legislaciones que contemplan la elección de cargos públicos, ya sea por voto popular, designación directa, concurso o demás acciones afirmativas o medidas compensatorias que garantizaran que las personas con discapacidad pudiesen ser postuladas como candidatas a un cargo de elección popular bajo el sistema de cuotas. Al respecto, se dictó sentencia en el juicio TEEH-JDC-114/2019 que declaró infundados los agravios expuestos, toda vez que a su consideración no existió omisión legislativa por parte del Congreso local. Por su parte, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el juicio SUP-JDC-1282/2019 revocó la sentencia de fecha 19 de septiembre de 2019 emitida por el Tribunal Electoral local y vinculó al Congreso local para que diseñara las acciones afirmativas que garantizaran la participación de personas con discapacidad en cargos de elección popular.

En cumplimiento a la resolución, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Hidalgo emitió el Acuerdo IEEH/CG/354/2020, por medio del cual aprobó la acción afirmativa que deben observar los partidos políticos, coaliciones y candidaturas comunes, a fin de garantizar la inclusión de

versidad sexual, indígenas y migrantes) resultaron ganadoras, lo que implica 13% de las curules de la Cámara de Diputados. Disponible en: <https://twitter.com/INEMexico/status/1420507254445379586/photo/1>

ciudadanos y ciudadanas con discapacidad en la renovación del H. Congreso del Estado de Hidalgo en el Proceso Electoral Local 2020-2021.²¹

21. Se determinó lo siguiente: En este sentido, para los fines de la acción afirmativa que aquí se incluye, y por las razones descritas, se concluye que la representación de las personas con discapacidad permanente deberá ser a través del principio de Representación Proporcional. En atención a lo anterior, la obligatoriedad del cumplimiento de la presente acción afirmativa consistirá en que cada partido político debe postular al menos una fórmula con discapacidad como candidata o candidato dentro de la lista “A” por el principio de representación proporcional presentada, siendo su suplente una persona con discapacidad y del mismo género. Debemos concluir que para garantizar que alguna persona postulada en razón a esta acción afirmativa arribe al cargo, deberá ocupar los lugares 1 o 2 de la lista “A”. Basados en la experiencia histórica de que a lo más en cada proceso electoral, un solo partido político consigue tres o a lo mucho cuatro curules de RP. La presente acción afirmativa no es limitativa para el principio de representación proporcional. Con el fin de promover la inclusión de este grupo de personas, los partidos políticos, coaliciones y/o candidaturas comunes podrán además postular a personas con discapacidad por el principio de mayoría relativa, ya sea en calidad de propietarias o suplentes, respetando las reglas de paridad en todo momento.

EL INSTITUTO ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO (IECM) Y CUOTAS PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Partiendo de la base de que la Constitución Política de la Ciudad de México reconoce a las personas con discapacidad como un grupo de atención prioritaria, mientras que el artículo 14 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México (Código) dispone que los partidos políticos determinarán los criterios para garantizar la paridad de género en las candidaturas y deberán incluir al menos siete fórmulas de personas jóvenes entre 18 y 35 años de edad en el caso de las candidaturas por el principio de mayoría relativa; y cuatro fórmulas de jóvenes de entre 18 y 35 años por el principio de representación proporcional. Sin embargo, para otros grupos específicos no hay obligatoriedad, sino que prevé la mera exhortación a que se hagan las postulaciones toda vez que dispone que “los partidos políticos procurarán incluir entre sus candidatos a una persona con discapacidad y a una perteneciente a pueblos y barrios originarios, así como comunidades indígenas residentes de la Ciudad de México”.

Al respecto, como antecedente, es de señalarse que para el proceso electoral local ordinario 2017-2018, el Consejo General del IECM aprobó los Lineamientos para la Postulación de Diputaciones, Alcaldías y Concejalías. En cuanto a los requisitos para el registro de la planilla para la elección de Alcaldesas o Alcaldes y Concejales por el principio de mayoría relativa, se estableció que en el caso de partidos políticos, coaliciones o candidaturas comunes, en al menos cada bloque de competitividad se procuraría incluir una fórmula integrada por personas con discapacidad. Como se ve, es una mención que invita a los partidos políticos para incluir a las personas

con discapacidad, pero no implica una obligación específica en ese sentido.

Por otra parte, en estas mismas condiciones legales, el IECM emitió los Lineamientos para la postulación de Diputaciones, Alcaldías y Concejalías para el proceso electoral 2020-2021, en los cuales tomó en consideración el artículo 3, segundo apartado, inciso a) de la Constitución de la Ciudad de México y establece normas relativas al desarrollo de acciones afirmativas a favor de grupos de atención prioritaria, entre ellos las personas con discapacidad.

ESQUEMA DE CUOTAS PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD

| | ¿Qué contempla? | ¿Prevé acción afirmativa? | Mayoría relativa | Representación Proporcional |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|
| Código de Instituciones y Procedimientos Electorales CDMX | Art. 14 [...] En la Ciudad de México los partidos políticos procurarán incluir entre sus candidatos a una persona con discapacidad y a una perteneciente a pueblos y barrios originarios, así como comunidades indígenas residentes de la Ciudad de México. | Sí | Potestativa | Potestativa |
| Lineamientos para la Postulación de Diputaciones, Alcaldías y Concejalías en el proceso electoral local ordinario 2020-2021 | Artículo 44. Los partidos políticos, coaliciones o candidaturas comunes deberán incluir en los bloques de competitividad alto o medio, una fórmula integrada por personas con discapacidad. Artículo 45. Los partidos políticos procurarán incluir en la lista “A” para la elección de Diputaciones plurinominales, una candidatura perteneciente a personas afrodescendientes, una de personas con discapacidad y una con personas de la diversidad sexual. En tanto, en la Lista para Diputaciones por mayoría relativa, la postulación de esas candidaturas será obligatoria, al menos con una fórmula, para cada uno de esos grupos. | Sí | Obligatoria Deberá ser incluida en los bloques de competitividad alto o medio | Potestativa |

Lo anterior nos lleva a concluir que el IECM para este proceso electoral implementó una acción afirmativa que va más allá de lo que dispone el Código, de forma tal que, en el caso de personas con discapacidad, la postulación bajo el principio de representación proporcional fue potestativa, pero fue obligatoria en el caso del principio de mayoría relativa, en el sentido de contener cuando menos una fórmula; además con la intención de garantizar la participación, esta postulación debe incluirse en los bloques de competitividad alto o medio.

Un tema para reflexionar es la forma de acreditar o comprobar la condición de discapacidad, por tratarse de un tema sensible; en el caso, se solicitó únicamente la manifestación expresa en este sentido, es decir, con la sola autoadscripción a la condición de persona con discapacidad era suficiente; sin embargo, será necesario analizar si en posteriores ejercicios deberá solicitarse una constancia de discapacidad y funcionalidad; es decir, un documento clínico de carácter oficial, personal e intransferible, emitido por la Secretaría de Salud de la Ciudad de México, así como por otras instituciones públicas del sector salud, el cual certifique el tipo y grado de discapacidad de las personas, así como su nivel de funcionalidad; tal como lo describe la Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad de la Ciudad de México.

De conformidad con la información institucional del IECM, se presentaron nueve postulaciones para diputaciones por mayoría relativa y una por representación proporcional. En cuanto a los resultados, por el principio de mayoría relativa resultó electa una fórmula de personas con discapacidad.

Como puede observarse, a pesar de haberse implementado la acción afirmativa consistente en las cuotas para personas con discapacidad, los resultados evidencian que solamente una fórmula resultó ganadora, por lo cual se considera que los esfuerzos deben enfocarse a fomentar la inclusión al interior

de los partidos políticos y avanzar a la implementación de mecanismos que garanticen de mejor manera la participación política y acceso a cargos públicos a las personas con discapacidad.

Con independencia de lo anterior, esta historia se continuará escribiendo en el próximo proceso electoral; sin embargo, cabe señalar que también deberá realizarse en el marco del cumplimiento a la sentencia SCM-JDC-811/2021 y su acumulado SCM-JDC-855/2021.²²

En estos casos las personas quejasas originalmente manifestaron su inconformidad con la lista de propuestas de las precandidaturas seleccionadas por la Comisión Permanente de un partido político local, respecto de la elección a las diputaciones locales por el principio de representación proporcional para el proceso electoral ordinario 2020-2021 en la Ciudad de México. Entre otros agravios manifestaron que no se tomó en cuenta su condición de persona adulta mayor y con discapacidad, por lo que fueron víctimas de discriminación.

Respecto de la persona con discapacidad, la Sala determinó que en los Lineamientos para la Postulación de Diputaciones, Alcaldías y Concejalías en el proceso electoral local ordinario 2020-2021, emitidos por el IECM, se estableció que los partidos políticos procurarían incluir en la lista “A” de sus candidaturas a diputaciones de representación proporcional a una persona con discapacidad, por tanto, tal situación no implicaba que fuera una obligación del partido, puesto que solo se ordenó la procuración, no la obligación de proponerla.

Sin perjuicio de lo anterior y tomando en cuenta que la base de los argumentos de las y los promoventes estaba

22. La Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Cuarta Circunscripción, confirma la sentencia TECDMX-JLDC-039/2021 y acumulados, dictada por el Tribunal Electoral de la Ciudad de México.

relacionada con la falta de acciones afirmativas a favor de las personas con discapacidad y adultas mayores, se ordenó lo siguiente:

Al Instituto local se le ordena que, en un plazo máximo de sesenta días posteriores a que culmine el proceso electoral 2020-2021 en la Ciudad de México, despliegue la realización de los estudios e investigaciones con relación a las personas adultas mayores y/o con discapacidad, realice las acciones necesarias para que en futuros procesos electorales implemente las acciones afirmativas necesarias que favorezcan la participación política de las personas integrantes de los citados segmentos en situación de vulnerabilidad.

Finalmente, se vincula también a los partidos políticos con registro o acreditación en la Ciudad de México para que durante un periodo similar, esto es, sesenta días, también procedan a implementar en su normativa interna las medidas necesarias para que en futuros procesos electorales se apliquen las acciones afirmativas necesarias que garanticen la participación plural de la ciudadanía y de estas personas.

Todo lo señalado hasta ahora nos muestra que al día de hoy las personas con discapacidad aún no ejercen sus derechos político-electorales en las mismas condiciones que las personas que no tienen esta condición; que existen barreras sociales que impiden su acceso a candidaturas y finalmente a cargos públicos de representación y que, con la finalidad de corregir esta situación, se han implementado acciones afirmativas, concretamente se han instaurado sistemas de cuotas. Sin embargo, todavía el acceso a estos cargos no es igualitario y prevalece la discriminación, de tal suerte que será necesario

implementar mejoras como resultado de un ejercicio de evaluación de la efectividad de las medidas adoptadas por los organismos electorales.

Todavía quedan retos por delante, entre ellos sensibilizar sobre los diferentes tipos de discapacidades, ya que podría pensarse que todas las personas con discapacidad entran en un mismo estándar, o pensar automáticamente en discapacidades motrices o que son visibles, sin considerar que hay otros tipos de discapacidades como la mental, intelectual y sensorial,²³ cada uno con sus especificidades y necesidades concretas.

Ahora bien, el tema no solamente se agota en las cuotas. Es necesario mirar otras aristas, por ejemplo, un ámbito que no ha sido debidamente analizado y atendido es el relativo a la participación de personas con discapacidad mental²⁴ e intelectual,²⁵ como candidatas y candidatos y también como personas funcionarias de casilla, ya que se requerirá de ajustes razonables para su ejercicio.

También es necesario extenderlo hacia los actos de campaña, para que sean accesibles e incluyentes y que haya una agenda clara para las personas con discapacidad; es decir, no

23. Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad.

24. Ha sido definida como la alteración o deficiencia en el sistema neuronal de una persona que, aunado a una sucesión de hechos que no puede manejar, detona un cambio en su comportamiento que dificulta su pleno desarrollo y convivencia social, y que al interactuar con las barreras que le impone el entorno social, pueda impedir su inclusión plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás (Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad).

25. Se caracteriza por limitaciones significativas tanto en la estructura del pensamiento razonado, como en la conducta adaptativa de la persona, y que al interactuar con las barreras que le impone el entorno social, pueda impedir su inclusión plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás (Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad).

es suficiente con la cuota, sino analizar todas las aristas para lograr resultados favorables.

Asimismo, será necesario visibilizar la inclusión en el electorado y entre candidatos y candidatas para evitar actos de discriminación; e igualmente se requiere analizar la forma de canalizar el financiamiento para atender a los grupos de atención prioritaria que buscan un lugar en los espacios públicos.

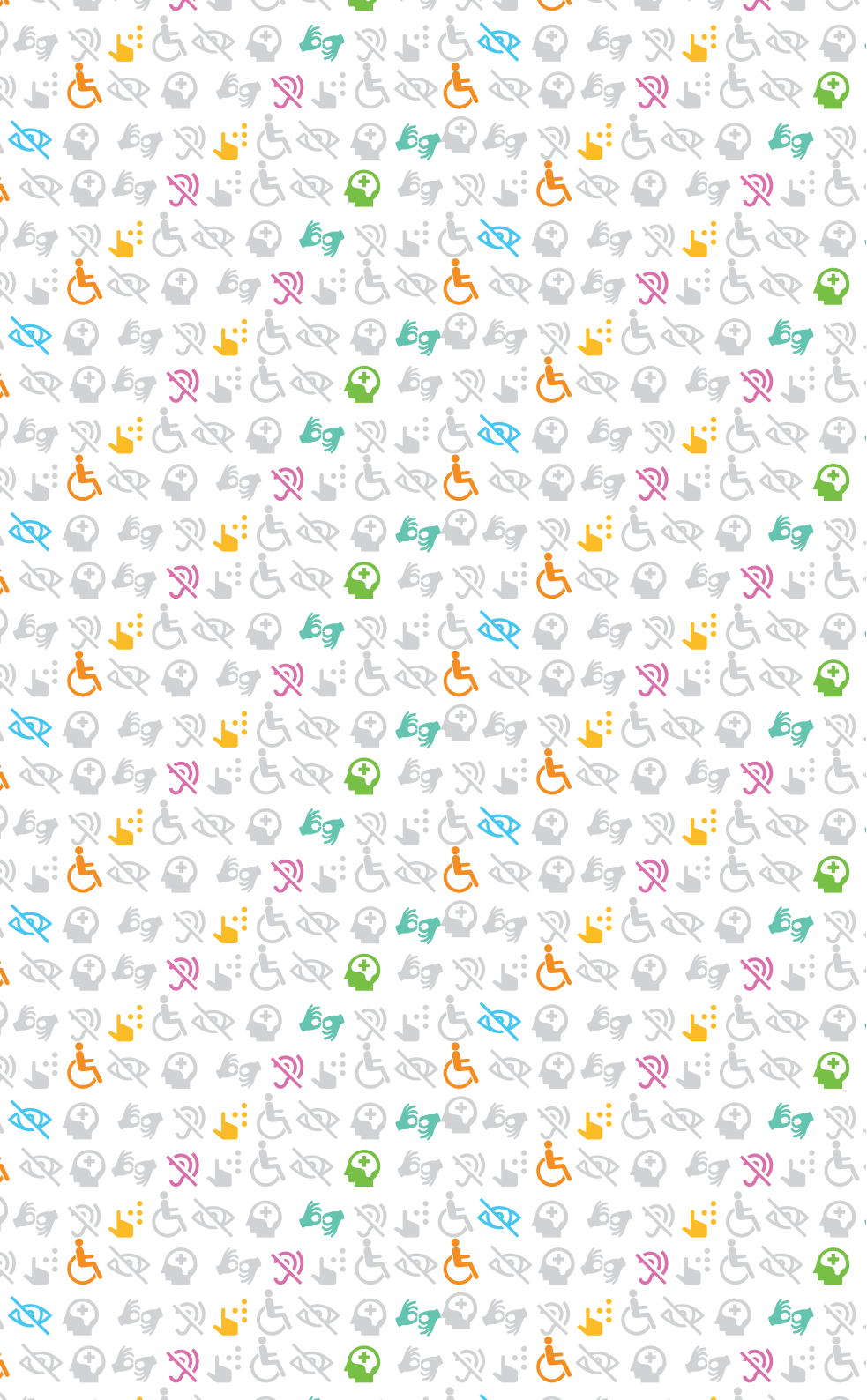
En conclusión, los sistemas de cuotas en beneficio de los grupos de personas que han sido históricamente discriminadas se han establecido para garantizar el acceso a los cargos públicos; sin embargo, todavía quedan muchos retos pendientes para lograr una igualdad en el ejercicio de los derechos político-electorales. Esta es una responsabilidad que recae en la ciudadanía, en los partidos políticos y en las autoridades electorales, solamente a través de la concientización y el trabajo conjunto se logrará avanzar en el tema.

De lo electoral a lo laboral... la inclusión de las personas con discapacidad en México

Guadalupe Maldonado Guerrero¹

1. Mtra. Guadalupe Maldonado Guerrero es Directora General de APAC, I.A.P. Asociación Pro Personas con Parálisis Cerebral.





¿Cuáles son las acciones afirmativas y los grandes pendientes para llevar a cabo la inclusión de las personas con discapacidad en nuestro país? ¿Cuáles son los retos que se enfrentan en el ámbito laboral en México? ¿Qué desafíos encontramos para la participación político-electoral de las personas con discapacidad? ¿Hemos avanzado en un enfoque de derechos para la inclusión de las personas con dicha condición en las distintas esferas sociales? Para poder resolver estas interrogantes debemos comenzar a contextualizar la problemática y reflexionar sobre la magnitud de nuestras acciones dentro de la cultura cívica mexicana.

Según el Censo 2020² del INEGI nuestro país cuenta al menos con 20 millones de habitantes con discapacidad, lo que representa un 16.5% de la población, número que está un punto porcentual sobre la tendencia internacional marcada por la Organización Mundial de la Salud. Dentro de la cifra encontramos discapacidad motriz, visual, auditiva, de lenguaje y psicosocial, sin que tengamos datos certeros sobre sus causas, prevalencias e índices de participación social. Pero ¿cuáles son las barreras o los estímulos que se tienen día con día en materia laboral y electoral?

Debemos enfatizar que, si bien los avances a nivel normativo se han ido gestando, desde la firma, en 2007, de la

2. DIS-CAPACIDAD. (2020). Censo 2020: 16.5% de la población en México son personas con discapacidad, 30 de enero de 2021, de DIS-CAPACIDAD. Disponible en: <https://dis-capacidad.com/2021/01/30/censo-2020-16-5-de-la-poblacion-en-mexico-son-personas-con-discapacidad/>

Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad por parte del Estado mexicano, en la práctica distan mucho de hacerse realidad bajo una inclusión cotidiana, pues las personas con discapacidad son un grupo vulnerado en sus derechos de acceso a la salud, educación y trabajo digno, principalmente.

Por lo anterior, la tasa de ocupación laboral en México es sumamente baja a diferencia de otros países como España, Estados Unidos, Australia y Japón, quienes presentan programas que promueven la inserción laboral de las personas con discapacidad.

Si bien, el presente artículo es llamado de lo electoral a lo laboral, podría ser a la inversa ya que cabe preguntarnos ¿cuáles son los espacios que se han ido conquistando con mayor facilidad?, ¿cuál es la presencia real y simbólica de las personas con discapacidad en México tanto en la esfera pública como en la iniciativa privada?

