

Representación política de las personas con discapacidad

Political representation of people with disabilities

Yurisha Andrade Morales (México)*

Fecha de recepción: 8 de julio de 2019.

Fecha de aceptación: 27 de febrero de 2020.

RESUMEN

Los instrumentos internacionales y nacionales han abonado a garantizar el efectivo ejercicio de los derechos político-electorales de las personas con discapacidad mediante el voto activo y el voto pasivo, así como desde la organización de las elecciones en México, en las que las autoridades electorales han tenido una importante participación. Tanto las autoridades como la sociedad deben propiciar cambios trascendentales desde sus trincheras, con la finalidad de empoderar a las personas con discapacidad y hacer efectivos sus derechos político-electorales.

PALABRAS CLAVE: derechos políticos, democracia, discapacidad, discriminación, acciones afirmativas, candidaturas.

ABSTRACT

The international and national instruments have paid to guarantee the effective exercise of the political and electoral rights of persons with disabilities through active voting as well as passive voting, as well as from the organization of the own elections in our country, where the electoral

* Doctora en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Magistrada del Tribunal Electoral de Michoacán. yurisha.andrade@teemcorreo.org.mx.

authorities have had an important participation. Both the authorities and society must promote transcendental changes from each of their trenches, in order to empower people with disabilities and make effective their electoral political rights.

KEYWORDS: political rights, democracy, disability, discrimination, affirmative actions, candidacies.

Introducción

La representación política es una de las grandes expresiones de una sociedad democrática contemporánea. El todo de esa representación integra las partes y las mantiene en el contexto de la pluralidad, lo cual enriquece la dinámica de la discusión pública y la confección de leyes y ordenamientos jurídicos que rigen la convivencia de la comunidad política y social. Mayorías y minorías caben en este horizonte de participación democrática.

Por ello, es pertinente plantear que hay minorías que, por su relevancia social y política, van decantando la dinámica democrática para que esta enfoque como temas de interés público las necesidades que ellas tienen y, por tanto, la necesaria representación política. Hay varios casos de grupos minoritarios que han ido adquiriendo densidad política, y sus necesidades se han vuelto temas de interés público, precisamente por la vulnerabilidad en que podrían estar, lo cual pondría en riesgo sus derechos fundamentales de acceso a todos los bienes brindados por una sociedad democrática que mira constantemente la dignidad humana. Tal es el caso de los pueblos originarios, de las personas trans o de las personas con discapacidad. Incluso, como lo determinó la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), las personas en prisión preventiva, que todavía no han sido sentenciadas, podrán ejercer su derecho al voto, en virtud del resguardo de su derecho humano fundamental de la presunción de inocencia.

Cualquier grupo minoritario que esté en riesgo de que sus derechos humanos fundamentales sean ignorados o lacerados suscitará, sin duda, el interés de las sociedades democráticas, que, precisamente, lo son en la medida en que apuntan a defender y promover tales derechos. Actualmente es cada vez más claro que hay una unidad inquebrantable entre la democracia y los derechos humanos, y quizá sea este binomio el que fundamenta y justifica que los grupos minoritarios —especialmente los más vulnerables— adquieran densidad política y, por tanto, necesidad de representación.

Este texto parte de esas premisas y se enfoca en realizar una propuesta para que las personas con discapacidad puedan tener una adecuada representación política.

El tema no es nuevo, y los marcos jurídicos y legales se han ensanchado lo suficiente para estar seguros de que a mayor vulnerabilidad, mayor protección por parte de un Estado democrático de derecho. De nueva cuenta, se reitera la simbiosis entre la democracia y los derechos humanos que ha adoptado la dinámica de las democracias contemporáneas y que la dibujan mejor: sin el resguardo de esos derechos fundamentales, la democracia languidece. Por el contrario, a mayor promoción de los derechos humanos fundamentales —particularmente de los grupos vulnerables—, la democracia se fortalece, se ensancha y se ejerce de forma plena.

La gama de derechos humanos ha caminado a través de las llamadas generaciones. La primera generación tiene que ver con los derechos fundamentales que reconocen de manera explícita la dignidad humana y los ámbitos de su expresión, como la vida, la libertad, la seguridad jurídica, la igualdad ante la ley y los derechos al debido proceso, a no ser perseguido políticamente y al voto como expresión clara y nítida de la participación en los asuntos públicos.

