

Derechos político-electorales de las personas con discapacidad en México. Una visión desde la inclusión social

*Political and electoral rights
of persons with disabilities in Mexico.
A vision from the social inclusion*

María del Carmen Carreón Castro (México)*

Fecha de recepción: 1 de junio de 2018.

Fecha de aceptación: 17 de diciembre de 2018.

RESUMEN

Los derechos de las personas con discapacidad son exactamente los mismos que los del resto de la población. La diferencia radica en que, como grupo vulnerable, se enfrentan a diversas barreras para poder ejercerlos plenamente. La inclusión, como herramienta de consolidación democrática, hace del tema de la discapacidad una responsabilidad compartida, tanto de los actores políticos como de la sociedad civil. En ese sentido, ¿cuál ha sido el papel del derecho mexicano para el reconocimiento y protección de los derechos político-electorales de las personas con discapacidad? Este trabajo tiene como objetivo dar a conocer las aportaciones por parte de las instituciones electorales mexicanas, así como la agenda pendiente y los retos en la materia.

* Magistrada de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. carmen.carreon@te.gob.mx.

PALABRAS CLAVE: personas con discapacidad, derechos humanos, derechos político-electorales, inclusión social, democracia.

ABSTRACT

The rights of persons with disabilities (PwD) are exactly the same than the rest of the population, the difference is that as a vulnerable group they face various barriers to be able to fully exercise them. Inclusion as a tool for democratic consolidation makes the issue of disability a shared responsibility of both political actors and civil society, in that sense, what has been the role of Mexican law for the recognition and protection of political rights of PwD? The objective of this work is to make known the contributions made by the Mexican electoral institutions, as well as the pending agenda and challenges in the matter.

KEYWORDS: persons with disabilities, human rights, political rights, social inclusion, democracy.

Introducción

En 2018 se eligieron más de 3,400 cargos, tanto en el ámbito federal como en el local; el 1 de julio se celebraron las elecciones más grandes y complejas en la historia de la vida democrática de México. Al tener este escenario como antesala, se requería de una participación activa por parte de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas; esto garantizaría que todas las voces fueran escuchadas en igualdad de circunstancias. En otras palabras, de todos dependía que este proceso electoral fuera el más inclusivo y todos fueran iguales en cuanto a derechos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece en su artículo 1, párrafo 5, el principio de no discriminación; la prohibición es motivada por diversas razones, entre las cuales se contemplan los tipos de discapacidades. La discriminación se expresa como un tratamiento adverso o negativo que, ejercido con base en prejuicios y estigmas dirigidos contra grupos determinados, limita o niega los derechos fundamentales y las oportunidades relevantes de las personas que los componen (Rodríguez 2017, 81).

En tanto, el artículo 4 de la CPEUM señala que todas y todos son iguales ante la ley; en la parte que esta no lo distingue, nadie tiene por qué hacerlo. La igualdad como aspiración democrática debe imperar en los procesos electorales actuales, así como en los sucesivos, y, junto con el principio de no discriminación, se instituyen como elementos fundantes de la consolidación de una democracia inclusiva.

La discapacidad es un concepto que evoluciona, y resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras derivadas de la actitud y el entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad en igualdad de condiciones con los demás (DOF 2007). Actualmente dicha interacción no puede ser comprendida si no es con el paradigma de los derechos humanos.

A partir de la reforma constitucional de 2011, en el ámbito de sus competencias, las autoridades tienen la obligación de promover, respetar, pro-

teger y garantizar los derechos humanos reconocidos en la CPEUM y en los tratados internacionales de los que México es parte en materia de discapacidad. El mayor referente es, sin lugar a dudas, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), el primer tratado internacional del siglo XXI que promueve los derechos de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones (Conapred 2017). En esta tesitura, la no discriminación y la igualdad son componentes fundamentales de las normas internacionales de derechos humanos (ONU 2009a, 1).

La discapacidad cuenta con sus propias variables, que se complejizan con el paso del tiempo. En México, es un tema que siempre ha estado presente en el imaginario colectivo, pero de forma invisibilizada; en consecuencia, su reflexión, desde el ámbito jurídico, es aún más reciente. Lo importante de comenzar la discusión es la posibilidad de poder detectar el qué y el cómo se deberán emprender medidas para mejorar las condiciones de acceso para el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad.

En ese sentido, ¿cuál ha sido el papel del derecho mexicano en el reconocimiento y la protección de los derechos político-electorales de estas personas? Esa es la pregunta central y el objetivo final es que todas las acciones o propuestas que se implementen para nivelar el piso de oportunidades de este sector deben hacerse con un abordaje teórico y práctico acerca de la discapacidad desde el modelo de inclusión social, el cual ha sido retomado por instrumentos internacionales, específicamente por la CDPD.

Para los efectos del presente trabajo, el ensayo está compuesto por tres apartados. En el primero se muestra la discapacidad en números; se aborda cuál es la situación actual en México de este sector de la población en términos cuantitativos. Posteriormente, en el segundo se describe en qué consiste el modelo de inclusión social y cuáles son las diferencias y similitudes en comparación con otros modelos que han analizado el tema. En el tercer apartado se hace referencia a cuáles han sido los avances

en la legislación mexicana, así como algunos criterios jurisprudenciales destacados en materia de derechos político-electorales de las personas con discapacidad.

El análisis contribuye a identificar la agenda pendiente en cuanto a los derechos político-electorales a fin de realizar algunas consideraciones finales en torno a los retos que se deben enfrentar para la construcción de una democracia inclusiva, en la cual la participación de las personas con discapacidad sea un tema prioritario para el derecho electoral.