Las respuestas son fáciles para quienes trabajan con y para personas con discapacidad, la inclusión debe darse en todas las esferas sociales a todos los niveles, pero claramente debe iniciar en el núcleo familiar, al concebir la discapacidad como parte de la diversidad, al ser considerada desde un enfoque social y de derechos.³

3. De acuerdo a Brogna Patricia en VALORA, “Modelo de Valoración de Habilidades Adaptativas de APAC”, pp. 11-12: “Este cambio de mentalidad respecto a la discapacidad como un constructo social complejo que implica NO SOLO a la persona con discapacidad, nos lleva a:

- Pensar en intervenciones que ofrezcan “zonas de construcción” de conocimientos y habilidades (no se trata sólo de “cumplir” consignas y actividades).
- Intentar desarrollar un andamiaje secuenciado acorde a las capacidades.
- Tener en cuenta: los ambientes presentes y futuros, el entorno y la familia de la persona, su edad cronológica, la etapa de la vida que transita.

Así, la inclusión de las personas con discapacidad inicia en

-
- Sacar a la persona con discapacidad y necesidades educativas especiales del lugar de *eterno niño*, del que merece lástima, del que “no puede”, del *pobrecito* (de la representación social generalizada que llega a ser incluso un estereotipo de la persona con discapacidad).
 - Centrar nuestro hacer en la destreza a desarrollar (ámbito de nuestro saber) y no en nuestro saber disciplinar que mandata lo que es esperable desde la “normalidad” (el alumno no “hace” la tarea ni cumple la consigna para el maestro).
 - Cuestionar cada avance ¿es “todo” lo posible? La habilidad que observamos en el aula o consultorio ¿dónde se puede poner en juego?, ¿cuál sería el próximo paso?, ¿qué apoyos serán necesarios?
 - Las habilidades adquiridas no son puntos de llegada: son puntos de partida.
 - Cuando hablamos de habilidades adaptativas hablamos de las capacidades, conductas y destrezas que una persona debería adquirir para desempeñarse en sus entornos habituales, en sus grupos de referencia, acordes a su edad cronológica.
 - Trabajar con personas con discapacidad no es trabajar “sobre” ellas: porque no son personas a “curar”, ni a “arreglar”, ni a “corregir”, porque no les damos “lo que le falta”. Trabajamos “con”.
 - Trabajamos con y para personas de distintas edades, con diversas dificultades, con deseos y expectativas diferentes, con familias que encaran de distinta forma las dificultades, con una comunidad que es todavía ambivalente con la discapacidad y la diferencia. Debemos planear nuestra tarea en todos los flancos: estamos educando para la vida. No para la escuela. No para perpetuar niños, sino para preparar adultos.
 - Hacer un largo listado del orden en que “*deben enseñarse las habilidades*” es imposible:
 - Porque las habilidades “las desarrolla” la persona, no “las enseña” el maestro (esta postura modifica nuestras intervenciones, cuestiona los topes, nos involucra con otros entornos donde la persona las pone en juego).
 - Porque dependen de la edad, de las exigencias de los distintos entornos, de las capacidades y de su funcionamiento.
 - Porque surgen del sentido común en relación a nuestra tarea específica (sería como si un padre necesitara esa lista para con sus hijos e hijas).

casa, se disipa por el entorno familiar, se extiende a la escuela, comunidad, el trabajo, la economía y toda la vida pública. Empero, para que la participación sea efectiva, deben contemplarse a las personas con discapacidad como sujetos de derechos y obligaciones, bajo este supuesto ellas *deben* tener acceso a un trabajo digno y a ejercer sus derechos políticos-electorales bajo un entorno de accesibilidad universal.

El *deber ser* se ve limitado por las barreras sociales que tenemos en nuestro país; es decir, la concepción de las personas con discapacidad como sujetos de lástima o de caridad, la poca o nula representatividad política del colectivo, las escasas políticas públicas a favor de sus necesidades de apoyo y los retos que enfrentan, nos hacen pensar que todavía falta un camino largo por recorrer.

En materia laboral, el mercado necesita mejoras para la inclusión ya que “sólo 39.1% de las personas con discapacidad tienen empleo y ganan 33.5% menos que el resto”.⁴ Esto quiere decir que a pesar de los avances en materia de responsabilidad social, tanto empresarial como en el ámbito público, es necesario continuar buscando aumentar la empleabilidad del sector, pues es un hecho que las vacantes que se ofertan, en muchas ocasiones son actividades de bajo perfil, no en puestos directivos o de alto impacto, generalmente son actividades complementarias o de soporte.

-
- Porque se secuencian en función de las adquisiciones que ya se hayan logrado: la independencia en el desplazamiento es condición para apropiarse de ambientes físicos (la casa, la calle).

4. AN / IR. (2018). Sólo 39% de las personas con discapacidad tienen empleo; ganan 33.5% menos, 7 de marzo de 2018, 1:51 pm, de Aristeguinoticias. Disponible en: <https://aristeguinoticias.com/0703/mexico/solo-39-de-las-personas-con-discapacidad-tienen-empleo-ganan-33-5-menos-impunidad-cero/>

La situación es compleja porque de acuerdo a la Organización Internacional del Trabajo:

Las personas con discapacidad, en particular las mujeres con discapacidad, se enfrentan a enormes barreras actitudinales, físicas y de la información que dificultan el disfrute a la igualdad de oportunidades en el mundo del trabajo. En comparación con las personas sin discapacidad, las personas con discapacidad experimentan mayores tasas de desempleo e inactividad económica y están en mayor riesgo de una protección social insuficiente —la cual es clave para reducir la pobreza extrema—. ⁵

De manera que, bajo un enfoque de género, ser mujer y tener discapacidad es sinónimo de precariedad; seguimos perpetuando los bajos índices de empleabilidad, que hacen un círculo de bajos ingresos, discapacidad y pobreza que es muy difícil de romper. Dicha situación nos lleva a preguntarnos sobre las causas que generan esta situación y también cuáles son las acciones afirmativas para revertir esta problemática.

Dentro de las causas tenemos condiciones estructurales, ya que las personas con discapacidad no acceden a puestos laborales relevantes, y en la mayoría de las ocasiones los trabajos no son dignos, debido a los inferiores niveles de educación con respecto a la media nacional, porque, como aparece en la siguiente gráfica,⁶ las personas con discapacidad presentan

5. Disponible en: <https://www.ilo.org/global/topics/disability-and-work/lang-es/index.htm>

6. INEGI. (2019). Estadísticas a Propósito del Día Internacional de las Personas con Discapacidad (3 de diciembre)”, 2 de diciembre de 2019, de INEGI. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2019/discapacidad2019_nal.pdf

mayores índices de analfabetismo, mayor deserción escolar y sólo el 5% accede a educación superior.

**Distribución porcentual de población de 25 años y más,
por nivel de educación logrado, según condición de
discapacidad y sexo, 2018.**

| Nivel de educación logrado y sexo | Sin discapacidad | | | Con discapacidad | | |
|-------------------------------------------------------------|------------------|---------|---------|------------------|---------|---------|
| | Total | Hombres | Mujeres | Total | Hombres | Mujeres |
| Total | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| Sin educación | 4.9 | 4.3 | 5.5 | 20.4 | 18.2 | 22.2 |
| Nivel 0. Educación preescolar y para la primera infancia | 10.8 | 10.5 | 11.0 | 27.1 | 26.4 | 27.6 |
| Nivel 1. Educación primaria | 18.2 | 18.2 | 18.2 | 22.1 | 22.7 | 21.5 |
| Nivel 2. Baja secundaria | 27.9 | 27.6 | 28.3 | 16.1 | 17.5 | 15.1 |
| Nivel 3 Alta secundaria | 18.5 | 18.7 | 18.2 | 8.1 | 8.3 | 7.9 |
| Nivel 5. Primera etapa de la educación terciaria | 2.0 | 1.6 | 2.4 | 1.1 | 0.8 | 1.3 |
| Nivel 6. Segunda etapa de la educación terciaria | 17.7 | 19.1 | 16.4 | 5.1 | 6.1 | 4.4 |

Nota: No se incluye la población que no especificó su edad.
Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica 2018. Base de datos.
SNIEG: Información de interés nacional.

Por ello, es preciso señalar que, para poder hablar de inclusión laboral, es necesario mencionar que debe anteceder la inclusión educativa, así como la familiar, pues de otra manera no habrá en ningún ámbito social. Bajo esta tónica es comprensible que hasta el 87% de las personas con discapacidad trabajan en la informalidad; las mujeres con discapacidad ganan menos y son más excluidas. Parafraseando a Jürgen Weller, la inclusión laboral se refiere a los “procesos que permiten el acceso de una parte de la población a empleos productivos con condiciones laborales favorables o adecuadas”. Esto quiere decir que sin importar ninguna condición será necesario buscar que los mecanismos de exclusión sean minimizados a través de acciones afirmativas que nos permitan satisfacer las necesidades productivas de las personas con discapacidad y sus familias en condiciones favorables.

Pero ¿cuáles son las acciones afirmativas de la sociedad mexicana a favor del trabajo digno para fomentar la inclusión de las personas con discapacidad?; primero debemos resaltar el marco legal y normativo favorable, que sin duda ha sido propositivo, así como la creación de estímulos⁷ que premien las oportunidades en un régimen de apoyos necesarios para potencializar las habilidades y talentos de las personas con

7. La o el patrón que contrate a personas que padezcan discapacidad, podrá deducir de sus ingresos un monto equivalente al 100% del impuesto sobre la renta de estas personas trabajadoras; retenido y enterado conforme al Capítulo I del Título IV de la Ley del ISR, siempre y cuando la o el patrón esté cumpliendo respecto de dichas personas trabajadoras con la obligación contenida en el artículo 12 de la Ley del Seguro Social (aseguramiento en el régimen obligatorio) y además obtenga del Instituto Mexicano del Seguro Social el certificado de discapacidad de la persona trabajadora. Deducción al 100% para adaptaciones que se realicen a instalaciones que impliquen adiciones o mejoras al activo fijo, siempre que dichas adaptaciones tengan como finalidad facilitar a las personas con capacidades diferentes a que se refiere el artículo 222 de esta Ley, el acceso y uso de las instalaciones del contribuyente.

discapacidad en las distintas organizaciones, pues está comprobado que su inclusión aumenta la productividad y el trabajo en equipo, ya que son ejemplo de perseverancia y trabajo en equipo.

Dentro de las acciones afirmativas del Estado mexicano los aspectos jurídicos son de gran relevancia; sin embargo, en la práctica, la falta de supervisión para que se cumpla la normatividad es un hecho. Por ello, es necesario reconocer que los esfuerzos más significativos para la inclusión de personas con discapacidad han sido por parte de la sociedad civil organizada, que lleva décadas trabajando a favor de la inclusión efectiva en la educación, el acceso a la educación, un trabajo digno y el apoyo necesario para que las y los empleadores cuenten con todos los requerimientos técnicos y tecnológicos que aseguren la accesibilidad, convivencia y mejora continua de los procesos productivos.



Así, en las imágenes anteriores podemos observar la capacitación e inclusión laboral de personas con discapacidad en la panadería de APAC, en donde cada año se capacitan e incluyen a 100 jóvenes al mundo laboral. Muchos son los ejemplos del tercer sector en esta tarea, podemos enlistar un gran número de organizaciones civiles en el país cuya misión es velar por los derechos de las personas con discapacidad y sus familias. O bien, destacar las alianzas público-privadas cuyos resultados son sumamente loables, pues contribuyen a que la sociedad evolucione a una real inclusión laboral.

Hasta aquí hemos hablado acerca de que un México incluyente consiste en contemplar los distintos apoyos para estimular que las personas en condiciones de vulnerabilidad puedan acceder a los sistemas de salud, las escuelas, la empleabilidad; sin embargo, se carece de una agenda pública que persiga mejores condiciones en todos los ámbitos que estas personas requieren. De tal forma que aún se exige impulsar acciones que permitan a esos 21 millones de personas con discapacidad poder acceder al pleno ejercicio de sus derechos.

En palabras de Juan Pablo Otero López: “falta una agenda pública donde se contemplen los derechos y necesidades de las personas con discapacidad, que no sea de carácter electoral. Las personas con discapacidad no vamos a marchar por nuestra condición, pero se necesita que las acciones afirmativas trasciendan a las elecciones”.⁸

Así, podemos decir que, de lo electoral a lo laboral, puede significar una premisa para la colocación de un andamiaje a través del cual se garantice que los derechos de las personas con discapacidad puedan ser incluidos en la agenda pública y se permita que en todas las esferas exista una participación

8. Entrevista con Juan Pablo Otero López, Maestría en Responsabilidad Social por la Universidad Anáhuac, presenta secuelas de parálisis cerebral infantil, Ciudad de México, 2 de agosto de 2021.

activa. Para ello, las acciones afirmativas de las instituciones públicas autónomas se vuelven imprescindibles, no sólo en la organización accesible de los comicios, sino en la difusión de los valores cívicos y el fomento de una cultura democrática en la que tengan cabida todas y todos, sin importar su condición.

Las evidencias de estas acciones afirmativas las encontramos en el diseño accesible de las casillas especiales, uso de boletas en Braille, capacitación para que los funcionarios y funcionarias puedan apoyar para que las personas con discapacidad ejerzan su voto de manera libre. Pero la democracia no puede resumirse a un solo día de elecciones, sino en la práctica; es decir, en acciones cotidianas. Por tal motivo, todos los agentes políticos y sociales deben actuar acorde a los principios de inclusión y previniendo la discriminación y exclusión en todos sus ámbitos.

En cuanto a las acciones más relevantes encontramos las candidaturas de personas con algún tipo de discapacidad, motivada por las cuotas de inclusión, las cuales han sido muy cuestionadas, pero es innegable que ello mantiene al menos la necesidad de pensar en la participación de grupos tradicionalmente vulnerados en sus derechos políticos-electorales, desde el sufragio hasta la representatividad.

Una tarea pendiente es que pasemos de las acciones afirmativas a la legislación en materia de la Ley General de Partidos Políticos, para que se exija que éstos contemplen a las personas con discapacidad dentro de sus ternas; dicho paso sería muy importante para el reconocimiento y la inclusión, además de elevar la calidad de la democracia y no sólo usar a este grupo de personas con fines electorales, sino impulsar su participación activa en la representación de sus intereses en los congresos.

Es indudable que las acciones afirmativas difundidas por los institutos electorales contribuyen a la inclusión política-

electoral de las personas con discapacidad, del impulso al sufragio y las candidaturas incluyentes; sin embargo, los desafíos en México son muchísimos, ya que tenemos que impulsar una cultura política enfocada en cambiar los estigmas y prejuicios sobre los grupos vulnerables, como sujetos de derechos.

Muestra de lo anterior es que en las elecciones más grandes de la historia en México, en junio de 2021, en donde se eligieron distintos cargos públicos en las 32 entidades del país, la inclusión de personas con discapacidad, indígenas, afrodescendientes y del colectivo LGBT+, si bien fue obligada, las fórmulas de candidaturas resultaron insuficientes para su representación, el tamaño de la población de estos colectivos no corresponde a su representación, porque subyacen procesos de exclusión, o bien dichas candidaturas fueron *amañadas*, como fue documentado por diversos medios de comunicación, al día de hoy, pero cuyo análisis no es objeto de estas líneas.

Si bien se han tenido avances importantes en materia de elecciones incluyentes, no ha sido lo mismo para las candidaturas, y por tanto para el acceso a ocupar los cargos de elección pública. Las cuotas *deben* ser un instrumento de impacto para colocar a las personas con discapacidad en igualdad de circunstancias, para que sean altamente competitivas, puedan realizarse las campañas electorales que las lleven en fórmulas ganadoras en donde no renuncien después de los comicios, e impulsen una agenda que reduzca las brechas de desigualdad que presenta este colectivo.

En palabras de Bárbara Anderson, periodista especialista en discapacidad, aún estamos lejos de tener una representatividad, debido a que:

Teniendo en cuenta que había 1 563 diputaciones en danza, estos primeros cuatro futuros legisladores representan apenas el 0.3% de las curules y están muy lejos de ser una

representación equitativa con el porcentaje de población que vive con alguna discapacidad en el país (16.5%). Eso sí, es un número superior al de 2018, donde de 61 PcD que se presentaron a un puesto legislativo solo lograron llegar al Poder Legislativo dos Diputados y un Senador.⁹

Debemos seguir avanzando en llevar a la escena pública la discapacidad, y como diría Anderson “sacar del clóset a la discapacidad”, para así poder tener un piso más parejo que permita visibilizar al sector en diferentes ámbitos.

Cabe señalar que lo electoral debe ser el corolario, o bien, la punta de lanza para cambiar las estructuras tradicionales de discriminación; es decir, debemos tener en cuenta lineamientos de accesibilidad universal, los cuales deben ser seguidos por las personas candidatas sin discapacidad, enfocándonos también en precampañas y campañas inclusivas, educativas, propositivas, en donde se promuevan valores cívicos, para que todas y todos puedan vivir la cultura democrática.

Así, este tema es transversal a la vida pública de nuestro país, pues el impacto de la inclusión, de tener espacios libres de discriminación, de armonizar las políticas públicas y la legislación a favor de los grupos vulnerables, da cuenta de la magnitud de la problemática, la cual es de índole social, pues no habrá obligatoriedad que gane a la concientización, a la información y, sobre todo, a los valores cívicos universales, como el respeto a la diferencia.

Impulsar la participación política de las personas con discapacidad; hacer reformas legislativas a favor de sus derechos o bien derribar las barreras que las han tenido excluidas de las diversas esferas, es una tarea importante que debe estar

9. Disponible en: <https://www.yotambien.mx/actualidad/solo-4-candidatos-con-discapacidad-ganaron-por-mayoria-relativa/>

sustentada en una estrategia multinivel y multiactores a largo plazo, pues está pendiente en nuestro país.

La sociedad mexicana necesita ver a las personas con discapacidad en su día a día, en las aulas de los distintos grados académicos, en la vía y transporte público, con acceso a la salud, en puestos de trabajo digno, en la economía y política. Necesitamos verlas en las boletas electorales, en las campañas publicitarias y electorales; debemos verlas en los deportes y no lastimosamente en un programa televisivo, que una vez al año las refleja como ángeles, héroes o personas sujetas de caridad.

Nuestro país necesita a las personas con discapacidad en todos los ámbitos para que se enriquezcan nuestras actividades diarias, para aumentar la productividad y la calidad de la democracia; otros países ya han avanzado y hay ejemplos de personas funcionarias y políticas con discapacidad, que han destacado por su desempeño en España, Argentina, Estados Unidos y Turquía.¹⁰

Para que esto sea posible debemos empezar por exigir accesibilidad universal en todos lados. Qué pasaría si fueses tú el que va en una silla de ruedas y no puedes transitar libremente en la calle, el que necesita el lugar reservado y está ocupado por alguien sin discapacidad; qué pasaría si buscas empleo y te lo niegan por tu condición, o si te rechazan de una escuela porque las y los maestros no saben el lenguaje de señas. Las acciones afirmativas son necesarias, tal como lo son la empatía y el respeto, para que con acciones diarias podamos transitar a una cultura de la inclusión de las personas con discapacidad y sus familias.