La segunda generación de derechos humanos tiene que ver con el acceso al bienestar, al desarrollo humano, social y económico y a la seguridad social; en general, esta gama de derechos alude a la vida digna de la persona y su familia, así como a las condiciones para lograrlo.

La tercera generación la constituyen los derechos especializados y abarca una nueva gama de ámbitos; se trata de derechos, por ejemplo, al uso de la ciencia y la tecnología o que tienen que ver con el acceso a la solución de problemas alimentarios, demográficos, ecológicos, ambientales y del patrimonio común; también, abarca derechos de reivindicación cultural de grupos humanos minoritarios o vulnerables. Aquí se encuentran los grupos indígenas, los homosexuales, las personas con discapacidad, entre otros.

Como se puede apreciar, los derechos humanos se proyectan y se van encarnando en una línea progresiva concomitante con una mayor y mejor conciencia de la dignidad humana y de su responsabilidad en una sociedad abierta, democrática y plural. En el caso concreto de las personas con discapacidad, se trata de engarzar los derechos fundamentales, como el derecho al voto, con la tercera generación de derechos relativos al acceso a la solución de los problemas y a la salud, entre los cuales se encuentra la discapacidad. No se hará aquí una reflexión en torno a los derechos humanos, sino, a partir de estos, una propuesta concreta para que, al ser un grupo minoritario, tenga la representación política adecuada y, así, se garanticen sus derechos político-electorales, entre los que está el derecho al voto tanto activo como pasivo.

En este marco político-antropológico se citan los marcos legales correspondientes y se formula la propuesta de representación política para dicho sector.

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) del 13 de diciembre de 2006 proporcionó una visión general de los derechos humanos de este grupo. Su propósito, contenido en el artículo 1,

es promover, proteger y asegurar el goce pleno en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente (CDPD, artículo 1, 2008).

Al entrar en vigor —el 3 de mayo de 2008—, la Convención se convirtió en el instrumento rector para incluir a las personas con discapacidad en el diseño de acciones, planes y políticas públicas, mediante la adopción de medidas específicas que los estados deben implementar de manera transversal y progresiva.

La CDPD establece como principios rectores de los estados parte el respeto a la dignidad, la autonomía individual —incluida la libertad de tomar

decisiones propias— y la independencia de las personas; la no discriminación; la participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad; el respeto a la diferencia y la aceptación de las personas con discapacidad como parte de la diversidad y la condición humanas; la igualdad de oportunidades; la accesibilidad; la igualdad entre el hombre y la mujer, y el respeto a la evolución de las facultades de los niños y las niñas con discapacidad y de su derecho a preservar su identidad (CDPD, artículo 3, 2008).

De acuerdo con el *Informe mundial sobre la discapacidad*, auspiciado por la Organización Mundial de la Salud y el Banco Mundial, en el mundo hay al menos mil millones de personas que viven con algún tipo de discapacidad, lo que significa 15 % de los seres que habitan el planeta. En el informe se señalan como obstáculos significativos para ese grupo de personas tanto la insuficiencia de políticas y normas, como la falta de consulta y participación. Muchas personas con discapacidad están excluidas de la toma de decisiones en cuestiones que afectan directamente a su vida; por ejemplo, hay quienes no pueden decidir y controlar cómo se les brinda apoyo en sus hogares (OMS 2011, 7-10).

Por ello, una de las recomendaciones contenidas en el informe para generar un entorno incluyente es asegurar la participación de las personas con discapacidad, y al respecto se argumenta que el objetivo puede lograrse a partir de consultas acerca de cuestiones que les incumban y mediante una participación activa (OMS 2011, 20).

Las llamadas acciones afirmativas buscan propiciar condiciones equitativas de justicia e inclusión para todos los sectores de la sociedad, pero en México no se han desarrollado tomando en consideración a las personas con algún tipo de discapacidad. Son medidas compensatorias legítimas que reconocen asimetrías o fenómenos de marginación, los cuales se combaten con la aplicación de candados, inclusión o preferencia a quienes históricamente han sido excluidos. En algunos casos, estas medidas son temporales y en otros, permanentes, pues lo que buscan es detener la inercia discriminatoria que niega espacios o representación a quienes tienen derecho a ser representados.

Las acciones afirmativas son una práctica habitual en las democracias del mundo y no solo con efectos político-electorales. Tuvieron un impulso notable en Estados Unidos de América, cuando, en 1961, el presidente John F. Kennedy firmó una orden ejecutiva para compensar los efectos de la discriminación contra la población negra de su país, particularmente en el ámbito laboral.