Discapacidad en México y en el mundo

La discapacidad es parte de la condición humana; casi todas las personas tendrán una temporal o una permanente en algún momento de sus vidas, y quienes sobrevivan y lleguen a la vejez experimentarán cada vez más dificultades de funcionamiento (ONU 2011, 3). Esto significa que ninguna persona está exenta de vivir con algún tipo de discapacidad.

La población con discapacidad ha ido en aumento. El primer censo poblacional que se realizó en México data de 1895, en el gobierno de Porfirio Díaz; pero fue en 1996 —es decir, 101 años después— cuando se utilizó el primer instrumento para identificar a la población con discapacidad: la Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social. Dicha encuesta ha contribuido a visibilizar a las personas con discapacidad, lo que representa un gran avance; no obstante, el modelo empleado se basa en un enfoque médico-biológico, es decir, el que entiende a la discapacidad como una enfermedad o padecimiento y este se mantuvo en las versiones 2000, 2004, 2009, 2013 y el XII Censo General de Población y Vivienda (Inegi 2016, 15).

De acuerdo con el censo poblacional de 2010, existen en México 5,739,270 personas con discapacidad, lo que representa 5.1 % de la población total. Un estudio posterior (Inegi 2014, 22) señala que la prevalencia es de 6 %, lo que significa que 7.1 millones de habitantes del país tienen discapacidad y 13.2 % —es decir, 15.8 millones de habitantes—

reportan tener una limitación para realizar alguna de las ocho actividades evaluadas:

- 1) Caminar, subir o bajar usando sus piernas.
- 2) Ver (aunque use lentes).
- 3) Mover o usar sus brazos o manos.
- 4) Aprender, recordar o concentrarse.
- 5) Escuchar (aunque use aparato auditivo).
- 6) Bañarse, vestirse o comer.
- 7) Hablar o comunicarse.
- 8) Problemas emocionales o mentales (Inegi 2014).

Cuadro 1. Tasa de personas con discapacidad por cada 1,000 habitantes en las entidades federativas

Entidad federativa	Tasa de población
Nayarit	82
Durango	75
Colima	74
Jalisco	74
Zacatecas	74
Michoacán	69
Baja California Sur	68
Veracruz	67
Chihuahua	66
San Luis Potosí	66
Oaxaca	65
Sinaloa	65
Yucatán	65
Estado de México	62
Guerrero	61
Querétaro	60
Campeche	59
Tabasco	58
Baja California	57
Guanajuato	56

Continuación.

Entidad federativa	Tasa de población
Hidalgo	56
Morelos	56
Nuevo León	55
Sonora	55
Tlaxcala	54
Quintana Roo	53
Aguascalientes	52
Puebla	52
Tamaulipas	51
Ciudad de México	47
Coahuila	45
Chiapas	41

Fuente: Elaboración propia con base en Inegi (2016).

En el ámbito nacional, Nayarit se posiciona en el primer lugar con la tasa de personas con discapacidad más alta: 82 por cada 1,000 habitantes. Por el contrario, Chiapas se encuentra en el último lugar de la tabla, mientras que Ciudad de México ocupa el lugar número 30, con un total de 47 personas por cada 1,000 habitantes; es decir, se encuentra por debajo de la media nacional, una cifra menor comparada con la cantidad total de habitantes, que oscila en los 8,918,653 habitantes (Inegi 2015).

En el ámbito de Latinoamérica, existe una gran dificultad para determinar un número preciso de la población con discapacidad debido a la diversidad de instrumentos y fuentes de consulta que no establecen criterios homogéneos. En los países de América Latina y el Caribe se estima que entre 2000 y 2011 ascendía a 66,000,000 de personas, una cifra aproximada a 12.3 % del total de la población regional (Cepal 2012, 199) de acuerdo con los censos de la ronda 2000 (que incluye a Colombia, El Salvador, Haití, Honduras, Paraguay, Venezuela, Antigua y Barbuda, Barbados, Belice, Granada, Guyana, Jamaica, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, y Trinidad y Tobago), de la ronda 2010 (que incluye a Brasil, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Uruguay, Aruba, Bahamas, Islas Caimán

y Monserrat), y encuestas especializadas (que incluyen a Argentina, Chile, Cuba, Guatemala, Nicaragua y Perú).

Se estima que en el mundo existen más de mil millones de personas con algún tipo de discapacidad, es decir, 15 % de la población total (OMS 2011b); se considera que entre los grupos vulnerables representa la minoría más grande. Estos datos duros no solo contribuyen a realizar un cálculo aproximado de la población con discapacidad, sino también permiten a los países:

- 1) Proporcionar un panorama acerca de la situación actual y su evolución. Los cambios en las condiciones políticas, económicas y sociales modifican el contexto en los estados; esos cambios deben ser igualmente aplicados en la definición de un marco legal o el establecimiento de políticas públicas (conforme a los estándares internacionales en materia de derechos humanos) más favorecedoras para que las personas con discapacidad puedan desarrollarse en todos los ámbitos de su vida y participar en igualdad de condiciones con el resto de la población.
- 2) Mejorar las metodologías de investigación y los instrumentos de medición de este sector de la población.
- 3) Elaborar un diagnóstico de las necesidades específicas de acuerdo con los tipos de discapacidades, por medio de la consulta directa a las personas con discapacidad.