10. Disponible en: <https://www.sunrisemedical.es/blog/politicos-con-discapacidad>

Para finalizar podemos decir que hemos hablado de la necesidad de impulsar una cultura cívica de inclusión y es aquí donde residen los cambios necesarios para que las acciones afirmativas permeen todas las actividades desde lo electoral a lo laboral, para que la inclusión de las personas con discapacidad sea una realidad y no una utopía, para que en el día a día tengamos las mejores prácticas de inclusión de las personas con discapacidad; sólo así el discurso hará de la *praxis* un modelo a seguir y no a la inversa.

REFERENCIAS

Brogna, Patricia, (coord.), “VALORA, Modelo de Valoración de Habilidades Adaptativas”, APAC, Ciudad de México, 2019.

<https://contexto.udlap.mx/la-inclusion-laboral-de-personas-con-discapacidad-en-mexico/>

<https://www.eleconomista.com.mx/capitalhumano/Inclusion-laboral-de-personas-con-discapacidades-el-gran-reto-del-mundo-empresarial-20180816-0089.html>

<https://www.animalpolitico.com/2020/12/inclusion-laboral-un-mecanismo-de-ganar-ganar-personas-con-discapacidad/>

<https://iberoamericasocial.com/inclusion-laboral-de-personas-con-discapacidad-pasos-y-barreras/>

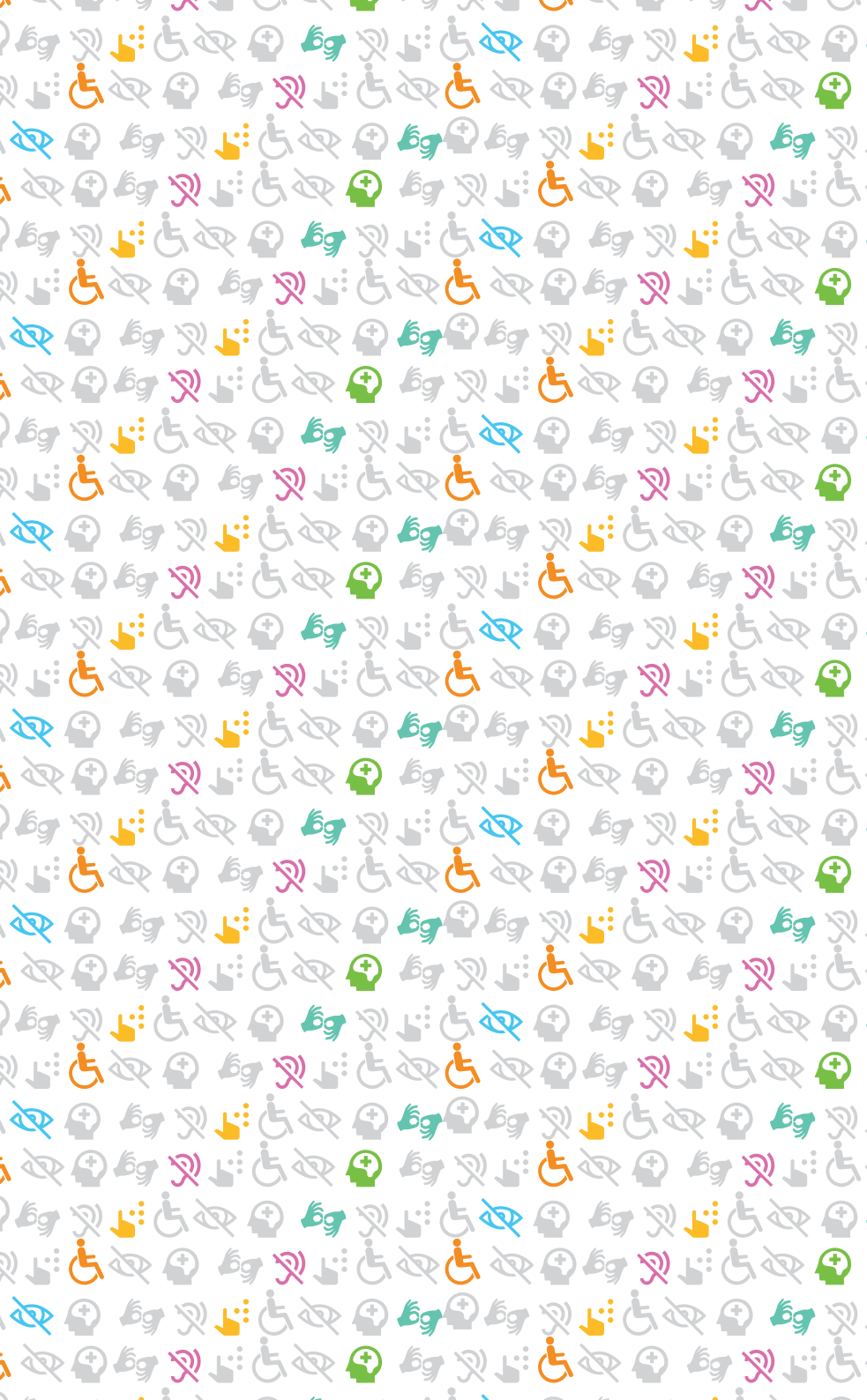
<https://fundacionadecco.org/las-personas-con-discapacidad-reclaman-mayor-inclusion-laboral-y-empleos-dignos/>

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---rolima/documents/publication/wcms_760023.pdf

http://www.ift.org.mx/sites/default/files/politica_de_inclusion_laboral_para_personas_con_discapacidad.pdf

<https://familiavance.com/inclusion-laboral/>

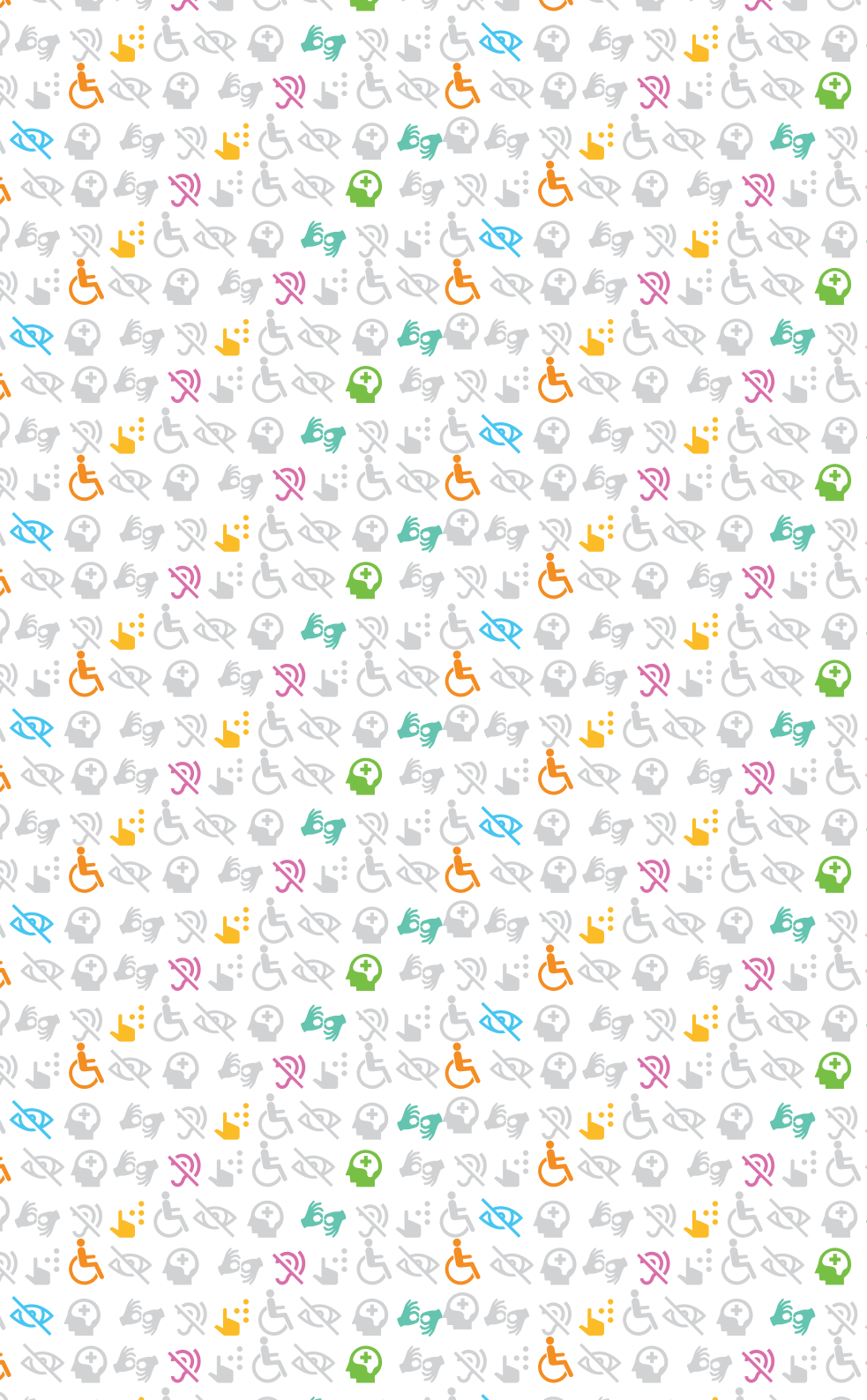
<https://centralectoral.ine.mx/2021/03/18/personas-con-alguna-discapacidad-podran-contender-por-ocho-diputaciones-en-elecciones-del-6-de-junio/>



La transversalidad de las políticas públicas en materia de accesibilidad de las personas con discapacidad y el ejercicio efectivo de los derechos político-electorales de las personas con discapacidad

Norma Angélica Aceves García¹

1. Diputada federal.



Con el advenimiento de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPCD) en el año de 2006, los Estados parte adoptaron la obligación de promover medidas legislativas, administrativas, presupuestarias, judiciales, programáticas, promocionales y cualquiera que proceda para garantizar la plena efectividad del derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad, en favor de las personas con discapacidad.²

En México, con la ratificación en 2008 de la CDPCD, se abrió un nuevo paradigma sobre la concepción de la discapacidad y el modelo que las sociedades deben adoptar para promover, proteger, garantizar y respetar los derechos humanos de este sector de la sociedad.³

La CDPCD es el tratado más importante en materia de protección y promoción de derechos de las personas con discapacidad, que concibe la “accesibilidad” como el conjunto de características de las que debe disponer un entorno urbano, edificación, producto, servicio o medio de comunicación para ser utilizado en condiciones de comodidad, seguridad, igualdad y autonomía por las personas con discapacidad y tiene como sus principales medios el diseño universal y los ajustes razonables.

En ese sentido, la Convención entiende por “diseño universal” la delineación de productos, entornos, programas y

2. Aceves García Norma Angélica, C. (2018). Reseña al estudio: “Hablemos sobre Discapacidad y Derechos Humanos”, *Revista de Administración Pública* 145, vol. LIII, núm. 1 (enero-abril de 2018), pp. 231-234.

3. *Ibidem*.

servicios que puedan utilizar todas las personas en la mayor medida posible, sin necesidad de adaptación ni diseño especializado; mientras que por “ajustes razonables”, a las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, dejando claro que la denegación de estos ajustes razonables es un acto discriminatorio que atenta contra el derecho a la igualdad de las personas con discapacidad.⁴

De conformidad con el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la Organización de las Naciones Unidas, la accesibilidad es una condición previa para que las personas con discapacidad puedan vivir en forma independiente y participar plenamente en la sociedad en igualdad de condiciones, debido a que sin acceso al entorno físico, al transporte, a la información y a las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información, las personas con discapacidad no tienen iguales oportunidades de participar en sus respectivas sociedades.⁵

En México, los conceptos descritos en la Convención han sido retomados por la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad (LGIPD), que reconoce el derecho a la accesibilidad universal de las personas con discapacidad y dispone que se deben emitir normas, lineamientos y reglamentos que garanticen la accesibilidad obligatoria en

4. *Ibidem*.

5. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la Organización de las Naciones Unidas, “Observación general núm. 2 (2014). 11º período de sesiones. 31 de marzo a 11 de abril de 2014. 22 de mayo de 2014.

instalaciones públicas o privadas que permitan el libre desplazamiento en condiciones dignas y seguras.⁶

Asimismo, la ley señala que para asegurar la accesibilidad en la infraestructura básica, equipamiento o entorno urbano y los espacios públicos, se contemplará que sea de carácter universal, obligatoria y adaptada para todas las personas; que incluya el uso de señalización, facilidades arquitectónicas, tecnologías, información, sistema de lectoescritura Braille, Lengua de Señas Mexicana, ayudas técnicas, perros guía o animal de servicio y otros apoyos; y que la adecuación de las instalaciones públicas sea progresiva.⁷

Por último, establece que las dependencias y entidades competentes de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal vigilarán el cumplimiento de las disposiciones que en materia de accesibilidad, desarrollo urbano y vivienda se establecen en la normatividad vigente.

6. **Artículo 16.** Las personas con discapacidad tienen derecho a la accesibilidad universal y a la vivienda, por lo que se deberán emitir normas, lineamientos y reglamentos que garanticen la accesibilidad obligatoria en instalaciones públicas o privadas, que les permita el libre desplazamiento en condiciones dignas y seguras.

Las dependencias y entidades competentes de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal, vigilarán el cumplimiento de las disposiciones que en materia de accesibilidad, desarrollo urbano y vivienda se establecen en la normatividad vigente.

[...]

7. **Artículo 17.** Para asegurar la accesibilidad en la infraestructura básica, equipamiento o entorno urbano y los espacios públicos, se contemplarán entre otros, los siguientes lineamientos:

- I. Que sea de carácter universal, obligatoria y adaptada para todas las personas;
- II. Que incluya el uso de señalización, facilidades arquitectónicas, tecnologías, información, sistema Braille, lengua de señas mexicana, ayudas técnicas, perros guía o animal de servicio y otros apoyos, y
- III. Que la adecuación de las instalaciones públicas sea progresiva.

A nivel estatal, de acuerdo con el *Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el estado que guardan los derechos humanos de las personas con discapacidad en las entidades federativas del país*, en el rubro de “Accesibilidad”, referente a los: “Planes estatales, medidas y acciones para garantizar la inclusión y accesibilidad en lo relativo a los espacios públicos y privados, así como a la tecnología, transporte, información y telecomunicaciones”, se observa con preocupación la ausencia, en diversas entidades federativas, de un plan o programa estatal de accesibilidad, lo cual puede traducirse en la denegación de protección y garantía de derechos humanos, la falta de adopción de medidas pertinentes para mejorar la accesibilidad en el contexto estatal, así como la falta de desarrollo de estrategias permanentes con mecanismos específicos de evaluación en su cumplimiento.⁸

Asimismo, señala que la mayor parte de las entidades federativas se concretan a mencionar medidas de accesibilidad en el entorno físico, sin reportar si se han implementado medidas y acciones para garantizar a las personas con discapacidad su acceso a la comunicación, a un transporte adecuado y a las tecnologías de la información y comunicación.⁹

Por su parte, la Colección “Legislar sin Discriminación”, realizada por el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), en el año 2016 presentó el Tomo VIII Accesibilidad, en el cual reportó los siguientes hallazgos:¹⁰

8. Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el estado que guardan los derechos humanos de las personas con discapacidad en las entidades federativas del país, en el rubro de “Accesibilidad”, referente a los: “Planes estatales, medidas y acciones para garantizar la inclusión y accesibilidad en lo relativo a los espacios públicos y privados, así como a la tecnología, transporte, información y telecomunicaciones”, pp. 224 y 225.

9. *Ibidem*, p. 225.

10. Informe Especial sobre el Derecho a la Accesibilidad de las Personas con



- No existen criterios unificados sobre la accesibilidad en la legislación.
- No hay obligación de adoptar el diseño universal.
- A nivel federal, son pocas las legislaciones que reconocen que la falta de accesibilidad constituye un acto discriminatorio por motivos de discapacidad.
- Falta de disposiciones que refieran recursos financieros asignados para volver accesibles los entornos, bienes, productos o servicios nuevos, así como los ya existentes.
- Falta de diagnósticos que identifiquen las barreras que impiden el pleno goce de los derechos humanos.
- Falta de consulta a las personas con discapacidad, a organizaciones que las representan, así como a expertos en la materia.
- Falta de mecanismos de supervisión y vigilancia.

Por su parte, la Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017, realizada por Conapred arrojó que el 86.4% de las personas con discapacidad encuestadas han enfrentado barreras arquitectónicas al momento de buscar información sobre algún trámite, servicio o programa gubernamental y el 31.1% informaron que la principal problemática es la inaccesibilidad de las calles, instalaciones y transportes.¹¹

Discapacidad. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, pp. 152-154.

11. *Ibidem*, p. 152.

DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

MARCO LEGAL:

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) consagra como derechos políticos los siguientes:

El derecho a votar y ser votado, artículo 35 fracciones I y II:

Artículo 35. *Son derechos del ciudadano:*

- I. Votar en las elecciones populares;*
- II. Poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos y candidatas ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos y las ciudadanas que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;*

[...]

Por su parte, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en su artículo 29 dispone que los Estados partes garantizarán a las personas con discapacidad los derechos políticos y la posibilidad de gozar de ellos en igualdad de condiciones con las demás y se comprometerán a:

- A. Asegurar que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la vida política

y pública en igualdad de condiciones con las demás, directamente o a través de representantes libremente elegidos, incluidos el derecho y la posibilidad de las personas con discapacidad a votar y ser elegidas, y

- B. Promover activamente un entorno en el que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la dirección de los asuntos públicos, sin discriminación y en igualdad de condiciones con las demás, y fomentar su participación en los asuntos públicos.

En ese sentido, la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad señala en su artículo 4 que las personas con discapacidad gozarán de todos los derechos que establece el orden jurídico mexicano, sin distinción, para lo cual deberán desarrollar las acciones afirmativas positivas, consistentes en apoyos de carácter específico destinados a prevenir o compensar las desventajas o dificultades que tienen las personas con discapacidad en la incorporación y participación plena en los ámbitos de la vida política, económica, social y cultural.

Finalmente, el artículo 255 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) establece los requisitos que deben reunir los lugares para ubicar las casillas, destacando el fácil y libre acceso para el electorado. Las Juntas Locales y Distritales deben realizar durante cada elección federal reuniones con las autoridades para solicitar que se propicie la instalación de rampas, señalizaciones y adecuaciones de iluminación.¹²

12. Artículo 255.

1. Las casillas deberán ubicarse en lugares que reúnan los requisitos siguientes:
 - a) Fácil y libre acceso para los electores;

ACCIONES IMPLEMENTADAS PARA LA ACCESIBILIDAD DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN MATERIA ELECTORAL

El Instituto Nacional Electoral (INE) desarrolló los “Criterios de accesibilidad para colocar las casillas” a partir de los cuales instruyó a las Juntas Ejecutivas Locales y Distritales para que cada tres años fortalezcan las medidas encaminadas a proporcionar, en lo posible, las facilidades necesarias a las personas con discapacidad, para que tengan acceso a la casilla y puedan emitir su voto.¹³

-
- b) Aseguren la instalación de cancelas o elementos modulares que garanticen el secreto en la emisión del voto;
 - c) No ser casas habitadas por servidores públicos de confianza, federales, estatales o municipales;
 - d) No ser inmuebles habitados o propiedad de dirigentes de partidos políticos o candidatos registrados en la elección de que se trate;
 - e) No ser establecimientos fabriles, templos o locales destinados al culto, o locales de partidos políticos, y
 - f) No ser locales ocupados por cantinas, centros de vicio o similares.
2. Para la ubicación de las casillas se preferirán, en caso de reunir los requisitos señalados por los incisos a) y b) del párrafo anterior, los locales ocupados por escuelas y oficinas públicas.
3. Para la ubicación de las mesas directivas de casilla, los consejos distritales deberán observar que en un perímetro de cincuenta metros al lugar propuesto no existan oficinas de órganos de partidos políticos, agrupaciones políticas o casas de campaña de los candidatos.
13. Criterios:
- a) Locales con accesos amplios, procurando mínimo 90 cm de ancho y una pendiente máxima de 12.5°.
 - b) De preferencia, en un solo nivel dentro de un terreno plano y poco accidentado.
 - c) En la planta baja, evitando en la medida de lo posible, escalones y desniveles.