En México se han adoptado diversas medidas legales o normativas para fortalecer los derechos políticos sin discriminación. Con esa lógica, en lo que respecta al derecho al voto, las personas con discapacidad visual cuentan actualmente con plantillas braille en las casillas o las personas trans de los grupos lésbico, gay, bisexual, transexual, transgénero, travesti e intersexual (LGBTTTI) pueden votar desde 2018 sin tener que cambiar la identidad de género con la que decidan acudir a las urnas, aunque esta no coincida con la que expresa su fotografía en la credencial de elector.

Esas medidas fortalecen el derecho de grupos vulnerables al voto sin discriminación; sin embargo, para sectores con notables entornos de desventaja, como son las personas con discapacidad, son insuficientes en cuanto al derecho a ser votado y representado de manera efectiva. Debido a ello, resulta pertinente avanzar en iniciativas de ley que apuesten por reglas integrales que completen el paquete de acciones afirmativas.

En México se ha avanzado mucho en materia de género y se han dado ya pasos relevantes en cuanto a normas que favorezcan la representación legislativa de los pueblos indígenas —en el primer caso, a partir de cambios constitucionales y legales, y en el segundo, por medio de medidas reglamentarias—. Además, algunos partidos políticos han incluido en sus estatutos acciones afirmativas distintas, por ejemplo, para jóvenes, pero no con gran atención en lo que respecta a la discapacidad; ahí existe un déficit considerable.

En cuanto a la presencia indígena, por acuerdo del Instituto Nacional Electoral (INE) se definieron 28 distritos con al menos 40 % y hasta 79 % de población de diversos pueblos originarios: 5 en Chiapas, 2 en Guerrero,

2 en Hidalgo, 7 en Oaxaca, 4 en Puebla, 1 en Quintana Roo, 1 en San Luis Potosí, 3 en Veracruz y 3 en Yucatán. Por ello, se mandató elegir al menos 12 de esos 28 distritos para que se postularan candidaturas indígenas (de las cuales, a su vez, debían ser 6 de hombres y 6 de mujeres indígenas) (INE 2017).

La Sala Superior elevó a 13, en lugar de 12, los distritos susceptibles de cuota indígena:

En este sentido, se considera que debe ajustarse la medida a fin de que los partidos políticos postulen únicamente candidatos indígenas en 13 distritos, a fin de garantizar que, efectivamente, los representantes que resulten electos sean personas que posean esa calidad y formen parte de las comunidades y pueblos indígenas en tales distritos. Al garantizar que todas las opciones de votación sean integrantes de los pueblos y comunidades indígenas, los ganadores serán personas pertenecientes a dichos colectivos, salvo en aquellos casos en los que se hubiere postulado una candidatura independiente no indígena.

Esta medida es congruente con el sentido del artículo Tercero Transitorio del Decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación, el catorce de agosto de dos mil uno. Dicho precepto dispuso que, para establecer la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales, deberá tomarse en consideración la ubicación de los pueblos y comunidades indígenas con la finalidad de propiciar su participación política (SUP-RAP-726/2017 y acumulados, 180-1).

El caso más desarrollado de acciones afirmativas en el ámbito electoral es el que tiene que ver con las cuotas de género para candidaturas, las cuales lograron al menos 40 % para un mismo género con la reforma electoral de 2007 (siempre se ocupaba ese porcentaje menor para mujeres y quedaba 60 % de candidaturas para hombres); y poco después, con una reforma constitucional y legal en 2014, se logró finalmente que el mandato

de paridad en la postulación de candidaturas implicara obligatoriamente 50 % para hombres y 50 % para mujeres.

El avance fue considerable en ese tema, pero todavía no se traduce en paridad de escaños y curules ganadoras, y es un hecho que han existido y persisten resistencias para eludir la regla.

Las eventuales resistencias que la cuota de género ha mostrado deben considerarse al momento de diseñar otro tipo de acciones afirmativas. Por ejemplo, se cumplía la cuota de género, pero postulando a mujeres como propietarias y a hombres como suplentes. Cuando ganaban las mujeres, sus partidos las presionaban para renunciar al cargo; así, el suplente hombre lo ocupaba. Por ello, tuvo que acotarse la práctica, haciendo explícito que la postulación, tanto de suplente como de propietario, debía ser por fórmula de un mismo género.