La generación de información estadística se instituye como una guía que orienta el sentido de las legislaciones (nacionales y supranacionales) y políticas públicas para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, en quienes debe prevalecer el principio persona, proporcionando la más amplia protección, con el fin de que sus decisiones sean respetadas y se consideren en igualdad de circunstancias para su participación individual y colectiva.

A juicio de quien escribe, no solo se trata de impulsar una legislación que solucione las problemáticas en materia de inclusión de los grupos vulnerables; el fondo del asunto no se limita exclusivamente a una cuestión de índole jurídica, sino que es parte de una coyuntura de corte sociocultural, que tiene que ver con la forma en que se interactúa y entiende la discapacidad. La trascendencia en el uso de un modelo específico para estudiar el tema en el ámbito político-electoral permite detectar cómo las personas con discapacidad pueden participar activamente en la vida política y pública, de manera particular en los procesos electorales.

La discapacidad desde el modelo de la inclusión social

Históricamente, las personas con discapacidad se encuentran en una situación de desventaja. Aunado a eso, las circunstancias en México han contribuido a que, solo hasta recientes fechas, el tema recobrara importancia (IMDHD 2008, 89). Los modelos de tratamiento de la discapacidad han evolucionado conforme al desarrollo de las investigaciones académicas; estas han cuestionado la forma de examinar el fenómeno. El objetivo de este apartado es dar a conocer cuáles han sido los modelos teórico-metodológicos que han abordado el tema para finalizar con el modelo de inclusión social o también denominado de derechos humanos.

Cuadro 2. Clasificación de los modelos de tratamiento de la discapacidad



Fuente: Elaboración propia con base en IMDHD (2008).

La discapacidad ha estado presente desde las primeras civilizaciones. Como se puede observar en el cuadro 2, el modelo de prescindencia es el primero en aparecer y este considera que las causas del origen tienen como base motivos de carácter religioso (Palacios y Bariffi 2007, 13). Las personas con discapacidad eran consideradas como una maldición divina, castigo de los dioses por el mal comportamiento de las sociedades. Este modelo se puede localizar en la antigüedad grecorromana y en la Edad Media (González 2010, 14). En consecuencia, las personas con discapacidad eran eliminadas, ya sea por medio de políticas eugenésicas o de marginación (Palacios y Bariffi 2007, 14), siendo rechazadas y percibidas como improductivas o inútiles (IMDHD 2008, 56); desde una perspectiva jurídica, no eran consideradas como seres humanos y, por tanto, no eran sujetos de derechos y obligaciones. Basta recordar que el origen de la legislación civil se remonta a la familia romano-germánica.

En segundo lugar se encuentra el modelo médico-rehabilitador, el cual señala que las discapacidades tienen un origen —como su propio nombre lo menciona— médico; es decir, las personas con discapacidad ya no son consideradas inútiles o innecesarias, pero en la medida en que sean rehabilitadas (Palacios y Bariffi 2007, 14). La discapacidad es comprendida como una enfermedad que requiere ser curada o tratada para poder integrarse en la sociedad. Este modelo se sitúa a inicios del siglo xx (Palacios y Bariffi 2007, 15) y es a partir de la Primera Guerra Mundial que toma mayor fuerza (González 2010, 15); lo que hace es patologizar a las personas con discapacidad, por lo que su condición debe ser diagnosticada y atendida por especialistas del sector salud.

En tercer momento se ubica el modelo asistencialista, que en México predominó en la década de 1970. Se fundamenta en la organización política del Estado y en sus instituciones, ya que este determina cómo deben ser los sujetos que lo conforman y cómo deben ser tratados (Conapred 2016, 57). En otras palabras, un Estado de corte paternalista que será el encargado de atender las necesidades de las personas con discapacidad.

Este modelo no ve a las personas como iguales; por el contrario, necesitan del auxilio y la tutela del Estado para la toma de decisiones, en una especie de proteccionismo institucional.

En último lugar está el modelo de inclusión social, o también denominado de los derechos humanos, el cual considera que deben darse iguales oportunidades a todas las personas, sin importar el 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 razón que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y las libertades. De esta manera, se explica que es responsabilidad de toda la sociedad que las personas puedan vivir y desarrollarse con igualdad de posibilidades.

Este modelo centra el problema en la sociedad y no en el individuo; todos deben ajustar los espacios, las condiciones y las posibilidades para que las personas con discapacidad puedan participar en la toma de decisiones. Además, señala que la discapacidad está determinada por la interacción con entornos que pueden funcionar como barreras. Si la misma sociedad promueve entornos inclusivos, las barreras no existen y todas las personas se encuentran incluidas (CILSA, s. f.).

Cuadro 3. Algunas características de otros modelos de la discapacidad, además de los antes mencionados

De prescindencia o exclusión	Tradicional o de segregación	Médico-rehabilitador o integración	Modelo social o de inclusión
Existen personas normales y personas anormales.	Las personas con discapacidad no son consideradas como anormales y pasan a ser sujetos de cuidado.	Las personas con discapacidad serán normales en la medida en que sean rehabilitadas.	Las personas con discapacidad son iguales a todas las personas.
Las personas con discapacidad se encuentran fuera de la sociedad.	Las personas con discapacidad conforman un grupo; este se encuentra fuera de la sociedad.	Las personas con discapacidad conforman un grupo; este se encuentra dentro de la sociedad.	Las personas con discapacidad se encuentran dentro de la sociedad, conviviendo con todas y todos sin distinciones.

Continuación.