La Suprema Corte de Justicia (SCJN), al realizar el estudio de la Acción de Inconstitucionalidad 38/2014 y otros diversos¹⁴ consideró inconstitucional restringir el derecho al sufragio activo a las personas con discapacidad intelectual y psicosocial, incluidas las que se encuentran en regímenes de tutela o curatela, por lo que se eliminó del *Manual del Funcionario de Casilla de 2015* cualquier disposición que hiciera referencia a impedir el acceso de “personas privadas de sus facultades mentales” a las casillas.

Bajo ese contexto, el 10 de mayo de 2017, el Consejo General del INE aprobó el acuerdo INE/CG161/2017 por el que se emitió el Protocolo para la Inclusión de las Personas con Discapacidad como funcionarios y funcionarias de Mesas Directivas de Casilla, el cual establece los criterios que deberán aplicarse para la elaboración de materiales didácticos que favorezcan la participación de las personas con discapacidad y la selección de espacios accesibles para la instalación

-
- d) Evitar obstáculos naturales o de mobiliario en los lugares de acceso a la mesa directiva y a la mampara.
 - e) Proporcionar facilidades para que las personas con discapacidad visual acompañadas de un perro-guía, puedan transitar dentro de las casillas.
 - f) Dar preferencia a las personas con discapacidad y a las mujeres embarazadas.
 - g) Los electores con muletas, bastones o andaderas podrán solicitar que una persona de su confianza o un funcionario de la mesa directiva sostenga el cancel o elemento modular para evitar que se recorra en el momento de votar.
 - h) Si una persona con discapacidad, valiéndose de una silla de ruedas, no se siente cómoda para votar en la mampara prevista, puede solicitar al Presidente de la mesa de casilla que, dentro del perímetro establecido para la casilla, le proporcione otro lugar donde votar.

14. Acción de Inconstitucionalidad 38/2014 y sus acumuladas 91/2014, 92/2014 Y 93/2014 resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 02 de octubre de 2014. Ponente: Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas.

de casillas, así como la posibilidad de que las personas con discapacidad puedan ser acompañadas por una persona Capacitadora Asistente Electoral, una funcionaria o funcionario de casilla, o bien, una persona de su confianza.¹⁵

Asimismo, el INE reportó en el documento: “Informes periódicos segundo y tercero combinados que México debía presentar en 2018 en virtud del artículo 35 de la Convención”¹⁶ que como medida de nivelación en favor del pleno ejercicio de los derechos políticos-electorales de las personas con discapacidad, implementó lo siguiente:

- Credencialización para las personas físicamente imposibilitadas para acudir a inscribirse a las oficinas del Registro Federal de Electores.
- Accesibilidad en los Módulos de Atención Ciudadana. Desde 2013, se sensibiliza al personal para complementar la accesibilidad física y atender a personas con discapacidad o con requerimientos especiales que acuden a actualizar o solicitar su credencial.
- Integración de Mesas Directivas de Casilla, señalando las facilidades para el electorado que no sabe leer o que presenta discapacidad visual:
 - Ayuda por una persona de su confianza.
 - Si utilizan muletas, bastón o andadera, pueden solicitar que los acompañe una persona.

15. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de junio de 2017.

16. Disponible en: <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhskE4iNFvKWCCGr4TiTUdbhokZUaEzPwsH0KqVTv1zw9bNWXQJVdJSj80Uv4Z%2bZEgqhOLFiK-qNvV0hbkZX%2fmymJYIOvrnmUyid1amit5ZZJ%2fd>

- Quienes acuden a votar en silla de ruedas o de talla pequeña, pueden utilizar la mampara especial sobre la mesa de la casilla.
- Las personas con discapacidad visual acompañadas por un perro-guía pueden transitar libremente dentro de la casilla.
- Se ponen plantillas de sistema de lectoescritura Braille¹⁷ a disposición de las personas con discapacidad visual.
- Mampara especial para la emisión del voto en secreto a las personas con discapacidad motriz o de talla pequeña y puede ser utilizada por las personas con discapacidad visual.
- Diseño de urnas que facilita el depósito del voto a las personas con discapacidad visual.
- Base portaurnas que permite introducir los votos a personas en silla de ruedas, con bastón o muletas.
- Folletos informativos con diseño y contenido de fácil acceso para personas con discapacidad visual o mental. Se aseguró que la información fuera presentada sin tecnicismos e impresa en sistema de lectoescritura Braille.
- Audio y lupa en la página <http://www.ine.mx/portal/>

17. Dispositivo de cartulina donde se introduce la boleta electoral, dejando libres los espacios de los emblemas de los partidos políticos para que las y los electores marquen el espacio que decidan. Incluye un instructivo en sistema de lectoescritura Braille.

Finalmente, en sesión extraordinaria del 15 de enero de 2021, el Consejo General aprobó el Acuerdo INE/CG18/2021, a fin de instrumentar acciones afirmativas a favor de personas indígenas, personas con discapacidad, de personas afro mexicanas y de personas de la diversidad sexual, impulsando a los partidos políticos y coaliciones para que, conforme con su propia auto-organización, puedan postular personas de grupos en situación de discriminación a candidaturas a cargos de elección popular, en específico a diputaciones federales, a fin de favorecer la progresividad y optimización del ejercicio del derecho de las personas a ser votadas.

En el rubro respectivo a personas con discapacidad, las acciones afirmativas consisten en que cuenten con un total de ocho fórmulas por cada partido político o coalición, de las cuales seis serían de candidaturas de mayoría relativa y dos fórmulas de candidaturas por el principio de representación proporcional con la exigencia de que se le registre en los primeros diez lugares de la lista nacional.

SOLICITUDES DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD Y ORGANIZACIONES QUE LAS REPRESENTAN:

Reconociendo las aportaciones y avances del Instituto Nacional Electoral en la materia, las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan han manifestado la necesidad de continuar con el trabajo en favor de su inclusión y entre sus propuestas destacan que:

3. Las casillas deben instalarse en lugares accesibles.

4. Los materiales electorales que se utilicen en las casillas deberán ser accesibles para personas con discapacidad.
5. Los cuadernillos para la capacitación de funcionarias y funcionarios de casilla deberán utilizar un lenguaje no discriminatorio para las personas con discapacidad.
6. La propaganda de candidatas y candidatos a cargos de elección popular deberá ser accesible y de lectura fácil para personas con discapacidad.
7. Utilizar los avances tecnológicos y las ayudas técnicas para garantizar el voto de la persona con discapacidad, en particular el voto electrónico.
8. Los partidos políticos deben establecer en sus estatutos y documentos básicos la inclusión de las personas con discapacidad.
9. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación e instancias locales electorales deben establecer un programa institucional de accesibilidad para personas con discapacidad, a efecto de proteger su derecho al acceso a la justicia electoral y al ejercicio de sus derechos políticos-electorales.

REFLEXIONES FINALES

La política es la tarea de construir el espacio que compartimos y las personas con discapacidad no siempre tenemos la oportunidad de representarnos a nosotras mismas, puesto que no contamos con espacios para hacer valer nuestra voz. Si no se

puede participar en la política, nos volvemos personas ajenas a las causas, dejamos de compartir el espacio y el tiempo y entonces, al final, nos podemos volver una carga asistencial para la sociedad.

Las personas con discapacidad queremos dejar de ser demandas, para ser ofertas; es decir, queremos aportar nuestro esfuerzo cotidiano para el desarrollo nacional y dejar de ser vistas como objetos de necesidad. Es cierto, las personas con discapacidad tenemos las manos levantadas, pero no pedimos una dádiva, exigimos una oportunidad para contribuir al crecimiento nacional.

Durante años, otras personas han decidido sobre los asuntos de las personas con discapacidad, en el mejor de los casos, somos una estadística o un ejemplo de discriminación; así que es necesario que exista la oportunidad de construir las acciones que nos incluyan en la sociedad.

Hoy en día, diversas voces se han manifestado para que las personas con discapacidad tengamos acceso a los derechos políticos consagrados en la Constitución, tales como el sufragio libre, la postulación a cargos y la asociación con fines de participación en asuntos públicos; todas ellas coinciden en la necesidad de una representación propia de las personas con discapacidad, ya que la mayoría de las voces en la opinión pública que hablan sobre el tema provienen de terceros interesados y solidarios; pero resulta inaplazable que seamos las propias personas con discapacidad quienes contemos con espacios para representarnos y promover nuestros intereses y demandas.¹⁸

En el sistema político nacional, el poder generalmente se obtiene a través de la postulación dentro de los partidos

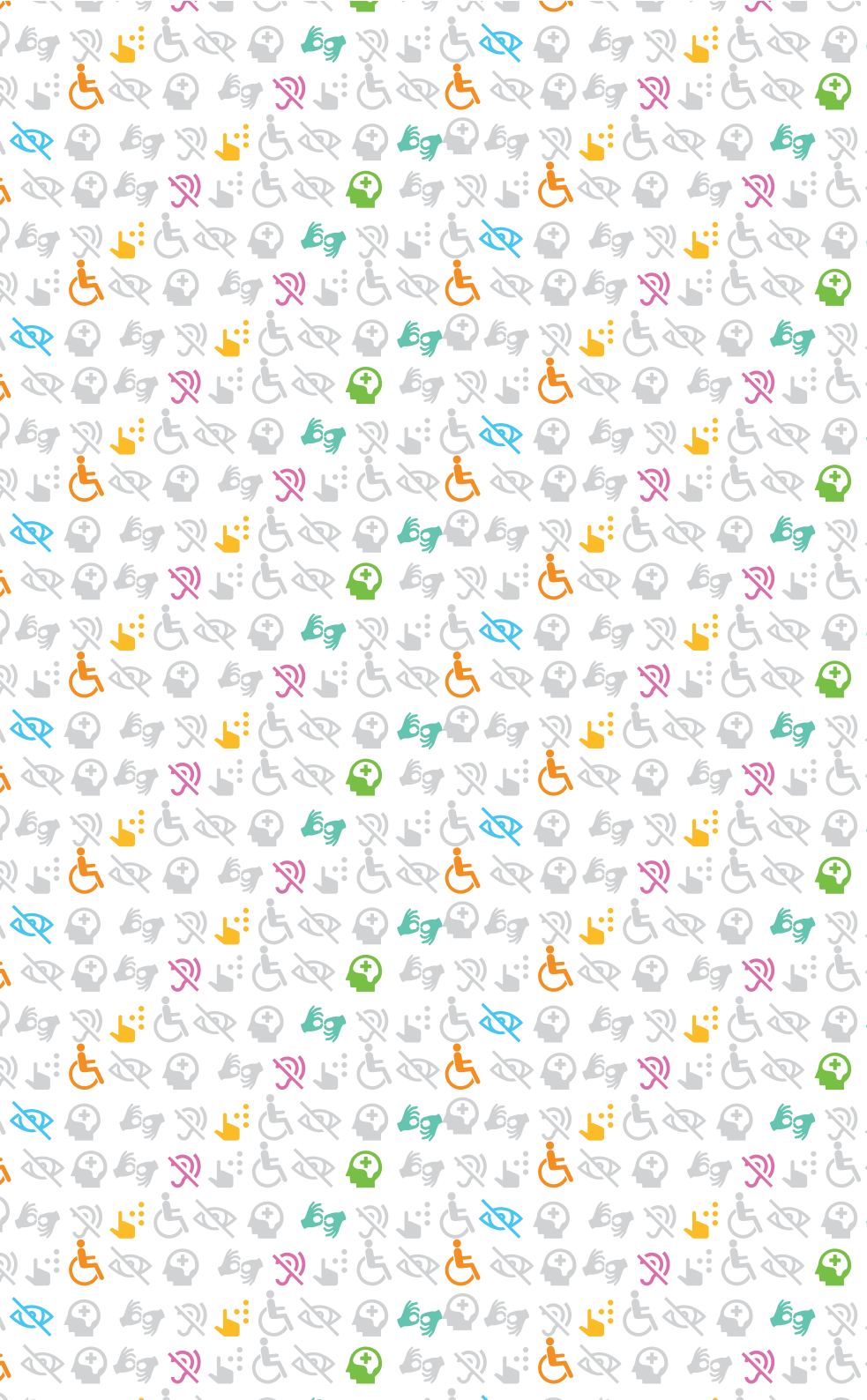
18. Norma Aceves García, “Participación Política de las Personas con Discapacidad”, 5 de septiembre de 2018.

políticos y es ahí donde ha habido algunos avances importantes con convicciones firmes que serán sin duda el impulso para que este grupo social pueda incluirse en la realidad política nacional.¹⁹

Como se ha expuesto, los partidos políticos han asumido el reto de la creación de espacios de participación; sin duda, el desafío es consolidar al interior de sus estructuras espacios reales de participación, con recursos materiales y económicos y fortalecer dentro de sus plataformas políticas la visión de las personas con discapacidad. El reto por venir en todas las fuerzas políticas es la apertura de espacios al interior de sus estructuras, la formación de cuadros, la disponibilidad de recursos y, sobre todo, el compromiso de erradicar las formas de discriminación para que este grupo social tenga igualdad de oportunidades para competir por una candidatura, donde la discapacidad no sea un factor para negarla, pero tampoco para otorgarla sin competencia política.²⁰

19. *Ibidem.*

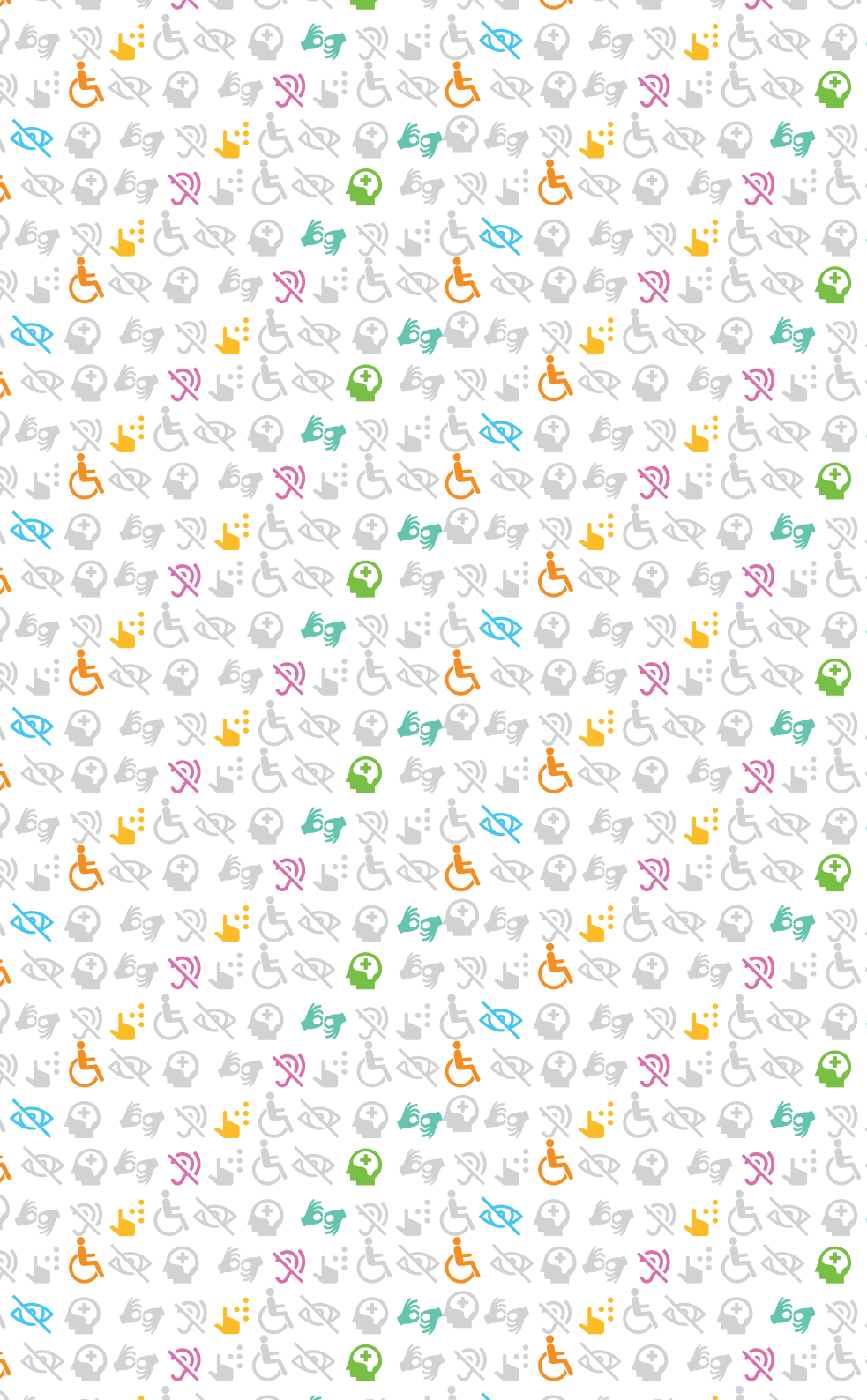
20. *Ibid.*



Promoción y fortalecimiento de los derechos políticos-electorales de las personas con discapacidad. Elecciones federales 2020-2021

Laura Liselotte Correa de la Torre¹

1. Directora de la Unidad Técnica de Igualdad de Género y no Discriminación, Instituto Nacional Electoral.



INTRODUCCIÓN

La consolidación de sociedades democráticas se concibe partiendo de la premisa fundamental del respeto y garantía de los derechos políticos y electorales de su ciudadanía. Sin embargo, existen condiciones de desigualdad y discriminación en las que diversas personas o grupos de personas enfrentan barreras económicas, políticas, socioculturales y físicas, limitando el ejercicio pleno y acceso en igualdad de condiciones a todos sus derechos humanos.

En el ámbito político-electoral las mujeres, personas con discapacidad, personas pertenecientes a grupos y comunidades indígenas, personas de la diversidad sexual, mexicanas y mexicanos residentes en el extranjero y población afroamericana, han alzado la voz y demandado espacios legítimos de participación, así como de representación y ejercicio de sus liderazgos y toma de decisiones en el ámbito político.

De ello dan cuenta diversas reformas constitucionales, así como los compromisos adquiridos por el Estado mexicano en diversos convenios, tratados y acuerdos internacionales; así, de manera progresiva y en el reconocimiento de la pluralidad y multiculturalidad de la población, las autoridades electorales han propiciado, de manera progresiva, el diseño e instrumentación de mecanismos en la promoción de la igualdad e inclusión.