Actualmente, 90 millones de personas pueden votar en México: 52 % son mujeres y 48 % son hombres. Sin embargo, en 2018, la Cámara de Diputados quedó representada por 241 mujeres y 259 hombres, y la Cámara de Senadores estuvo integrada por 63 mujeres y 65 hombres. En 2015, la Cámara de Diputados, ya conformada a partir de la regla de paridad, tenía 213 mujeres (42.2 %) y 287 hombres (55.8 %), mientras que el Senado acusaba una brecha mayor —la integración era de 2012, es decir, de antes de la reforma de paridad en candidaturas—, con 86 hombres (67.2 %) y solo 42 mujeres (32.8 %). En el Senado, en la legislatura 2006-2012, la falta de representación de mujeres —que es un grupo mayoritario de población— era todavía mayor; entonces eran 106 hombres (82.8 %) y 22 mujeres (17.2 %) quienes ocupaban los espacios legislativos de la Cámara alta.

En el contexto de las acciones afirmativas, la marginación a personas con discapacidad no es un tema menor. Con base en las cifras que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) recabó en 2014, se estima que 6 % de la población tiene algún tipo de discapacidad. Según el mismo estudio, casi la mitad de las personas con discapacidad (47.3 %) son

adultas mayores (60 años o más) y 34.8 % tienen entre 30 y 59 años. Ello contrasta con la estructura etaria de la población sin discapacidad ni limitación, de la cual 60 % tiene menos de 30 años (Inegi 2016, 21-2).

Los problemas que enfrentan las personas con discapacidad en el ejercicio de sus derechos políticos se asocian con las barreras físicas o arquitectónicas, así como con las barreras sociales, que imponen estereotipos y limitaciones a su participación en todos los ámbitos de la vida. De esta manera, la discrepancia de condiciones sociales, económicas, culturales, políticas, entre otras, crea múltiples barreras, sobre todo en los espacios geográficos. Para superar estos problemas, es indispensable identificar la ubicación geográfica de las personas con discapacidad, a fin de implementar las políticas públicas, los planes y los programas para lograr su inclusión plena.

Siempre es necesario partir de las situaciones concretas y de los problemas específicos y, desde ahí, establecer las propuestas de solución. Las barreras enunciadas se podrían ir solucionando de forma específica si existiera la representación política, porque de esa manera los representantes populares tenderían a responder —y se verían obligados a hacerlo— y a implementar todo aquello que favorezca una solución como política pública. Así, se trata de que las personas con discapacidad ejerzan no solo su derecho a votar y a ser votadas, sino también a tener una representación política mandatada por la ley a efectos de que puedan tener un mecanismo directo para la solución de sus problemas específicos, como lo son las barreras que van de lo físico a lo social y cultural.

De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017, 48.1 % de personas con alguna discapacidad considera que en México sus derechos se respetan poco o nada; 20.2 % de la población mayor de 18 años manifestó haber sido discriminada entre 2016 y 2017; 25.1 % de las personas con discapacidad declararon haber sido discriminadas principalmente en el acceso a servicios médicos, en la calle o el transporte público y en la familia; 28.9 % de las personas con alguna discapacidad refieren también

haber experimentado discriminación; 30.9 % ha padecido al menos algún incidente de negación de derechos (atención médica, apoyos de programas sociales o atención en oficinas de gobierno); 30 % declaró que una de las problemáticas de su condición es encontrar empleo; 31.1 % ve calles, instalaciones y transportes inadecuados; 86.4 % dijo haber enfrentado alguna barrera de accesibilidad cuando buscó información, y 71.5 % de las personas con discapacidad consultadas coincidió en que la mayoría de la gente las rechaza por su condición (Inegi 2017, 7 y 24-30).

El artículo 1 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad define que

Las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás (CDPD, artículo 1, 2008).

En el mismo instrumento se reconoce que debe asumirse como discriminación por motivos de discapacidad cualquier distinción, exclusión o restricción 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 (CDPD, artículo 2, 2008).

Los derechos políticos de votar y ser votado no pueden asumirse como algo separado, aunque lo han sido en algunos casos para personas con discapacidad. Así, no es suficiente implementar mecanismos o ajustes para que puedan acotarse barreras de acceso a las urnas; también es importante promover la inclusión en las boletas y los espacios de representación.

Conceptos centrales

Los conceptos son como los mapas: no sustituyen la realidad misma, pero ayudan eficazmente a ubicarse en ella y a comprenderla mejor; son representaciones de la realidad. En el caso de los conceptos alusivos a los derechos fundamentales, por un lado, y al derecho al acceso al bienestar y a la solución de los problemas diversos que afectan directamente, por otro, se presenta una doble situación.