De prescindencia o exclusión	Tradicional o de segregación	Médico-rehabilitador o integración	Modelo social o de inclusión
Las personas con discapacidad son rechazadas y no son consideradas en ningún ámbito.	Las personas con discapacidad son separadas y se crean instituciones para que sean atendidas sus necesidades especiales.	Las personas con discapacidad son integradas, pero con otras personas con discapacidad.	Las personas con discapacidad son incluidas con toda la población.
Se habla de anormales, impedidos, discapacitados, incapacitados, inválidos, minusválidos, deficientes y todas aquellas palabras que se refieren a las personas con discapacidad como inferior de otro(a).	Se habla de anormales, impedidos, discapacitados, incapacitados, inválidos, minusválidos, deficientes y todas aquellas palabras que se refieren a las personas con discapacidad como inferior de otro(a).	Se habla de personas diferentes o personas especiales.	Se habla de personas con discapacidad, o dependiendo del tipo de discapacidad: personas con discapacidad intelectual, visual, auditiva o psicosocial.

Fuente: Elaboración propia con base en CILSA (s. f.).

Como se puede observar, el paradigma de la discapacidad ha tenido diversos matices. Hoy en día se presenta una transición del modelo médico-asistencialista hacia uno de verdadero empoderamiento, como es el de la inclusión social, según el cual las personas con discapacidad cuentan con las mismas oportunidades para desarrollarse en igualdad de circunstancias. Una sociedad debe diseñarse con la perspectiva de considerar la diversidad humana para volverse accesible y dar cabida a un sinnúmero de personas con características y necesidades muy diferentes entre sí, garantizando de este modo no solo la igualdad formal, sino también la igualdad sustantiva (Conapred 2016, 59).

Para que lo antes planteado sea material y fácticamente posible, se requiere de la participación de todas y todos. En este punto, es necesario no solo contextualizar y desarrollar el tema de la discapacidad, sino aterrizar los derechos político-electorales de las personas con discapacidad desde la inclusión social, en virtud de que este modelo parte de la premisa de los derechos humanos y de su condición inherente como personas.

Marco legal de los derechos de las personas con discapacidad en México

Dos principios constitucionales son los que contribuyen a la construcción de una democracia inclusiva: el de no discriminación y el de igualdad; ambos se erigen como parámetros para el ejercicio de los derechos humanos de las personas con discapacidad (incluyendo los derechos político-electorales).

En el marco legal en materia de discapacidad se cuenta con diversos instrumentos; el primero, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, publicada en junio de 2003, que tiene por objeto prevenir y eliminar todas las formas de discriminación que se ejerzan contra cualquier persona en los términos del artículo 1 de la CPEUM, así como promover la igualdad de oportunidades y de trato. Esta ley contempla, además, medidas de nivelación y de inclusión, y acciones afirmativas para garantizar a toda persona la igualdad real de oportunidades y el derecho a la no discriminación.

En orden cronológico, después vendría la firma de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo en 2008, el cual define al diseño universal como “El diseño de productos, entornos, programas y servicios que puedan utilizar todas las personas, en la mayor medida posible, sin necesidad de adaptación ni diseño especializado” (CDPD 2008).

Y a los ajustes razonables como:

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 (Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, artículo 1, fracción I, 2003; CDPD, artículo 2, párrafo 4, 2008).

Esto quiere decir que, en el caso del diseño universal, todo lo nuevo que se construya o implemente (edificios, procedimientos, objetos, programas, etcétera) debe estar planteado con estos principios, para que pueda ser utilizado por todo el mundo (incluidas las personas con discapacidad) y no elimine la necesidad de ayudas técnicas. Por su parte, en el segundo supuesto, los ajustes razonables facilitan el acceso, de una persona en particular que lo necesita o solicita, al entorno físico, el transporte, la información o las comunicaciones. Se aplican a partir de ese momento y no deben suponer una carga desproporcionada o indebida.

Con posterioridad, surgió la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, publicada en mayo de 2011, siete años después de la firma de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo. Funge como ley reglamentaria también del artículo 1 constitucional, estableciendo las condiciones en que el Estado deberá promover, proteger y asegurar el pleno ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad, con plena inclusión a la sociedad en un marco de respeto, igualdad y equiparación de oportunidades.

Esta Ley General incluye dos conceptos fundamentales en materia de discapacidad, uno de estos el de accesibilidad, entendido como:

Las medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales (Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, artículo 2, fracción I, 2011; CDPD, artículo 9, apartado 1, 2008).

Es decir, son las medidas que deben tomarse para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, de todos los tipos, al entorno físico, la

información y la comunicación y deben basarse en la normatividad que las regula. Estas se deben poner en marcha, aunque ninguna persona con discapacidad lo solicite o requiera todavía, pero pueden implementarse poco a poco (gradualmente).

Por otra parte, el derecho mexicano introduce a la Ley General el concepto de lengua de señas mexicana,¹ que consiste en una serie de signos gestuales articulados con las manos y acompañados de expresiones faciales, mirada intencional y movimiento corporal, dotados de función lingüística; forma parte del patrimonio lingüístico de la comunidad de sordos y es tan rica y compleja en gramática y vocabulario como cualquier lengua oral. Con esta introducción, se abre la puerta para un nuevo reto en materia de acceso a la justicia como derecho humano de las personas con discapacidad: contar con intérpretes traductores en lengua de señas mexicana y la necesaria profesionalización de su labor en los órganos jurisdiccionales.