Si bien, en el ámbito político se han registrado avances en la incorporación y consideración de las necesidades e interés

de los diversos grupos en situación de discriminación. Empero, las medidas son aún insuficientes, por lo que es necesario realizar procesos de análisis, reflexión y diálogo, con el propósito de hacer más eficientes las acciones implementadas y garantizar la inclusión plena de cada grupo social, en condiciones de igualdad y sin discriminación.

DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

En el reconocimiento de una sociedad diversa, es necesario identificar aquellos elementos o condiciones que generan la desigualdad. Uno de los grupos que ha enfrentado históricamente situaciones de desventaja en todos los ámbitos del desarrollo es el integrado por las personas con discapacidad. A las barreras físicas que enfrentan en el acceso y ejercicio pleno de sus derechos humanos, se suman la ignorancia, los prejuicios y estereotipos derivados de sistemas de creencias que no sólo incrementan las brechas de desigualdad y la falta de oportunidades, sino que también generan y agudizan la discriminación² y violencia, atentando contra la dignidad y libertad de las personas.

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

Reconocer y comprender el fenómeno de la discriminación como una problemática estructural es imperante para poder erradicar prácticas o conductas discriminatorias, en la construcción de una sociedad cada vez más incluyente y justa.

La discriminación permea en todos los espacios de socialización de las personas: la familia, las amistades, el espacio público, los centros laborales, los medios de comunicación, las redes sociales, las instituciones formales e informales, e incluso la ausencia o limitaciones de tipo normativo, contribuyen a perpetuar —de manera consciente o no— una problemática que excluye y limita.

De acuerdo con datos de la Encuesta Nacional sobre Discriminación ENADIS 2017,³ el 58% de las personas encuestadas⁴ opina que en México se respetan poco o nada los derechos de las personas con discapacidad; el 25.1% de las personas con discapacidad manifestó haber sido discriminada en al menos un ámbito social y el 30.9% de este grupo de población declaró que se les había negado algún derecho. Las

Véase. Art. 1° de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. Disponible en: <https://www.conapred.org.mx/userfiles/files/ley%20Federal%20para%20Prevenir%20la%20Discriminaci%F3n%281%29.pdf>

3. Entre los objetivos de la ENADIS 2017 destacan el reconocer la prevalencia de la discriminación y sus manifestaciones; captar actitudes, prejuicios y opiniones hacia distintos grupos de la población; identificar las experiencias de discriminación en los distintos ámbitos de la vida social; conocer la discriminación y desigualdad que enfrenta la población indígena, con discapacidad, por su religión, las niñas y niños, personas mayores, adolescentes y jóvenes, y mujeres; e identificar el reconocimiento que tienen sobre el respeto a sus derechos y sus principales problemáticas percibidas. ENADIS 2017. Encuesta Nacional sobre Discriminación. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enadis/2017/doc/enadis2017_resultados.pdf

4. El tamaño de la muestra nacional para la realización de la ENADIS 2017, se integró por 39,101 viviendas, con un total de 102,245 personas de 18 años y más.

manifestaciones y conductas de discriminación incluyen la exclusión, el rechazo, insultos, bromas y amenazas; el 58.3% de las personas con discapacidad mencionó haber experimentado al menos una situación de discriminación, a estas situaciones se suman las barreras de accesibilidad existentes.

El Censo de Población y Vivienda 2020 registró que residen en México poco más de 126 millones de personas,⁵ de las cuales, el 11.1% de la población tiene alguna limitación para realizar alguna actividad cotidiana, el 4.9% tiene discapacidad y el 1.3% tiene algún problema o condición mental. En total, el 16.5% de la población tiene alguna limitación en la actividad cotidiana, discapacidad o algún problema o condición mental. De éstas, el 2% tiene entre 0 y 17 años, el 1.9% entre 18 y 29 años, el 3.9% entre 30 y 59 años y el 20.4% se encuentran en la población de 60 años y más.⁶

Las situaciones de discriminación que viven la personas con alguna discapacidad, así como el número de personas que presentan una condición que les limita para la realización de una actividad cotidiana, o que presentan problema o condición mental, nos obliga como sociedad a no permanecer omisos ante la necesidad de implementar acciones que favorezcan a este grupo de población.

5. 126 014 024 personas que residen en México. Véase. INEGI. Comunicado de Prensa Núm. 24/21, 25 de enero de 2021. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/EstSociodemo/ResultCenso2020_Nal.pdf

6. https://www.inegi.org.mx/temas/discapacidad/#Informacion_general



DEMOCRACIA E INCLUSIÓN

La condición y posición de diversos grupos de atención prioritaria o de subrepresentación en la esfera político-electoral tiene como antecedente normativo fundamental en materia de derechos humanos, la reforma constitucional del 10 de junio de 2011, en el artículo 1° se establece que “En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece”. Asimismo, insta que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución y tratados internacionales “favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”.

En atención a ello, las autoridades, en el ámbito de sus competencias, están obligadas a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Asimismo, señala que queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

En esta tesitura, el Estado mexicano ha asumido su responsabilidad en la atención a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad,⁷ cuyo propósito se

7. La Convención define en su artículo 2 como discriminación por motivos de discapacidad a cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de

centra en la promoción, protección y aseguramiento del goce pleno en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas con discapacidad, así como en la promoción de su dignidad inherente.⁸ La Convención establece en su artículo 29, relativo a la participación en la vida política y pública, que los Estados partes deberán garantizar los derechos políticos y la posibilidad de gozar de ellos en igualdad de condiciones con las demás, por lo que se deberá asegurar que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la vida política y pública en igualdad de condiciones, directamente o a través de representantes libremente elegidos, incluidos el derecho y la posibilidad de las personas con discapacidad a votar y ser elegidas. Estableciendo para ello procedimientos, instalaciones y materiales electorales adecuados, accesibles y fáciles de entender y utilizar; la protección para emitir su voto en secreto

discapacidad que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo. Incluye todas las formas de discriminación, entre ellas, la denegación de ajustes razonables. Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Disponible en: <https://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>

8. Para ello habrán de adoptarse, entre otras, medidas legislativas y administrativas; tomar las medidas necesarias para modificar costumbres y prácticas que constituyan discriminación contra las personas con discapacidad; tener en cuenta en políticas y programas, la protección y promoción de derechos de las personas con discapacidad; tomar medidas para que ninguna persona discrimine por motivos de discapacidad; realizar medidas de adaptación posible para satisfacer sus necesidades específicas; promover la investigación y el uso de nuevas tecnologías; proporcionar información accesible para las personas con discapacidad, así como promover la formación del personal, respecto de los derechos, asistencia y servicios para las personas con discapacidad. Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Disponible en: <https://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>



en elecciones y a presentarse efectivamente como candidatas en las elecciones, ejercer cargos y desempeñar cualquier función pública a todos los niveles de gobierno, facilitando el uso de nuevas tecnologías y tecnologías de apoyo cuando proceda; garantizar la libre expresión de la voluntad de las personas con discapacidad como electores, para este fin, a petición de las personas con discapacidad, permitir que una persona de su elección les preste asistencia para votar; promover la participación plena y efectiva en la dirección de los asuntos públicos, sin discriminación y en igualdad de condiciones, y fomentar su participación en los asuntos públicos.

Adicionalmente, conocer y comprender sobre los tipos de discapacidad es imperante en la definición de acciones específicas; la Ley General para la Inclusión de Personas con Discapacidad identifica como discapacidad la presencia de una deficiencia o limitación en una persona, que al interactuar con las barreras que impone el entorno social, le impiden su inclusión plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás personas.

En atención a ello, el reconocimiento de dichas deficiencias o limitaciones, ya sean estas físicas, mentales, intelectuales o sensoriales,⁹ posibilitará a las autoridades establecer las

9. El artículo 4 de la Ley General para la Inclusión de Personas con Discapacidad define cuatro tipos de discapacidad que, al interactuar con las barreras que le impone el entorno social, puedan impedir su inclusión plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás; i) Física. Es la secuela o malformación que deriva de una afección en el sistema neuromuscular a nivel central o periférico, dando como resultado alteraciones en el control del movimiento y la postura; ii) Mental. A la alteración o deficiencia en el sistema neuronal de una persona, que aunado a una sucesión de hechos que no puede manejar, detona un cambio en su comportamiento que dificulta su pleno desarrollo y convivencia social; iii) Intelectual. Se caracteriza por limitaciones significativas tanto en la estructura del pensamiento razonado, como en la conducta adaptativa de la persona; y iv) Sensorial. Es la deficiencia

medidas necesarias de accesibilidad, ajustes razonables, así como aquellas que se consideren pertinentes para promover, proteger y garantizar el ejercicio pleno de los derechos humanos.

El Instituto Nacional Electoral (INE) no ha sido ajeno a las responsabilidades y compromisos establecidos en la normatividad internacional y nacional. La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGPE) establece como fines del Instituto en su artículo 30, el contribuir al desarrollo de la vida democrática; asegurar a la ciudadanía el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones; velar por la autenticidad y efectividad del sufragio; llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la educación cívica y la cultura democrática, entre otros.

DE LA INCLUSIÓN EFECTIVA

La igualdad y la inclusión constituyen premisas del ejercicio democrático. El INE, desde el otrora Instituto Federal Electoral, ha diseñado e implementado diversas medidas para garantizar el voto en condiciones de igualdad. Acciones de sensibilización y capacitación en la atención sin discriminación en oficinas, mesas de casilla y en los módulos de atención ciudadana, así como la instrumentación de mecanismos y herramientas para facilitar y garantizar el ejercicio del sufragio de las personas con alguna discapacidad durante la jornada electoral, tales como plantillas Braille, mamparas, el acompañamiento de personas o de perros guía en los casos que se solicite, la identificación de espacios físicos accesibles, entre otras.

estructural o funcional de los órganos de la visión, audición, tacto, olfato y gusto, así como de las estructuras y funciones asociadas a cada uno de ellos.



Uno de los mecanismos para favorecer la inclusión en la participación efectiva de los procesos electorales es el *Protocolo para la Inclusión de las Personas con Discapacidad como funcionarios y funcionarias de Mesas Directivas de Casilla*,¹⁰ guía que orienta las acciones encaminadas a crear las condiciones necesarias para la participación de este grupo de población durante los procesos electorales en igualdad de condiciones y sin discriminación. Así, para el proceso electoral federal 2020-2021, como parte de la instrumentación de esta medida, 1,402 personas con discapacidad fungieron y desempeñaron sus actividades como funcionarias y funcionarios de casilla.

Si bien se han implementado ciertas acciones encaminadas a garantizar el ejercicio del sufragio y la participación efectiva de las personas con discapacidad, una tarea pendiente es la instrumentación de medidas que posibilitaran, de forma fáctica, la inclusión de grupos en situación de discriminación o subrepresentados, para que fueran considerados por los partidos políticos en el registro de las candidaturas para la contienda como diputadas y diputados federales.

A fin de disminuir las brechas de desigualdad existentes, y propiciar el ejercicio pleno de derechos y libertades de las personas con discapacidad, en acatamiento a la Sentencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-RAP121/2020 y acumulados,¹¹ mediante la cual se modificaba el Acuerdo INE/CG572/2020, en el que se establecían

10. El Protocolo fue aprobado por el Consejo General del INE, mediante el Acuerdo INE/CG161/2017, el 10 de mayo de 2017. Disponible en: https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2021/06/Micrositio_DECE-yEC-Protocolo-Discapacidad.pdf

11. SUP-RAP121/2020 Recursos de apelación y juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Disponible en: https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2020/RAP/121/SUP_2020_RAP_121-945532.pdf

acciones afirmativas para personas indígenas, el INE emitió el Acuerdo INE/CG18/2021, en el que se establecieron medidas afirmativas dirigidas a personas con discapacidad, población indígena, personas afromexicanas y de la comunidad de la diversidad sexual, ello con el fin de garantizar el derecho al sufragio de estos grupos sociales, respetando los principios de justicia y proporcionalidad.

Por lo que compete a la definición de la acción para personas con discapacidad, el INE tomó en cuenta la densidad de población de este grupo en el país, estipulando que los partidos políticos nacionales y coaliciones deberían postular fórmulas de candidaturas integradas por personas con discapacidad en seis de los 300 distritos electorales por el principio de mayoría relativa, y la postulación de por lo menos dos fórmulas de representación proporcional en cualquiera de las cinco circunscripciones plurinominales; dichas fórmulas deberían ubicarse en los diez primeros lugares de cada lista. El registro de cada una de las candidaturas debía cumplir con el principio de paridad constitucional. Esta medida sienta un piso mínimo y precedente para futuros procesos electorales.¹²

La jornada electoral del pasado 6 de junio dio cuenta de la voluntad de la ciudadanía, registrándose como producto de la citada acción afirmativa, un total de ocho (cinco mujeres y tres hombres) personas con discapacidad resultaron electas,

12. El artículo 15 Octavus de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación establece que acciones afirmativas podrán incluir, entre otras, las medidas para favorecer el acceso, permanencia y promoción de personas pertenecientes a grupos en situación de discriminación y subrepresentados, en espacios educativos, laborales y cargos de elección popular a través del establecimiento de porcentajes o cuotas. Las acciones afirmativas serán prioritariamente aplicables hacia personas pertenecientes a los pueblos indígenas, afrodescendientes, mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas con discapacidad y personas adultas mayores.

cuatro por mayoría relativa y cuatro de representación proporcional. En términos de representación, en la Cámara de Diputados¹³ representan el 1.6%, por lo que, si bien por primera vez se cuenta con la representatividad de este grupo de población, el mismo sigue estando subrepresentado. La representatividad de personas con discapacidad en el Congreso de la Unión, conlleva el ejercicio del poder público en espacios de toma de decisiones y de incidencia política, que debe fortalecerse a fin de reducir, de manera paulatina, la desigualdad existente y trabajar para eliminar las barreras estructurales, estigmatización y prejuicio sobre las personas con discapacidad.

Si bien se han hecho esfuerzos importantes desde la autoridad electoral, es necesario reflexionar sobre las lecciones aprendidas, los retos y compromisos que aún se tienen por delante.

RETOS

- La definición de las acciones afirmativas para personas con discapacidad contempló que para garantizar que quienes accedieran a candidaturas a diputaciones federales, debían presentar al momento de su registro documento que diera cuenta fehaciente de la existencia de la discapacidad.
- En este sentido, un reto pendiente será garantizar, a través de los partidos políticos, que el registro de candidaturas atienda a los principios fundamentales de respeto a los derechos humanos, la igualdad y la inclusión, aceptando el autorreconocimiento de la

13. La LXV Legislatura está conformada por 500 diputaciones, las cuales están representadas en paridad, por 250 mujeres y 250 hombres.

discapacidad, evitando caer en prácticas de simulación que atentan contra el sistema democrático, la ciudadanía y los propios grupos en situación de sobrerepresentación.

- Es necesario realizar acciones de vinculación con los partidos políticos nacionales, a fin de que con oportunidad registren en sus documentos normativos, medidas tendientes a garantizar la representación de las personas con discapacidad, identificando entre sus militantes y simpatizantes a aquellas personas que estén en posibilidades y deseen atender al derecho a ser votadas.
- En el reconocimiento de la discapacidad y de las barreras estructurales a las que se enfrentan las personas con alguna discapacidad, se deben reconocer los diferentes tipos de discapacidad, a fin de implementar más y mejores medidas que atiendan a sus propias necesidades, así como propiciar acciones afirmativas para la inclusión de la diversidad de este grupo de población.
- La legislación electoral no prevé la instrumentación de medidas de inclusión, nivelación o acciones afirmativas para favorecer el ejercicio de los derechos políticos-electorales de las personas con discapacidad, por lo que hace al acceso a la participación política a través del registro de candidaturas.
- En este sentido, se deberá seguir ponderando la importancia de la inclusión y representación de este grupo de atención, ante las autoridades legislativas y en coordinación con organizaciones de la sociedad civil, en la consolidación de una normatividad cada vez más incluyente. Empero, en tanto se prevén

y definen reformas legislativas, se deberá continuar con el diseño e instrumentación de acciones afirmativas, con cuotas de participación establecidas tomando en cuenta la diversidad de este grupo de población.

- Favorecer acciones de vinculación y coordinación que posibiliten el fortalecimiento de los liderazgos y toma de decisiones de las personas con discapacidad, al interior de los partidos políticos —militantes y simpatizantes—, así como con organizaciones de la sociedad civil y activistas.
- Reforzar las actividades de sensibilización y capacitación de las y los funcionarios de las distintas autoridades electorales federales y locales, así como de los diversos actores políticos y la propia ciudadanía, a fin de erradicar toda conducta o práctica discriminatoria, bajo la perspectiva de los derechos humanos, la igualdad de género, la inclusión, la interseccionalidad y el acceso al contexto político-electoral en condiciones de igualdad de oportunidades, libres de violencia y discriminación.
- Finalmente, es necesario continuar con los espacios de diálogo y reflexión que permitan la consideración de todas aquellas medidas de accesibilidad, la implementación de ajustes razonables, incluyendo las medidas de innovación tecnológica para potencializar el ejercicio universal del sufragio.

La construcción de una democracia incluyente es una obligación y compromiso del Estado mexicano, que involucra un ejercicio responsable de mujeres y hombres, quienes, desde

sus respectivos ámbitos y atribuciones, deben trabajar a favor de la diversidad, la pluralidad y el respeto de los derechos políticos y electorales de todas las personas, de manera particular, de aquellas que enfrentan condiciones de desigualdad.

REFERENCIAS

Acuerdo INE/CG18/2021 acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-RAP-121/2020 y acumulados, se modifican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presenten los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del Instituto, para el proceso electoral federal 2020-2021, aprobados mediante Acuerdo INE/CG572/2020. Consultado el 7 de septiembre de 2021 en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/116389/CGex202101-15-ap-12.pdf>

Conapred e INE. Guías para la Acción Pública. Elecciones sin discriminación: Proceso electoral federal 2017-2018. México, 2018. Consultado el 7 de septiembre de 2021 en: https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2018/05/GAP_Electoral_2018_03_WEB_INACCS.pdf

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Consultado el 9 de septiembre de 2021 en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf

Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. Consultado el 9 de septiembre de 2021 en:

<https://www.conapred.org.mx/userfiles/files/ley%20Federal%20para%20Prevenir%20la%20Discriminaci%20F3n%281%29.pdf>

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Consultado 13 de septiembre de 2021 en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_130420.pdf

Ley General para la Inclusión de Personas con Discapacidad. Consultado el 9 de septiembre de 2021 en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPD_120718.pdf

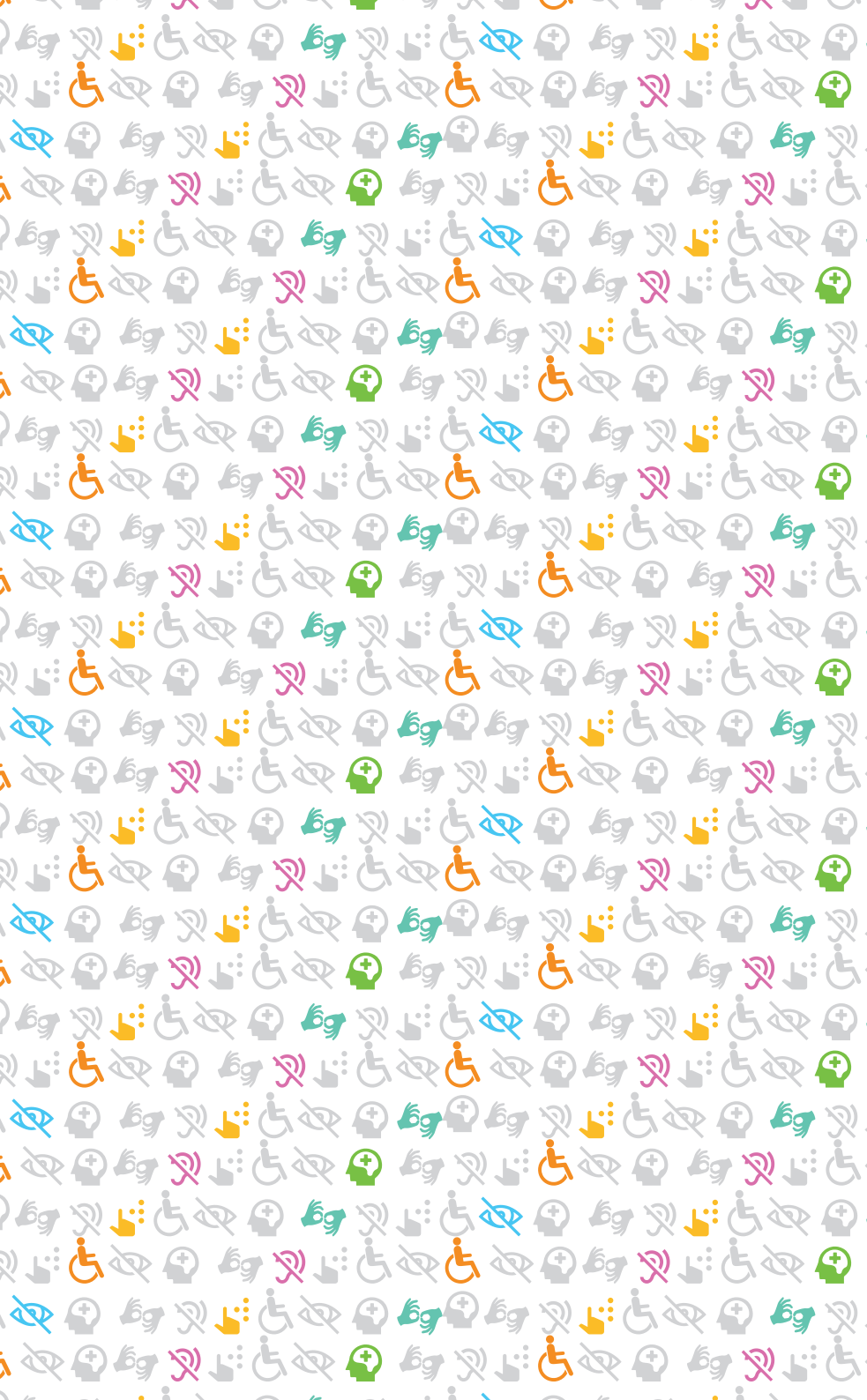
INEGI. Comunicado de Prensa Núm. 24/21, 25 de enero de 2021. Consultado el 13 de septiembre de 2021 en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/EstSociodemo/ResultCenso2020_Nal.pdf

INEGI. ENADIS 2017. Encuesta Nacional sobre Discriminación. Principales resultados. Consultado el 13 de septiembre de 2021 en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enadis/2017/doc/enadis2017_resultados.pdf

Instituto Nacional Electoral. Protocolo para la Inclusión de las Personas con Discapacidad como Funcionarios y Funcionarias de Mesas Directivas de Casilla, México, 2018. Disponible en: https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2021/06/Micrositio_DECEyEC-Protocolo-Discapacidad.pdf

SUP-RAP121/2020 Recursos de apelación y juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Consultado el 13 de septiembre de 2021 en: https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2020/RAP/121/SUP_2020_RAP_121-945532.pdf

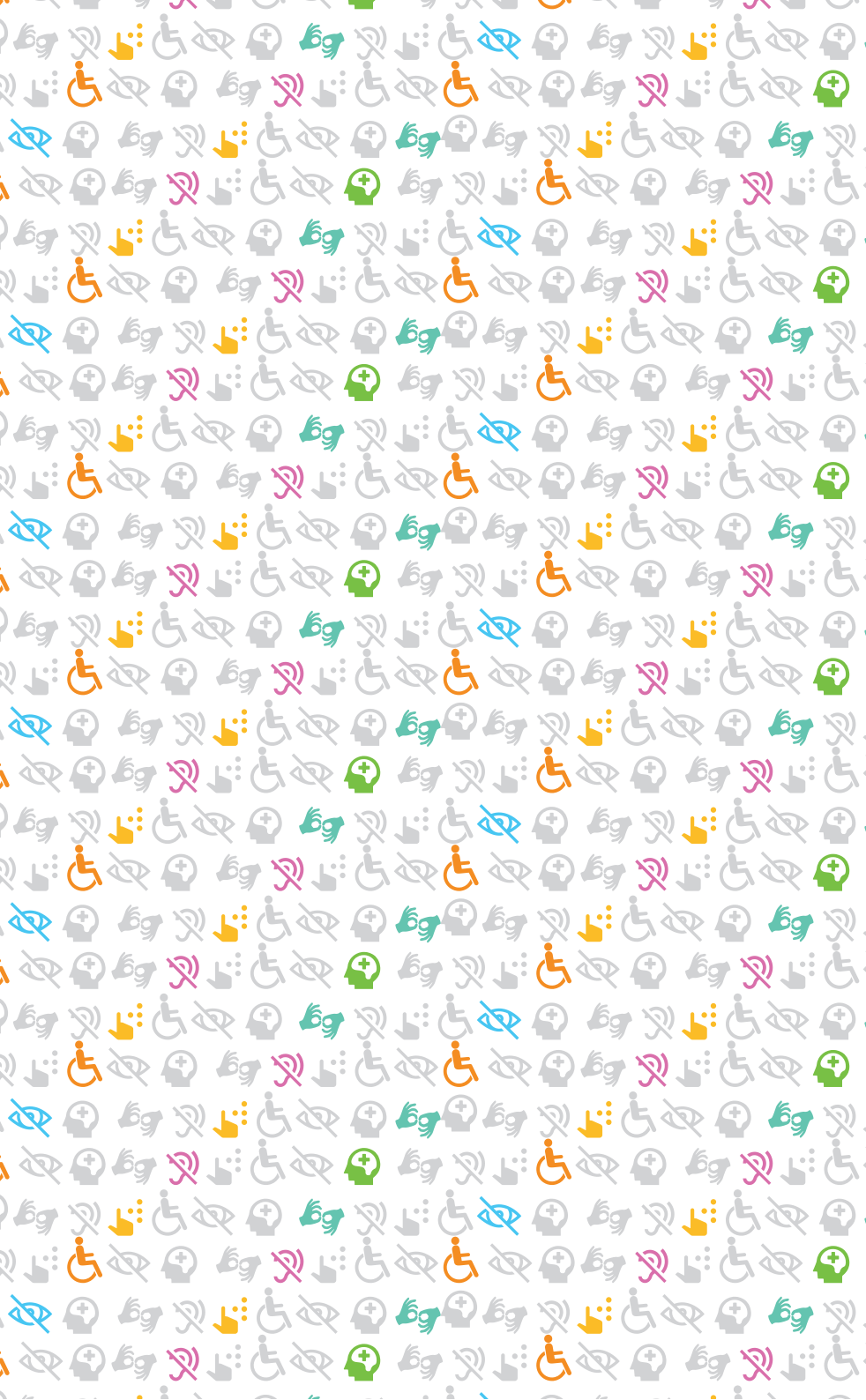
Naciones Unidas, Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Consultado el 9 de septiembre de 2021 en: <https://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>



La capacidad jurídica, la representación y los derechos político-electtorales de las personas con discapacidad

Paula X. Méndez Azuela¹

1. Secretaría de Estudio y Cuenta, Suprema Corte de Justicia de la Nación.



“El derecho a participar, establecido en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, es la base de un gobierno democrático basado en el consentimiento del pueblo. Los Estados deberían velar por que todas las personas, en todos los sectores de la sociedad, puedan ejercer su derecho a participar en la vida pública. La puesta en práctica efectiva de este derecho va más allá de las elecciones periódicas y, para conseguir democracias resilientes, se necesita una participación significativa”.

*Alto Comisionado de las Naciones Unidas
para los Derechos Humanos,
A/HRC/33/25, 2016*

El derecho a la participación política es un elemento esencial de cualquier democracia. “La participación permite a las personas desempeñar un papel central en su propio desarrollo y en el de su comunidad”.² Sin embargo, históricamente no todas las personas han sido incluidas de igual manera en las decisiones de sus comunidades. Uno de los grupos sociales que han sido excluidos de la participación política de manera continuada es el de personas con discapacidad.

A lo largo de los años, la falta de participación de las personas con discapacidad se refleja sustantivamente en la

2. Organización de Naciones Unidas, A/HRC/31/62, 12 de enero de 2016, pár. 13.

escasez de políticas públicas y medidas afirmativas para que las personas con discapacidad estén incluidas en la sociedad en igualdad de condiciones con las demás. De hecho, las iniciativas e impulsos de los últimos años, incluida la creación de una Convención Internacional de Derechos Humanos que aborda de manera específica la problemática del grupo, la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), derivaron de la lucha social de grupos y personas con discapacidad por que se reconociera su derecho a que nada se decidiera sobre ellos sin ellos.

El lema “NADA DE NOSOTROS SIN NOSOTROS” es la bandera de un movimiento de y para personas con discapacidad a nivel mundial que busca ante todo lograr la participación plena y la igualdad de oportunidades.³ Con el impulso de este movimiento, a principios de este siglo y tras un proceso ejemplificativo de participación de personas con discapacidad se emitió la CDPD, que en su artículo 29 consagra el derecho de todas las personas con discapacidad a la participación en la vida política y pública.

Sin embargo, las personas con discapacidad siguen teniendo innumerables obstáculos para ejercer su derecho a la participación pública. En este artículo abordaremos uno de los obstáculos principales en México: las limitantes a la capacidad jurídica de las personas con discapacidad.

3. <https://www.un.org/development/desa/disabilities/international-day-of-persons-with-disabilities-3-december/international-day-of-disabled-persons-2004-nothing-about-us-without-us.html>

LA CAPACIDAD JURÍDICA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

La capacidad jurídica es un derecho que se debe respetar a todas las personas con discapacidad, sin importar el tipo de discapacidad o la intensidad de apoyos que necesite la persona.

La CDPD establece el derecho a la capacidad jurídica o “igualdad ante la ley” en su artículo 12 y señala que dicho derecho debe ser respetado a todas las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con las demás. El derecho a la capacidad jurídica ha sido caracterizado como el “pilar” de la CDPD, pues su efectividad es una condición necesaria para el ejercicio de muchos de los demás derechos contenidos en el tratado.

Aunque en un principio surgieron muchas dudas sobre si la CDPD se refería o no a la capacidad de goce y de ejercicio, desde 2014 el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (en adelante el Comité), órgano intérprete de ese tratado, publicó una Observación General sobre el artículo 12 (Observación General No. 1) en la que aclaró que las restricciones a la capacidad de ejercicio no eran compatibles con la CDPD en el sentido siguiente:

3. Sobre la base de los informes iniciales de distintos Estados partes que ha examinado hasta la fecha, el Comité observa que hay un malentendido general acerca del alcance exacto de las obligaciones de los Estados partes en virtud del artículo 12 de la Convención. Ciertamente, no se ha comprendido en general que el modelo de la discapacidad basado en los derechos humanos implica pasar del paradigma de la adopción de decisiones sustitutivas a

*otro que se base en el apoyo para tomarlas. El objetivo de la presente observación general es analizar las obligaciones generales que se derivan de los diversos componentes del artículo 12.*⁴

En efecto, el Comité ha rechazado enfáticamente que se siga equiparando la capacidad mental a la capacidad jurídica.⁵ La capacidad jurídica “no es una cuestión de inteligencia en las decisiones que se adoptan, ni debe estar ligada a las condiciones mentales. Se basa simplemente en el reconocimiento de la voluntad de todo ser humano como elemento central del sistema de derechos”.⁶

La CDPD ha impulsado un movimiento a nivel internacional que busca erradicar estos sistemas de sustitución de la voluntad que no son compatibles con los derechos humanos, y en su lugar establecer sistemas que proporcionen a las personas con discapacidad los apoyos que necesiten para ejercer su capacidad jurídica en igualdad de condiciones que las y los demás.

De hecho, en los últimos años varios países han comenzado esta transición mediante reformas legislativas que erradican los sistemas de sustitución de la voluntad y crean en su lugar sistemas de apoyo en la toma de decisiones. Estos sistemas nuevos son distintos de país en país. Destacan como ejemplos en la región las reformas en Costa Rica, Perú y Colombia.

4. Organización de Naciones Unidas, Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General N° 1, artículo 12: Igual reconocimiento como persona ante la ley, CRPD/C/GC/1, 19 de mayo de 2014, párr. 3.

5. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General N° 1, *op. cit.*, párr. 15.

6. Amparo en Revisión 1368/2015, *op. cit.*, párr. 97.

En México, el artículo 12 de la CDPD es obligatorio en virtud de que se ratificó dicho tratado⁷ y la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha confirmado la interpretación del Comité en el sentido de que no queda duda de la incompatibilidad de los regímenes de sustitución de la voluntad con los derechos humanos.⁸ Así, la Primera Sala de la SCJN afirmó que:

...el estado de interdicción ha tenido como finalidad la protección de las personas con discapacidad. No obstante que la protección, en términos generales, puede consistir en una finalidad constitucional válida, el estado de interdicción parte de una premisa de sustitución de voluntad, paternalista y asistencialista que no reconoce derechos humanos: en lugar de buscar que la propia persona con discapacidad adopte sus decisiones, se designa a un tutor para que adopte las decisiones legales de las personas con discapacidad.⁹

Por ello, no existe ya justificación válida que permita sostener que el régimen de sustitución de la voluntad es en protección de la persona o necesaria para que las personas con discapacidad no sean víctimas de abusos.

7. México firmó la Convención y ratificó su Protocolo Facultativo el 30 de marzo de 2007.

8. Amparo en Revisión 1368/2015, Amparo Directo en Revisión 8389/2018, Amparo Directo en Revisión 44/2018, Amparo en Revisión 1082/2019, Amparo Directo 4/2021.

9. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Sala, Amparo en Revisión 1368/2015, 13 de marzo de 2019, párr. 88.

¿CÓMO SE LIMITA LA CAPACIDAD JURÍDICA?

La capacidad jurídica se limita de tres maneras distintas en México: por el estado de interdicción, por normas que limitan la capacidad jurídica por motivos de discapacidad y por estereotipos.

i) El estado de interdicción

El estado de interdicción tiene su fundamento legal en los códigos civiles o familiares de las entidades federativas, así como en el Código Civil Federal. Todos ellos disponen que las personas que carecen de cierta “capacidad mental”,¹⁰ no tienen derecho a la capacidad de ejercicio, al igual que las personas menores de edad. Cada legislación civil se refiere con distinto lenguaje a esta categoría de personas que no tienen capacidad de ejercicio, pero con independencia de la diferencia de lenguaje, esas disposiciones suelen ser aplicadas desproporcionadamente a personas con discapacidad intelectual, discapacidad psicosocial y, en algunos casos, incluso a personas con discapacidad sensorial o discapacidad física.

Mediante el estado o declaratoria de interdicción se designa a una persona, la o el tutor, quien a partir de ese momento es la persona que podrá actuar jurídicamente en nombre de la persona con discapacidad. Es decir, es la persona que sustituye

10. Cada código civil hace uso de vocablos distintos para referirse la “capacidad mental” de la persona. Por ejemplo, el Código Civil de la Ciudad de México dice “no puedan gobernarse, obligarse o manifestar su voluntad, por sí mismos o por algún medio que la supla”; el Código Civil de Nuevo León se refiere a “que les impida gobernarse por sí mismos o no puedan manifestar su voluntad por algún medio”; y el Código Civil de Puebla establece que “El mayor de edad privado de inteligencia por locura, alcoholismo crónico o cualquiera otro trastorno mental, aunque tenga intervalos lúcidos”.

la voluntad, relegando a la persona con discapacidad a ser una mera persona espectadora y quien vive las consecuencias de las decisiones que toma un tercero en su nombre. A partir de ese momento, la persona con discapacidad no puede celebrar actos jurídicos de manera independiente, perdiendo con ello cualquier posibilidad de determinar el curso de su vida y la manera en la que quiere ejercer sus derechos.

A pesar de que, como señalamos en párrafos anteriores, es claro que estos sistemas son incompatibles con los derechos humanos e incluso que la SCJN ha emitido diversos criterios¹¹ al respecto, ninguna entidad federativa ha modificado su legislación civil para erradicar el estado de interdicción o para crear sistemas de apoyo para la toma de decisiones. El estado de interdicción sigue plenamente vigente en todo el país, a pesar de que las y los jueces podrían inaplicar dichas normas¹² basados en las declaratorias de inconstitucionalidad de la SCJN.

11. Ver nota al pie 5.

12. CONTROL DE CONVENCIONALIDAD *EX OFFICIO* EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD. De conformidad con lo previsto en el artículo 1º. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar no sólo por los derechos humanos contenidos en la Constitución federal, sino también por aquellos contenidos en los instrumentos internacionales celebrados por el Estado mexicano, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, lo que se conoce en la doctrina como principio *pro persona*. Estos mandatos contenidos en el artículo 1º. constitucional, reformado mediante Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 10 de junio de 2011, deben interpretarse junto con lo establecido por el diverso 133 para determinar el marco dentro del que debe realizarse el control de convencionalidad *ex officio* en materia de derechos humanos a cargo del Poder Judicial, el que deberá adecuarse al modelo de control de constitucionalidad existente en nuestro país. Es en la función jurisdiccional, como está indicado en la última parte del artículo 133 en relación con el artículo 1º. constitucional, en donde los jueces

ii) Normas que limitan la capacidad jurídica por motivos de discapacidad.

Muchas normas en el sistema jurídico mexicano limitan la capacidad jurídica para llevar a cabo ciertos actos a quienes tienen un estado de interdicción. Sin embargo, en ocasiones se ignora que otras tantas limitan la capacidad jurídica en función de la discapacidad de la persona, sin necesidad de tener estado de interdicción.

Por ejemplo, las leyes notariales del país obligan a los notarios a verificar que la persona tiene “capacidad natural y legal” para poder celebrar actos. Con esta disposición, se niega la capacidad jurídica para actos notariales a personas sin estado de interdicción, pero que tienen una discapacidad visible o cuando el notario, a su juicio, advierte signos o tiene noticias de su discapacidad.

Como esta norma, aún hay muchas en el sistema jurídico mexicano, que facultan a los aplicadores de éstas para hacer una especie de evaluación de la “capacidad mental”, “estado mental” o “facultades mentales” de la persona con discapacidad, y que tienen el poder de negarles la realización de

están obligados a preferir los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales, aun a pesar de las disposiciones en contrario que se encuentren en cualquier norma inferior. Si bien los jueces no pueden hacer una declaración general sobre la invalidez o expulsar del orden jurídico las normas que consideren contrarias a los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados (como sí sucede en las vías de control directas establecidas expresamente en los artículos 103, 105 y 107 de la Constitución), sí están obligados a dejar de aplicar las normas inferiores dando preferencia a las contenidas en la Constitución y en los tratados en la materia.