Todo este marco jurídico es previo a la reforma constitucional de junio de 2011; posteriormente a esta, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) creó el Protocolo de Actuación para Quienes Imparten Justicia en Casos que Involucren Derechos de Personas con Discapacidad, que tiene como finalidad sugerir las directrices o los lineamientos a seguir en materia de personas con discapacidad, dirigido a las y los jueces del Poder Judicial de la Federación, y, a su vez, puede ser retomado por las autoridades electorales, en atención a los compromisos internacionales adquiridos por México.

La reforma constitucional es, sin lugar a dudas, un hito en la concepción de los derechos humanos. A partir de ese momento surge el modelo de inclusión social, o también denominado de los derechos humanos. Esta reforma marca un antes y un después acerca de la forma de ver y entender los derechos de las personas con discapacidad. Es en este punto

¹ Establecido en el artículo 2, fracción XVII, de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad.

que las normas jurídicas en materia de derechos humanos adquieren una dimensión distinta, más garantista, al ampliar la protección de las personas por medio de herramientas hermenéuticas, como son el principio pro-persona y la interpretación conforme.

Entonces, si los derechos humanos amplían el espectro de protección de las personas, ¿cuál es la relación entre estos y los derechos político-electorales? Los últimos son derechos fundamentales contenidos en la CPEUM; es decir, son prerrogativas que hacen que la ciudadanía pueda involucrarse en la toma de decisiones e incidir en uno de los espacios mayormente vulnerados a las personas con discapacidad: el escenario político.

El efectivo ejercicio de los derechos político-electorales promueven la inclusión y la participación en la sociedad (Conapred y CIDE 2012, 15) de las personas con discapacidad como grupo vulnerable. Estos derechos son:

- 1) Votar en las elecciones populares (artículos 34, fracción I, y 99, fracción V, de la CPEUM).
- 2) Ser votado para todos los cargos de elección popular (artículos 34, fracción II, y 99, fracción V, de la CPEUM).
- 3) Asociación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos (artículo 34, fracción III, y 99, fracción V, de la CPEUM).
- 4) Afiliación libre e individual a los partidos políticos (artículo 41, fracción I, párrafo 2, de la CPEUM).
- 5) Integrar autoridades electorales (artículo 79, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral).

En este orden de ideas, el planteamiento sería: ¿cuáles son los derechos político-electorales de las personas con discapacidad? Son exactamente los mismos que para el resto de la ciudadanía, solo que existe un impacto diferenciado en cómo se accede a estos debido a las barreras que enfrentan las personas con discapacidad en diversos contextos. Estos obstáculos cotidianos, sumados a la discriminación social y la falta

de legislación adecuada, crean la necesidad de eliminar o reducir al mínimo las limitaciones, que los ponen en inminente riesgo de exclusión social (Carreón 2017, 27). Por eso, es indispensable la existencia y actualización de un marco legal, políticas públicas y protocolos que sean pensados y contruidos a partir de una perspectiva de inclusión social; el objetivo del modelo es rescatar las capacidades, en vez de acentuar las discapacidades (Palacios 2008, 104-5). Las personas con discapacidad deben ser partícipes de la democracia a partir del reconocimiento y la valoración de las diferencias, sin que eso represente una imposibilidad física y material de inmiscuirse en los asuntos políticos del país.

La carta magna no es el único instrumento que señala derechos político-electorales; la CDPD establece, además, derechos en torno a la participación en la vida política y pública, entre otras formas, mediante:

- 1) La garantía de que los procedimientos, las instalaciones y los materiales electorales sean adecuados, accesibles y fáciles de entender y utilizar.
- 2) La protección del derecho de las personas con discapacidad a emitir su voto en secreto en elecciones y referéndum públicos sin intimidación.
- 3) 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 estas, permitir que una persona de su elección les preste asistencia para votar.²

Las normas jurídicas no son suficientes; estos derechos para las personas con discapacidad las convierte en titulares de prerrogativas otorgadas por el Estado, pero también hacen falta mecanismos para el ejercicio de dichas potestades. Eso implica la existencia de medios materiales que generen condiciones óptimas para que las personas con discapacidad puedan

² Establecida en el artículo 29 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

ejercer sus derechos político-electorales; en otras palabras, es necesaria la existencia de instalaciones, materiales, procedimientos y contenidos accesibles, adecuados a los diferentes tipos de discapacidades. La mejora y actualización de normas jurídicas en pro de las personas con discapacidad solo es posible mediante el trabajo en equipo, en forma transversal, para todos los actores, dígase partidos políticos, sociedad civil y autoridades electorales. A continuación se precisa a estos últimos, así como sus principales logros desde el ámbito institucional en materia de inclusión de las personas con discapacidad.

*Avances en materia de inclusión
desde las autoridades electorales*

**Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación**

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha sido uno de los grandes impulsores en materia de inclusión. Como autoridad jurisdiccional ha emitido, por medio de las diferentes Salas, una diversidad de criterios jurisprudenciales que orientan a favor de los derechos político-electorales de las personas con discapacidad. Se mencionan dos logros importantes.

Acuerdo general SUP-AG-40/2018

El acuerdo hace un interesante pronunciamiento en materia de discapacidad, que invita a la reflexión de un tema muy poco discutido: las cuotas de las personas con discapacidad para cargos de elección popular en los partidos políticos.

En este asunto, el ciudadano Roque Alberto Velázquez, quien tiene una discapacidad visual (ceguera), presentó un escrito ante el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred) para solicitar ser incluido en una de las 17 fórmulas de candidaturas en la lista nacional plurinominal para integrar el Senado de la República, representando al Partido Encuentro

Social (PES). El órgano, al advertir que se trataba de materia electoral, remitió el asunto al Instituto Nacional Electoral (INE).