SCJN, Pleno, Décima Época, Constitucional, Tesis Aislada, P. LXVI-I/2011(9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro III, Diciembre de 2011, tomo 1, p. 535.

un acto jurídico por esos motivos, por ejemplo, en el caso de la donación o recepción de sangre y órganos. La incidencia negativa de estas disposiciones se acentúa si se considera que el sistema asume que las personas notarias y operadoras legalmente facultadas para hacer estas “evaluaciones”, no necesariamente tienen los conocimientos y el entrenamiento requerido para esta función.

iii) Estereotipos

Finalmente, la capacidad jurídica se niega por estereotipos a las personas con discapacidad. En el colectivo nacional y mundial, hay una idea equivocada de que las personas con discapacidad no pueden ser independientes y autónomas y que, por lo tanto, no pueden tomar decisiones por sí mismas y necesitan que alguien más lo haga por ellas. Estas ideas se basan en considerar que la capacidad jurídica depende de la independencia y de la aptitud para tomar decisiones. Esta perspectiva es contraria a los derechos humanos. La toma de decisiones no depende de la aptitud de las personas para tomarlas, si no de la dignidad que implica poder ser dueño y autor de la propia vida. Las ideas estereotipadas y paternalistas en torno a la discapacidad producen actos de discriminación hacia las personas con discapacidad, en los que se les niega la capacidad jurídica, incluso en aquellos casos en que la ley no establece esa limitación.

Se manifiesta, por ejemplo, en negativas a personas con discapacidad para abrir cuentas de banco sin un acompañante o alguien que lo haga por ellas, en obstáculos para acceder a las casillas en elecciones y en procedimientos médicos que se llevan a cabo sin el consentimiento de la persona con discapacidad en donde al personal médico le basta la aprobación de

un padre o madre de familia, a pesar de que la persona sobre quien se practicará el procedimiento no tenga un estado de interdicción.

LA CAPACIDAD JURÍDICA COMO OBSTÁCULO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA

La participación política de las personas con discapacidad es de suma relevancia en dos sentidos: porque garantiza que las políticas públicas y decisiones de una sociedad toman en cuenta sus necesidades y derechos, haciéndolas más efectivas y eficientes para construir comunidades inclusivas y, porque empoderan a las personas con discapacidad para expresar sus necesidades, sus ideales, exigir sus derechos y emitir sus opiniones en todas las esferas en las que participan.

Sin embargo, cuando por diferentes vías se niega la capacidad jurídica de las personas con discapacidad se logra todo lo contrario. Se acalla la voz de la persona con discapacidad, se subvalora su opinión y sus decisiones, y se suplanta con opiniones de terceros que sugieren saber que es lo mejor para ellas desde una visión paternalista de lo que es proteger a las personas con discapacidad.

Estas limitaciones tienen un impacto en la esfera individual, pero también en la esfera colectiva social. La erradicación de las limitaciones a la capacidad jurídica y la garantía de medidas de apoyo para su ejercicio son condiciones necesarias para que haya una participación real y efectiva de las personas con discapacidad en la esfera política.

i) El voto y la expresión de la voluntad

El artículo 29 de la CDPD se refiere expresamente a que se debe asegurar la posibilidad de que las personas con discapacidad voten mediante “la garantía de la libre expresión de la voluntad [...] como electores y a este fin, cuando sea necesario y a petición de ellas, permitir que una persona de su elección les preste asistencia para votar”. Por su parte, el Comité ha dicho que “[l]os Estados partes tienen la obligación de proteger y promover el derecho de las personas con discapacidad de acceder al apoyo de su elección para emitir su voto en secreto y participar sin discriminación en todas las elecciones y refrendos”.¹³ En su Observación General N° 1 el Comité señaló que la denegación de la capacidad jurídica ha sido una de las maneras que se han usado para limitar la participación política de las personas con discapacidad, especialmente con la denegación del voto.¹⁴

Aunque en México ha habido avances en la práctica para asegurar que las personas con discapacidad puedan participar en las jornadas electorales, lo cierto es que la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales sigue estableciendo que “en ningún caso se permitirá el acceso a las casillas a personas que se encuentren privadas de sus **facultades mentales**, intoxicadas, bajo el influjo de enervantes, embozadas o armadas”.¹⁵

Aunque resulta necesario erradicar normas como ésta, que establecen obstáculos legales, así como también erradicar los obstáculos actitudinales que impidan que las personas

13. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General N° 1, *op. cit.*, párr. 49.

14. *Ibid*, p. 14.

15. Artículo 280, numeral 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

con discapacidad emitan su voto debido a limitaciones a la capacidad jurídica, también es necesario que se establezcan mecanismos para que las personas con discapacidad puedan expresar su voluntad y voto de manera accesible y con los apoyos para el ejercicio de la capacidad jurídica que ellos elijan. Ello implica replantear en estos casos los sistemas que garantizan un voto libre y secreto, y establecer mecanismos que permitan salvaguardar ese derecho aun cuando la persona elija, por ejemplo, que alguien la acompañe dentro de una casilla electoral.

Las medidas de apoyo pueden ser, por ejemplo, el acompañamiento de una persona para que le explique el acto o que le asista para comunicarse. Pueden ser también medidas de accesibilidad que permitan a la persona comprender la información o el reconocimiento de métodos de comunicación distintos y no convencionales.¹⁶ Se tiene que tener presente que son medidas que deben implementarse con los estándares de un ajuste razonable,¹⁷ es decir, tienen que darse a solicitud de la persona con discapacidad, nunca por imposición de un tercero o autoridad, teniendo en mente que por su propia naturaleza implicarán cambios y modificaciones a sistemas, procedimientos, normas, etcétera.

ii) La organización y representación

Otro elemento indispensable para la efectiva participación política de las personas con discapacidad es la posibilidad

16. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General N° 1, *op. cit.*, pár. 18.

17. Organización de Naciones Unidas, Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General N°. 2, artículo 9: Accesibilidad, CRPD/C/GC/2, 22 de mayo de 2014, párrs. 23-26.

de organizarse como colectivos para actuar en la esfera pública. La Relatora de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad señala que “[l]as organizaciones internacionales, nacionales y locales de personas con discapacidad refuerzan la influencia de la comunidad de la discapacidad y median entre los particulares y el Estado, lo que contribuye a la creación de sociedades inclusivas en las que estas personas puedan realizarse plenamente”.¹⁸

El primer paso para garantizar esta participación como colectivo es garantizar que estas organizaciones puedan integrarse y formalizar esos objetivos comunes, los mecanismos de participación y de representación. La falta de capacidad jurídica es uno de los grandes obstáculos en México para la constitución de estas organizaciones.

El Amparo en Revisión 702/2018 la Primera Sala de la SCJN se topó justamente con esta cuestión. El caso derivó de un grupo de personas con discapacidad, incluidas personas con discapacidad intelectual, que buscaban constituirse como organización de personas con discapacidad. El notario negó la constitución de dicha organización debido a que la entonces Ley del Notariado del Distrito Federal¹⁹ impedía que constituyeran un acto jurídico ante notario las personas con “incapacidad natural y civil”. Aunque la SCJN declaró inconstitucional este artículo, en la nueva Ley del Notariado de la Ciudad de México se replica esta limitación a la capacidad jurídica.²⁰ Y cabe destacar que se replica el contenido en la mayoría de las leyes notariales del país.

Sin la capacidad jurídica para organizarse, se impide de forma directa que las personas con discapacidad puedan

18. Informe de la Relatora Especial sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad al Consejo de Naciones Unidas, *op. cit.*, párr. 35.

19. Ver nota al pie 12.

20. Ver nota al pie 13.

participar de manera plena en la vida pública del país. Además de que se afecta el derecho a la consulta de las personas con discapacidad.

Este derecho establecido en el artículo 4.3 de la CDPD es parte del derecho a la participación política y consiste en “la obligación de celebrar consultas estrechas e integrar activamente a las personas con discapacidad, a través de sus propias organizaciones, en los marcos jurídicos y reglamentarios y los procedimientos en todos los niveles y sectores de Gobierno”.²¹ El derecho a la consulta garantiza la participación directa de las personas con discapacidad en todos los procesos de adopción de decisiones que les puedan impactar, aun cuando se pretenda beneficiarlas, asegurando así que la voz de las personas con discapacidad será tomada en cuenta.

La constitución de organizaciones de personas con discapacidad resulta un prerrequisito para que estas consultas puedan darse de manera significativa, eficiente y con representación adecuada. La falta de capacidad jurídica para que grupos como los de personas con discapacidad intelectual y psicosocial se puedan organizar y ser representados en esos espacios, deslegitima esos procesos e impide que esas personas puedan participar activamente en ellos.

21. Organización de Naciones Unidas, Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General N° 7 sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la Convención, CRPD/C/GC/7, 9 de noviembre de 2018, párr. 15.

iii) Ser votado y tener representatividad en órganos de decisión

Finalmente, en relación con la capacidad jurídica y la participación política, el Comité también ha señalado que se debe garantizar el derecho de las personas con discapacidad a “presentarse como candidatas en las elecciones, ejercer efectivamente cargos y desempeñar cualquier función pública en cualquier nivel de gobierno, con ajustes razonables y apoyo, cuando lo deseen, en el ejercicio de su capacidad jurídica”.²²

Al igual que con el derecho al voto, no basta con erradicar los obstáculos legales y actitudinales que evitan la participación, sino que es necesario asegurar que existen mecanismos afirmativos que permiten a las personas contar con esos apoyos a la capacidad jurídica en el desempeño de cargos de elección popular y de función pública. Esta participación permitiría llevar las voces y representatividad de las personas con discapacidad a los escenarios en donde se toman las decisiones, se debaten las cuestiones más relevantes de nuestro país, y se impacta de manera directa en las estructuras sociales y políticas de nuestras comunidades.

La discusión y redacción de la CDPD es un ejemplo claro de cómo la participación directa de las personas con discapacidad en esos espacios de debate y decisión garantizan políticas y normas que responden mejor a sus necesidades y realidades, que respetan su autonomía y dignidad y que garantizan sus derechos humanos.

22. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General N° 1, *op. cit.*, párr. 48.

RETOS PENDIENTES

En conclusión, hay tareas pendientes y urgentes para erradicar los obstáculos a la capacidad jurídica que impiden la participación plena de las personas con discapacidad en la vida pública.

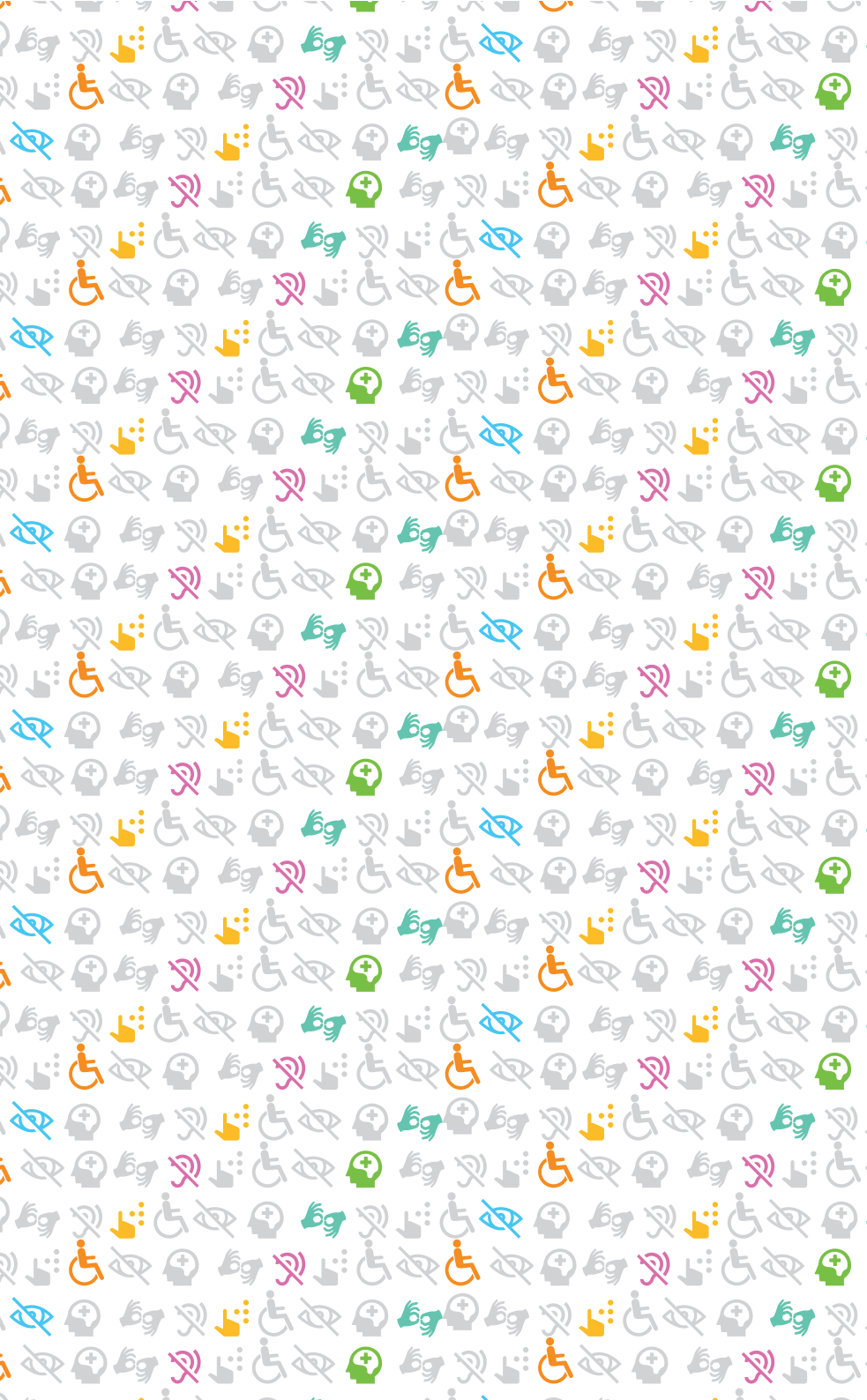
En primer lugar, es urgente llevar a cabo las reformas legislativas que eliminen el estado de interdicción y aquellas que supriman las normas que impiden que las personas con discapacidad lleven a cabo ciertos actos jurídicos. Además, en paralelo a la eliminación del sistema de restricción que implica la interdicción, se tiene que crear un marco jurídico que asegure que las personas con discapacidad podrán acceder a los apoyos que necesiten para el ejercicio de su capacidad jurídica.

En segundo lugar, se necesitan esfuerzos significativos para cambiar los estereotipos y actitudes que tiene la sociedad hacia las personas con discapacidad, acompañado de normas que generen responsabilidad a las y los particulares y autoridades que cometan actos de discriminación hacia las personas con discapacidad o que obstaculicen el ejercicio de sus derechos.

Y finalmente, se necesitan evaluar los mecanismos de participación política para que contemplen los ajustes razonables y apoyos en el ejercicio de la capacidad jurídica que necesiten las personas con alguna discapacidad para participar en igualdad de circunstancias con las demás personas. Se debe avanzar progresivamente en garantizar cada vez más esa participación. No basta con esfuerzos para garantizar el acceso a un espacio en específico. “La participación plena y efectiva debería entenderse como un proceso y no como un acontecimiento puntual aislado”.²³

23. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General N° 7, *op. cit.*, párr. 28.

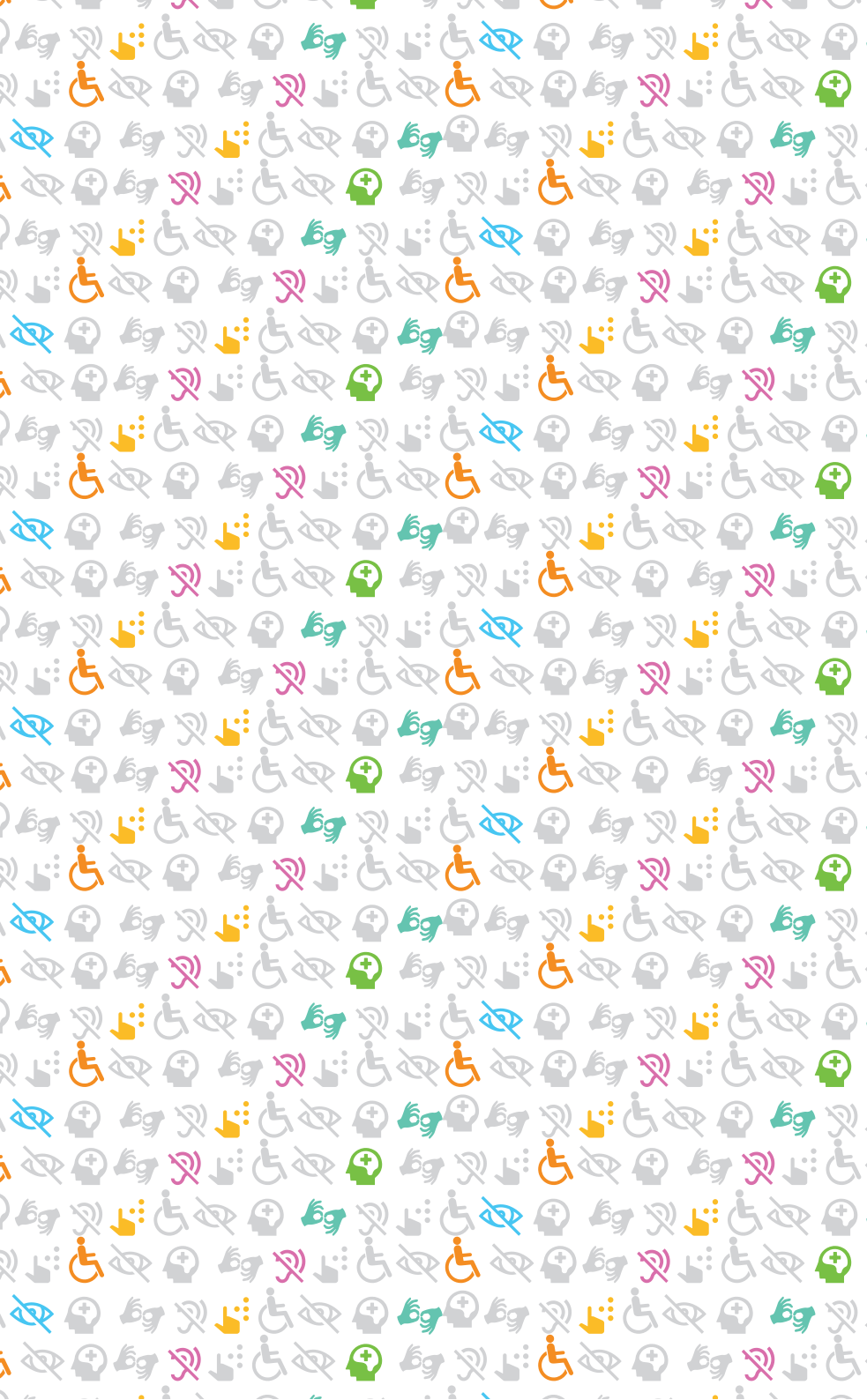
La participación política de las personas con discapacidad genera beneficios para ellas, pero también para la sociedad en su conjunto. Garantizar que en todos los espacios se cuente con su voz y experiencias permitirá construir sociedades más inclusivas y plurales.



¿Elecciones incluyentes o excluyentes? El voto que no está al alcance de todas y todos

María del Carmen Carreón Castro¹

1. Directora de Sustanciación de Responsabilidades Administrativas, Instituto Nacional Electoral.



INTRODUCCIÓN

La discapacidad es un concepto que está en constante cambio y que, de acuerdo con lo establecido en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Convención), resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.² Por lo tanto, la condición de discapacidad de cada persona (entendido como una medida de la interacción) puede cambiar de acuerdo con los apoyos adecuados con los que cuente. Y es precisamente en este sentido en el que, como sociedad, podemos trabajar para promover más espacios de participación de todas las personas independientemente de sus condiciones particulares.

Esta forma de considerar a la discapacidad desde una perspectiva de derechos humanos y no como un asunto puramente de salud, es el principal cambio de paradigma planeado en la Convención antes mencionada. Por lo que, las personas con discapacidad (PcD) son titulares de derechos y esto es reconocido en distintos ordenamientos legales tanto nacionales como internacionales, incluida la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 1º. Este colectivo

2. Naciones Unidas, Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Disponible en: <https://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf> [Consultado el 23 de septiembre de 2021].

forma una parte importante de la sociedad mexicana, no sólo por el porcentaje que representan de ella,³ sino también por las contribuciones que realizan en términos de desarrollo económico y social.

En un país democrático, el Estado y sus instituciones tienen como premisa fundamental respetar los principios de universalidad e interdependencia y progresividad de los derechos humanos de todas las personas, para propiciar una mayor y mejor cobertura de su respeto, que además garantice las condiciones de plena igualdad. Sin embargo, y a pesar de los esfuerzos realizados hasta ahora, el grupo de personas con discapacidad sigue siendo uno de los más rezagados y vulnerables en términos sociales y económicos. Esto no es muy distinto cuando se trata de los derechos político-electorales, descritos en el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

- Votar en las elecciones populares.
- Poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular.
- Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país.
- Votar en consultas populares.
- Participar en los procesos de revocación de mandato.

3. De acuerdo con el último Censo de Población y Vivienda del INEGI, para el año 2020, en México vivían 20.8 millones de personas con alguna limitación o discapacidad, esto es aproximadamente el 16.5% de la población total de México. Fuente: INEGI, Censo de Población y Vivienda 2020. Población con limitación o discapacidad por entidad federativa por grupo quinquenal de edad según sexo, México, 2020. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/interactivos/?pxq=Discapacidad_Discapacidad_01_44ae2514-5d2b-4c7e-ad80-49a3c772ed44 [Consultado el 23 de septiembre de 2021].

Además de la Constitución, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad dispuso en forma amplia la participación en la vida política de las personas con discapacidad, señalando en su artículo 29 de dicha Convención que todas las PcD deben ejercer sus derechos políticos y los Estados firmantes deben garantizarlo a través de las medidas que sean necesarias. Entre las que pueden encontrarse:

1. Procedimientos, instalaciones y materiales electorales que sean adecuados, accesibles y fáciles de entender y utilizar;
2. Permitir que una persona de su elección les preste asistencia para votar a efecto de garantizar la libre expresión de la voluntad de las personas con discapacidad como electores,
3. Protección del derecho de las personas con discapacidad a emitir su voto en secreto en elecciones sin intimidación, y a presentarse efectivamente como candidatas en las elecciones, así como para ejercer cargos y desempeñar cualquier función pública a todos los niveles de gobierno, facilitando el uso de nuevas tecnologías y tecnologías de apoyo cuando proceda;
4. Participación en organizaciones y asociaciones no gubernamentales relacionadas con la vida pública y política del país, incluidas las actividades y la administración de los partidos políticos, y
5. Constituir organizaciones de personas con discapacidad que representen a estas personas a nivel internacional, nacional, regional y local, y su incorporación a dichas organizaciones.

La discriminación y la falta de accesibilidad son dos de las principales barreras que limitan los espacios de participación de las personas con discapacidad en México.

A pesar de que existen acciones afirmativas para integrar a las personas con discapacidad en los distintos ámbitos, es necesario seguir discutiendo y visibilizando el tema, para juntos construir los mecanismos más adecuados para su plena inclusión.

DATOS ESTADÍSTICOS

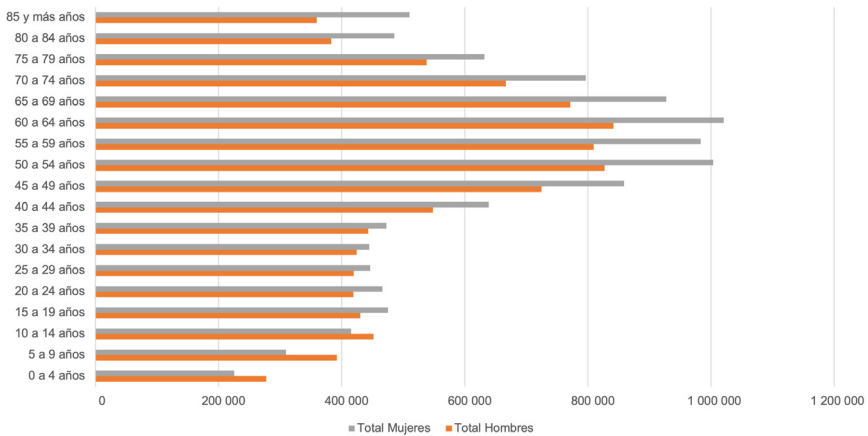
En el año 2020, a pesar de la pandemia por COVID-19, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), responsable de la información en cuanto al territorio, recursos, población y economía de nuestro país, llevó a cabo el Censo de Población y Vivienda que incluyó el tema de la discapacidad, en buena medida gracias a la lucha de muchas organizaciones de la sociedad civil. De acuerdo con este censo, en el año 2020, en México vivían 20.8 millones de personas con alguna discapacidad o limitación,⁴ lo que representa el 16.5% de la población total. Es decir, por lo menos una de cada seis

4. Es muy importante hacer notar que dado que los parámetros de medición van cambiando, es complicado tener datos históricos sobre este grupo de población. En el caso del Censo 2020, dividieron los datos entre personas con limitaciones graves y personas con discapacidad (por separado) lo cual hace muy confuso poder interpretar los resultados. Fuente: Alejandra Donají Núñez, “Personas con discapacidad en México ¿casi 21 millones o solo seis?”, Nexos, México, 21 de febrero de 2021. Disponible en: <https://discapacidades.nexos.com.mx/personas-con-discapacidad-en-mexico-casi-21-millones-o-solo-seis/> [Consultado el 29 de octubre de 2021].

personas en México tiene alguna discapacidad o limitación en sus actividades, incluidos problemas o condiciones mentales.

El 85.71% de las PcD son mayores de edad; es decir, ciudadanas y ciudadanos mexicanos con acceso a los derechos establecidos en la Constitución, incluido el voto. La distribución por rangos de edad de los 9.7 millones de hombres y 11.1 millones de mujeres con discapacidad se muestra en la siguiente gráfica:

POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD POR GRUPO DE EDAD Y SEXO 2020

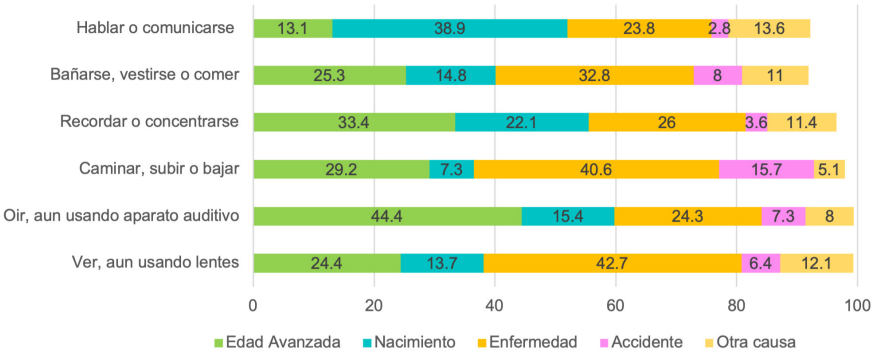


Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Población y Vivienda 2020, INEGI.

Las principales causas de la discapacidad son: enfermedad 41.2% y edad avanzada 27%, seguidas por nacimiento 15.4%, accidentes 12.2% y otras causas no especificadas 10.6 por ciento.

La distribucion de la población según la causa de discapacidad, por tipo de limitación en la actividad cotidiana se presenta de la siguiente manera:

PORCENTAJE DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD
POR CAUSA Y TIPO DE ACTIVIDAD



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Población y Vivienda 2020, INEGI.

Como se puede apreciar, la principal causa por la que las personas presentan dificultad para ver (aun usando lentes), generalmente conocidas como personas con discapacidad visual (ciegos y débiles visuales) es la enfermedad más común (42.7%) seguida por la edad avanzada (24.4%).

Otro dato que muestran los resultados del Censo es que la principal causa por la que las personas tienen dificultad para subir o bajar, es alguna enfermedad (40.6%), mientras que solo el 29.2% de los casos corresponde a su edad avanzada.

No obstante, a pesar del importante esfuerzo que conlleva la clasificación e integración de los resultados de un censo es necesario puntualizar que son distintos los tipos de discapacidad y también lo son las dificultades que tiene una persona para realizar alguna o varias actividades de la vida diaria. Una persona con discapacidad auditiva puede tener dificultad para escuchar, aun usando aparato auditivo y, al mismo tiempo, dificultad para hablar o comunicarse.

Los tipos de discapacidad son:⁵

- **Sensorial Visual:** Es la deficiencia estructural o funcional del órgano de la visión y de sus funciones asociadas como: agudeza visual, campo visual, visión de los colores o profundidad.
- **Sensorial Auditiva:** Es la restricción en la función de la percepción de los sonidos externos, alteración de los mecanismos de transmisión, transducción, conducción e integración del estímulo sonoro, que a su vez pueden limitar la capacidad de comunicación.
- **Discapacidad Motriz:** Es la secuela o malformación que deriva de una afección en el sistema neuromuscular a nivel central o periférico, dando como resultado alteraciones en el control del movimiento y la postura.
- **Discapacidad Intelectual:** Se caracteriza por limitaciones significativas tanto en la estructura del

5. Gobierno de México, Hablemos de Discapacidad, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, México, 10 de septiembre de 2019. Disponible en: <https://www.gob.mx/issste/es/articulos/hablemos-de-discapacidad?idiom=es> [Consultado el 29 de octubre de 2021].



pensamiento razonada, como en la conducta adaptativa de la persona como: el autocuidado, ir a la escuela o aprender habilidades sociales.

- **Discapacidad Mental o Psicosocial:** Se puede derivar de una enfermedad mental, que tiene factores bioquímicos y genéticos, donde los síntomas se presentan por lo general en la adolescencia y no están relacionados con la discapacidad intelectual. Puede ser temporal o permanente y se convierte en una condición de vida. Afecta la forma de pensar, los sentimientos, el humor, la habilidad para relacionarse con otras personas y el funcionamiento diario de una persona.

AVANCES EN MATERIA EN LA INCLUSIÓN DE PCD EN LAS ELECCIONES

Desde hace algunos años, el Instituto Nacional Electoral (INE) ha implementado distintas medidas para avanzar en la inclusión de PcD en las elecciones, que *van desde el uso de plantillas Braille y mamparas especiales, ubicación de casillas en lugares específicos, casillas especiales, hasta la participación como funcionarias y funcionarios de casilla, así como acciones afirmativas para candidaturas de personas con algún tipo de discapacidad.*⁶

Las elecciones 2020-2021 han sido las más grandes de la historia, desarrolladas además en el contexto de la pandemia

6. Central Electoral, INE, *Personas con alguna discapacidad podrán contender por ocho diputaciones en elecciones del 6 de junio*, México, 18 de marzo de 2021. Disponible en: <https://centralectoral.ine.mx/2021/03/18/personas-con-alguna-discapacidad-podran-contender-por-ocho-diputaciones-en-elecciones-del-6-de-junio/> [Consultado el 29 de octubre de 2021].

por COVID-19. En estas elecciones se estableció un piso mínimo de participación de PcD en las candidaturas para diputadas y diputados. En este sentido, se consideró que existieran mínimo ocho PcD postuladas por cada partido político, de las cuales seis postulaciones serían por mayoría relativa (2%) y dos postulaciones por representación proporcional (1%).⁷

Además el INE cuenta con un *Protocolo para asegurar la participación de las personas con discapacidad* que incluye: 1) asegurarse de que las casillas sean accesibles para todas las personas; 2) capacitación y sensibilización a las y los funcionarios de casillas en materia de discapacidad; 3) preferencia a personas con discapacidad; 4) la persona con discapacidad puede acudir con alguien de su confianza para que le asista en caso de ser necesario; 5) materiales de apoyo adaptados (boletas en Braille, mamparas especiales, etc., urnas con etiquetado en Braille).⁸

Adicionalmente, un estudio desarrollado entre el INE y la UNAM sobre ciudadanía con discapacidad y mesas directivas de casilla presenta las recomendaciones a partir de la detección de los obstáculos legales y prácticos (culturales y tecnológicos) a los que se enfrentan las personas con discapacidad en su participación durante los procesos electorales.

Por otro lado, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred) y el INE desarrollaron la *Guía para la acción pública: Elecciones sin discriminación. Participar y votar en igualdad*, para promover el ejercicio pleno e incluyente de los derechos político-electorales. Este documento trata sobre

7. *Idem*.

8. Central Electoral, *Conoce el protocolo para que las personas con discapacidad puedan votar libremente*, México, 9 de enero de 2020. Disponible en: <https://centralectoral.ine.mx/2020/01/09/conoce-protocolo-las-personas-discapacidad-puedan-votar-libremente/> [Consultado el 1 de noviembre de 2021].

personas migrantes, personas extranjeras residentes en México, personas con discapacidad, personas adultas mayores, mujeres, personas indígenas y personas de la diversidad sexual.⁹ En materia de discapacidad, el documento reconoce que:

la exclusión de las personas con discapacidad de la vida política y pública constituye hoy una clara violación al principio de igualdad y un acto discriminatorio.

Las personas con discapacidad tienen los mismos derechos de ciudadanía, pero han sido objeto de múltiples discriminaciones a lo largo de la historia por motivos de su diversidad funcional. Son múltiples y resistentes las barreras contextuales (físicas, culturales, legales y comunicacionales) que impiden a las personas de este colectivo su plena inclusión en la sociedad, ejercer sus derechos y gozar de la autonomía y libertad para tomar sus propias decisiones.

La participación en la vida política y pública no es solo un derecho y objetivo en sí mismo, sino también es un requisito para el disfrute efectivo de todos y cada uno de los derechos humanos. Al participar a través del voto en las decisiones que les importan, las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan pueden lograr cambios en la sociedad y mejorar tanto la legislación como las políticas públicas que les afectan de manera directa.

Hay evidencias de prácticas electorales discriminatorias que afectan de manera específica e indebida a las personas con discapacidad. En algunos casos la privación

9. Instituto Nacional Electoral, *Guía para la acción pública. Elecciones sin discriminación. Participar y votar en igualdad*, México. Disponible en: https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2018/05/GAP_Electoral_2018_03_WEB_INACCS.pdf [Consultado el 1 de noviembre de 2021].

del voto ha sido y es formal a través de impedimentos legales, mientras en otros la causa es la falta de accesibilidad o los rechazos basados en prejuicios culturales que se convierten en barreras informales muy sólidas. Las personas con discapacidad intelectual o psicosocial son particularmente estigmatizadas y se les impide ejercer su derecho a votar por su discapacidad o por el hecho de que algunas están bajo tutela o custodia.

Un ejemplo de posible discriminación es lo dispuesto en el artículo 280 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: *En ningún caso se permitirá el acceso a las casillas a personas que se encuentren privadas de sus facultades mentales, intoxicadas, bajo el influjo de enervantes, embozadas o armadas.* Esta disposición legal, al menos teóricamente, puede interpretarse como una restricción de acceso a personas con discapacidad mental.

ALGUNAS BARRERAS A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Las leyes en México establecen que las personas con discapacidad no solo tienen el derecho, sino la obligación de votar, por lo que es relevante advertir la existencia de barreras a las que se enfrentan las PcD al momento de intentar ejercer su derecho y cumplir con su obligación. Entre esas barreras, se pueden mencionar las siguientes:

- **Accesibilidad:**¹⁰ de información y física. Desde el proceso para tramitar la credencial para votar, los lugares donde se ubican los módulos, la accesibilidad física en el transporte público y en la calle para acudir a dichos módulos; los formatos que se utilizan, la información que brindan los partidos políticos y los órganos electorales; la ubicación de las casillas, los implementos necesarios para poder emitir el voto, los medios de información sobre los resultados, etcétera.
- **Sensibilización**¹¹ y **capacitación:** al personal de los módulos para emitir las credenciales para votar, a funcionarias y funcionarios de casilla.
- **Legislación:** la lineación de todas las leyes y reglamentos en materia electoral a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Y los Juicios de Interdicción: en el caso de los derechos de participación política, por regla general se reconoce a toda la ciudadanía, salvo el caso de que por sentencia judicial de interdicción o incapacitación se limite el ejercicio del derecho al sufragio activo y pasivo.

10. Entendida como la posibilidad de que las personas con discapacidad puedan hacer uso, en igualdad de condiciones con las demás, del entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información así como otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales.

11. Se refiere al proceso de concientización dirigido a la sociedad en general, para fomentar actitudes receptivas (o incluyentes) y percepciones positivas de las personas con discapacidad y del respeto a sus derechos y libertades fundamentales.

Ejemplo de lo anterior es el voto electrónico, herramienta que ya está instrumentada para residentes en el extranjero, pero que legalmente no está disponible para, por ejemplo, las personas con discapacidad que se encuentran postradas o que tienen alguna dificultad para caminar, subir o bajar. Si sabemos que el 29.2% de las personas con discapacidad motriz (dificultad para caminar, subir o bajar), se debe a su edad avanzada, ¿por qué no ofrecer la posibilidad de ejercer el voto vía electrónica a ese segmento de población? ¿Qué porcentaje del denominado abstencionismo está provocado por las restricciones a las que se enfrentan las personas con discapacidad por ejemplo en el transporte público?

CONCLUSIONES

Como en el ejercicio de otro tipo de derechos, los político-electorales también presentan restricciones a las PcD. A pesar de los esfuerzos de las autoridades electorales, no existen las condiciones suficientes para lograr la plena inclusión de las personas con discapacidad. Dichos esfuerzos se han traducido en instrumentos institucionales que no están reconocidos en la legislación, lo que en nuestro país ha quedado demostrado que es indispensable para vencer ciertas inercias culturales.

En la materia electoral, con todo y su amplia regulación a nivel nacional, contrastan los pocos dispositivos legales para el ejercicio de derechos político-electorales de las personas con discapacidad, aun cuando estas representan por lo menos el 16.5% de la población total.

La capacitación y sensibilización de toda la población es una parte fundamental, pero no es lo único que resolverá el

tema; la construcción de una nueva cultura de inclusión es necesaria; construcción que debiera ir de la mano de una legislación político-electoral también incluyente.