Posteriormente, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del INE recibió el oficio con número INE-UT/4385/2018, y esta, a su vez, remitió el escrito del peticionario a la Sala Superior del TEPJF, pues consideró que la supuesta omisión del PES de no incluirlo en la lista de candidatos plurinominales para el Senado de la República contraviene los principios de igualdad y no discriminación en la repartición de los cargos de elección popular para personas con discapacidad. Adicionalmente, en un escrito enviado por correo electrónico, el ciudadano manifestó que ningún partido político ni el propio INE habían emitido convocatorias en sistema de lectura braille.

La Sala Superior identificó el expediente con la clave SUP-AG-40/2018. De la narración de los hechos se desprende que el peticionario se ostenta como militante del PES y buscó, en reiteradas ocasiones, la posibilidad de entablar comunicación con los dirigentes políticos del citado partido. Se acordó remitir el escrito al máximo órgano de representación del partido, el cual puede, de acuerdo con sus reglas estatutarias, tramitar el cauce correspondiente a la petición, así como darle respuesta, de manera expedita e inmediata, al peticionario en la forma que mejor corresponda, considerando la adopción de ajustes razonables en atención al tipo de discapacidad que tiene el ciudadano.

El acuerdo emitido por la Sala Superior abre el debate acerca de si deberían existir o no las cuotas de personas con discapacidad para postularse a cargos de elección popular y ejercer su derecho político-electoral de ser votado, como una acción afirmativa que permita nivelar el piso de oportunidades para grupos vulnerables, como las personas con discapacidad, tal y como se inició con las cuotas de género. En ese sentido, los partidos políticos, como actores de los procesos electorales, también han emprendido acciones en materia de inclusión de las personas con discapacidad en sus documentos básicos, cuyos resultados arrojan que solo

un partido —Partido Revolucionario Institucional (PRI)— establece en sus estatutos una cuota fija de personas con discapacidad para ocupar cargos directivos, mientras que tres partidos políticos (PRI, Nueva Alianza y PES) incluyen en su declaración de principios un organismo en el ámbito nacional que atiende el tema de discapacidad y, por último, tan solo dos partidos —PRI y Partido de la Revolución Democrática (PRD)— establecen una agenda de discapacidad en sus programas de acción.

En una opinión personal, las cuotas de personas con discapacidad son una medida que debe ser retomada e implementada por todos los partidos políticos para que estas tengan la posibilidad de postularse a cargos públicos, lo que evidencia que la sociedad está realmente comprometida con la construcción de una democracia inclusiva, en la que grupos vulnerables puedan ser escuchados y representados, sin limitar los derechos político-electorales de las personas con discapacidad exclusivamente a la emisión del voto.

Procedimiento especial sancionador SRE-PSC-27/2016³

La Sala Regional Especializada, en busca de refrendar su compromiso con la protección de los derechos político-electorales de las personas con discapacidad, también ha emitido resoluciones que promueven los ajustes razonables y las medidas de inclusión, acentuando, principalmente, el derecho de acceso a la información y comunicación política. En este espacio se analizará el procedimiento especial sancionador SRE-PSC-27/2016, una queja presentada por el PRI y el Partido Verde Ecologista de México (por acumulación de procedimientos) en la que denuncian al Partido Acción Nacional (PAN) por la omisión de subtítular un promocional denominado “Ya estuvo bueno”, así como por contener expresiones que calumniaban al entonces gobernador de Chihuahua. Por cuestiones de espacio y para efectos del presente ensayo, solo se hará referencia a la omisión

³ Para una explicación más detallada, véase Carreón (2016).

y vulneración de los derechos de las personas con discapacidad auditiva en el caso concreto del promocional.

El acceso a la información en materia electoral de las personas con o sin discapacidad es un derecho fundamental contenido en instrumentos nacionales e internacionales. Este permite a los votantes la reflexión y emisión de un voto razonado en los comicios; en consecuencia, da a conocer a los y las candidatas, así como sus propuestas políticas. Es una obligación y responsabilidad de los partidos políticos.

Esta queja interpuesta por el PRI aduce como motivo de inconformidad, vinculado con el uso indebido de la pauta que le corresponde al PAN, del posible incumplimiento del acuerdo INE/ACRT/34/2015 aprobado por el Comité de Radio y Televisión del INE, mediante el cual se establece que todos los materiales pautados deben estar subtítulados con el propósito de garantizar el derecho a la información de las personas con discapacidad auditiva. La Sala Regional Especializada considera que el PRI sí se encuentra facultado para deducir acciones tuitivas de intereses difusos en beneficio de las personas con discapacidad; esto quiere decir que, al no subtítular los promocionales, se están violentando los derechos de este grupo, al cual el Estado debe garantizar el acceso a la información en igualdad de circunstancias que el resto de la población.

La resolución hizo un análisis exhaustivo acerca de los derechos de las personas con discapacidad, tanto en el ámbito nacional como en el internacional, entre los que destaca el derecho a la igualdad y la no discriminación, el derecho a la accesibilidad, el derecho al acceso a la información y a la participación en la vida política y pública, pero hizo mención del modelo de inclusión social o de derechos humanos. De acuerdo con la fundamentación legal, la Sala Regional Especializada llegó a las siguientes conclusiones:

- 1) Se inobservaron los derechos fundamentales de las personas con discapacidad auditiva en su vertiente de participación política, de no discriminación, de igualdad y de acceso a la información político-electoral para el ejercicio de los derechos de votar y ser votado.

- 2) Se afectó el modelo de comunicación política debido a que no se generaron las mejores condiciones para que las personas con discapacidad puedan participar en la vida democrática del país.
- 3) La infracción sí generó afectación en los derechos fundamentales de las personas con discapacidad.
- 4) La conducta es singular, ya que se trata de una omisión de mecanismos de inclusión para la participación de un sector vulnerable.
- 5) En la resolución no se encontraron elementos que permitan acreditar que la conducta se realizó de manera intencional o con el propósito de afectar los derechos de las personas con discapacidad.

Aunado a la labor que se ha realizado en materia jurisdiccional a favor de los derechos de las personas con discapacidad, el INE, como autoridad administrativa encargada de organizar los comicios, ha logrado, en coordinación con asociaciones de la sociedad civil, impulsar la inclusión de este grupo en los procesos electorales mediante diversas acciones que mejoran las condiciones de accesibilidad para el ejercicio de sus derechos político-electorales. Entre estas sobresalen la incorporación de la mascarilla en braille, la utilización de mamparas especiales diseñadas para que la ciudadanía que use sillas de ruedas o personas de talla pequeña puedan emitir su sufragio (proceso electoral federal 2003), la subtitulación de materiales audiovisuales de difusión y campañas institucionales (a partir de 2011), entre otras.

En lo que respecta al proceso electoral 2017-2018, el TEPJF, el INE y las organizaciones civiles trabajaron en los 28 requerimientos solicitados para facilitar el acceso a las casillas a personas con limitaciones físicas, o que tienen que acudir con un acompañante que las auxilie para que puedan marcar la boleta, o quienes requieren ingresar a votar con su perro guía. De estos requerimientos, 18 fueron catalogados por el INE como atendibles, 7 parcialmente atendibles y solo 4 como no atendibles, debido a que su solución se encuentra fuera de los límites del órgano electoral (Pájaro Político 2018).

De igual forma, el Consejo General del INE aprobó el Protocolo para la Inclusión de las Personas con Discapacidad como Funcionarios y Funcionarias de Mesa Directiva de Casilla, mediante el acuerdo INE/CH161/2017, el cual tiene como objetivo general contar con una guía que oriente las acciones encaminadas a crear las condiciones para la participación efectiva de personas con discapacidad como funcionarios y funcionarias de mesas directivas de casilla en todos los tipos de elección (federal, local, concurrente, ordinaria y extraordinaria, incluyendo el voto de las y los mexicanos en el extranjero), en igualdad de condiciones y sin discriminación alguna. También se elaboró el Decálogo de Elecciones y Derechos de las Personas con Discapacidad, en conjunto con el TEPJF y la coalición “México por los derechos de las personas con discapacidad”, que difunde los derechos político-electorales con que cuenta este grupo.

Como se mencionó anteriormente, la población con discapacidad va en aumento. Al respecto, también se ha generado una estadística a partir del Registro Federal de Electores para detectar este sector y su participación conforme a los procesos electorales y al tipo de discapacidad que presentan.

Cuadro 4. Estadística nacional por tipo de discapacidad registrada en los módulos de atención ciudadana del Registro Federal de Electores

Año	Tipo de discapacidad							Total
	Motriz	Visual	Auditiva	Del habla	Comprensión del lenguaje	Mental	Más de una discapacidad	
2013	15,015	7,780	3,939	2,076	1,116	5,050	0	34,976
2014	33,777	25,039	9,105	3,583	2,380	11,711	19,356	104,951
2015	24,939	19,170	6,009	2,376	1,792	8,306	16,035	78,627
2016	32,565	25,279	8,033	2,787	2,578	10,629	22,796	104,667
2017	31,691	26,750	8,211	2,711	2,759	10,462	23,137	105,721
2018	7,968	6,053	2,137	682	675	2,375	5,138	25,028
Total	145,955	110,071	37,434	14,215	11,300	48,533	86,462	453,970

Fuente: INE (2018).

De acuerdo con el cuadro 4, en México hay 453,970 personas con alguna discapacidad registradas en el padrón electoral, cuya prevalencia es la motriz, con 145,955 personas. Por lo que se puede observar, todavía queda un largo camino por recorrer para garantizar el ejercicio de los derechos político-electorales de las personas con discapacidad.

Reflexiones finales

La labor de las instituciones electorales es promover los mecanismos necesarios para garantizar el efectivo ejercicio de los derechos político-electorales de las personas con discapacidad. Por lo tanto, ¿cuáles son las obligaciones como autoridades electorales? El primer paso es realizar un diagnóstico acerca de las necesidades de las personas con discapacidad por medio de la consulta a este sector de la población, para lo cual se pueden considerar estos puntos:

- 1) Identificar los derechos político-electorales que mayormente son vulnerados de las personas con discapacidad. Lo anterior significa que se debe trabajar en las áreas en que se detecten más violaciones o menoscabo, ya que permitirá construir un escenario para impulsar iniciativas de ley, políticas públicas y buenas prácticas en materia de inclusión.
- 2) Determinar los principales obstáculos que enfrentan las personas con discapacidad para el efectivo ejercicio de sus derechos; desde la emisión del voto o la participación como funcionarios y funcionarias de casilla hasta la postulación a cargos de elección popular. A partir de esta premisa, generar campañas de difusión para crear consciencia acerca de la discapacidad y la sensibilización como un tema prioritario en el ámbito político-electoral.
- 3) Implementar medidas que permitan eliminar las barreras ya existentes mediante los criterios de ajustes razonables, diseño universal y accesibilidad.

El fin último es establecer líneas de trabajo que coadyuven a transformar los compromisos en acciones concretas. El objetivo es mejorar las condiciones de accesibilidad para erradicar las desigualdades y las brechas, generar estrategias en pro de los derechos de las personas con discapacidad y continuar fortaleciendo el Estado democrático de derecho. Como ciudadanía, es un derecho; como autoridad, es una obligación.

Fuentes consultadas

- Carreón Castro, María del Carmen. 2016. “Una sentencia histórica a favor de los sordos. Aportaciones y límites”. *Alegatos* 93 (mayo-agosto): 497-518.
- . 2017. “Derechos y justicia sin exclusiones”. *Foro Jurídico* 171 (diciembre): 27-31.
- CDPD. Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. 2008. Disponible en https://www.ohchr.org/Documents/Publications/AdvocacyTool_sp.pdf (consultada el 15 de abril de 2018).
- Cepal. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 2012. Panorama mundial de América Latina. Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1247/1/S2012959_es.pdf (consultada el 18 de abril de 2018).
- CILSA. Centro de Integración Libre y Solidario de Argentina. s. f. Organización no gubernamental por la inclusión. Disponible en <https://desarrollarinclusion.cilsa.org/di-capacidad/un-poco-de-historia-exclusion-segregacion-integracion-inclusion-solo-palabras/> (consultada el 18 de abril de 2018).
- CNDH. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. 2016. Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo. México: CNDH.
- Conapred. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. 2016. *Accesibilidad*. México: Conapred.

- . 2017. Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Nueve años de vigencia. Disponible en <https://www.gob.mx/conadis/articulos/convencion-sobre-los-derechos-de-las-personas-con-discapacidad-nueve-anos-de-vigencia?idiom=es> (consultada el 20 de abril de 2018).
- y CIDE. Centro de Investigación y Docencia Económicas. 2012. *Reporte sobre la discriminación en México 2012. Derechos políticos*. México: Conapred/CIDE.
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2016. Disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf> (consultada el 20 de abril de 2018).
- DOF. Diario Oficial de la Federación. 2007. Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. 24 de octubre. [Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5004433&fecha=24/10/2007 (consultada el 20 de abril de 2018)].
- Egea García, Carlos y Alicia Sarabia Sánchez. 2001. *Visión y modelos conceptuales de la discapacidad*. Disponible en <http://sid.usal.es/idocs/F8/ART7589/VisionDis.pdf> (consultada el 5 de mayo de 2018).
- González Ramos, Alonso Karim. 2010. *Capacidad jurídica de las personas con discapacidad*. México: CNDH.
- IMDHD. Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia. 2008. *Armonización legislativa en materia de discapacidad en México: actualidad y retos*. México: IMDHD.
- INE. Instituto Nacional Electoral. 2018. Disponible en <https://www.ine.mx/sobre-el-ine/> (consultada el 15 de abril de 2018).
- Inegi. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2010. *Censo de Población y Vivienda 2010, cuestionario ampliado*. México: Inegi.
- . 2014. La discapacidad en México. Disponible en http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825090203.pdf (consultada el 15 de abril de 2018).

- . 2015. Boletín de prensa 271/15. Disponible en http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2015/especiales/especiales2015_07_1.pdf (consultada el 5 de mayo de 2018).
- . 2016. La discapacidad en México, datos al 2014. Disponible en http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825090203.pdf (consultada el 5 de mayo de 2018).
- Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. 2003. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/262_210618.pdf (consultada el 5 de mayo de 2018).
- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. 1996. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/149_190118.pdf (consultada el 5 de mayo de 2018).
- Ley General para la Inclusión de Personas con Discapacidad. 2011. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPD_120718.pdf (consultada el 5 de mayo de 2018).
- OMS. Organización Mundial de la Salud. 2011a. Informe mundial sobre la discapacidad. Disponible en http://www1.paho.org/arg/images/Gallery/Informe_spa.pdf (consultada el 5 de mayo de 2018).
- . 2011b. Resumen informe mundial sobre discapacidad. Disponible en http://www.who.int/disabilities/world_report/2011/summary_es.pdf (consultada el 5 de mayo de 2018).
- ONU. Organización de las Naciones Unidas. 2009a. Consejo Económico y Social. Disponible en https://conf-dts1.unog.ch/1%20spa/tradutek/derechos_hum_base/cescr/00_1_obs_grales_cte%20dchos%20ec%20soc%20cult.html (consultada el 8 de abril de 2018).
- . 2009b. Observación general no. 20. La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales. Ginebra: ONU.
- . 2011. Disponible en <http://www.un.org/en/ecosoc/docs/docs.shtml> (consultada el 15 de abril de 2018).

- Pájaro Político. 2018. ¿Elecciones incluyentes? INE promete mejoras para facilitar el voto a personas con discapacidad. Disponible en <https://www.animalpolitico.com/2018/05/elecciones-incluyentes-ine-mejoras-personas-discapacidad/> (consultada el 10 de mayo de 2018).
- Palacios, Agustina. 2008. *El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. Madrid: Ediciones Cinca.
- y Francisco Bariffi. 2007. *La discapacidad como una cuestión de derechos humanos. Una aproximación a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. México: Ediciones Cinca.
- Rizo Morales, Patricia y María Emilia Montejano Hilton. 2016. *Familia y discapacidad*. México: Tirant Humanidades.
- Rodríguez Zepeda, Jesús. 2017. *Iguales y diferentes: la discriminación y los retos de la democracia incluyente*. México: TEPJF.