Por una parte está la situación idónea: la meta que lograr, el diseño de la casa y el edificio de la sociedad democrática en el que se quiere y se desea vivir; ese es el ideal por alcanzar. Por otra, la situación real de las personas con discapacidad: sus limitaciones y las circunstancias en que, con mucha frecuencia, son excluidas, minimizadas y no tomadas en cuenta. Si se quedaran en esta situación de vulnerabilidad —y ello pasaría con cualquier grupo minoritario—, poco a poco perderían su voz en el concierto democrático, incluso hasta ser irrelevante.

Por fortuna, no prevalece esa situación, pero hay que dar el paso siguiente: la transición del ejercicio del voto al de la representación política. Este es el núcleo de la propuesta; si no se potencia y no se pasa del voto a la representación política, se corre el riesgo de quedar en una situación inacabada, como un edificio a medio construir que si bien no expone a la intemperie, deja huecos importantes de vulnerabilidad y riesgo, con lo cual no estarían completados los derechos especializados.

Esa es la razón por la que se presentan los siguientes conceptos generales, a fin de confeccionar la propuesta de dar representación política a las personas con discapacidad.

Los derechos políticos son derechos fundamentales que tiene todo ciudadano para intervenir en actividades que se encuentren relacionadas con el Estado en el ejercicio de la función política.

Los derechos político-electorales son el derecho a votar en las elecciones populares; ser votado para todos los cargos de elección popular; la asociación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos; la

afiliación libre e individual a los partidos políticos; poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público; iniciar leyes; integrar autoridades electorales en las entidades federativas, y votar en las consultas populares acerca de temas de trascendencia nacional (CPEUM, artículo 35, 2017).

Instrumentos internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 21), el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (artículo 25) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 23, párrafo 1) reconocen los derechos político-electorales como el derecho a participar en el gobierno y en la dirección de asuntos públicos del país; el acceso a la funciones públicas del país, y el derecho a votar y ser elegido en elecciones periódicas y auténticas, por medio de un sufragio universal, igual y secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores.

Los derechos político-electorales tienen relación con otros derechos fundamentales, como el derecho a la información, a la petición, a la reunión, a la libertad de expresión y a la difusión de ideas.

Por su parte, las acciones afirmativas son las figuras jurídicas ratificadas en la jurisprudencia constitucional que procuran la efectividad del Estado en la protección fortalecida de la población desfavorecida, atendiendo al derecho a la igualdad.

Así, las acciones afirmativas para la protección de los derechos de las personas con discapacidad se instituyen en acciones públicas y privadas para garantizar la inclusión y el derecho a la igualdad del grupo vulnerable, mediante su accesibilidad en todos los aspectos de la vida social, para contribuir a que tengan una vida digna, la aplicación de políticas públicas enfocadas en este grupo vulnerable y la inserción de estrategias diseñadas desde la participación de la comunidad con discapacidad por medio de sus asociaciones, con la presencia del sector productivo, de la academia y el sector público.

El derecho a la igualdad es un derecho fundamental en la protección de la población con discapacidad, que, al igual que el principio de no

discriminación, prohíbe cualquier exclusión y diferenciación en razón de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica, u otra. Al mismo tiempo, establece la obligación del Estado de implementar acciones afirmativas a favor de grupos ancestralmente marginados y excluidos de la sociedad.

Existen criterios específicos para la protección especial de las personas con discapacidad, como garantizar su igualdad con los demás miembros de la sociedad, prohibiendo cualquier discriminación; la adopción de medidas para ejercer sus derechos fundamentales, entre ellos los derechos político-electorales, y la obligación del Estado de brindarles un trato especial para garantizarles el pleno goce de sus derechos. De igual manera, existen algunas medidas para los grupos discriminados, que han implementado, por ejemplo, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred) y el Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación (Pronaind) 2014-2018.

Voto activo y pasivo

El voto activo es la facultad que tiene el ciudadano de manifestar su voluntad a favor de los candidatos para ocupar cargos de elección popular. El sufragio activo debe ser universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible (CCJE s. f.).

El voto pasivo es la aptitud del ciudadano para ser postulado como candidato a un cargo de elección popular cuando tenga las cualidades y los requisitos exigidos por la ley (edad, nacionalidad, residencia, capacidad civil o mental, entre otros) para participar en el desarrollo del proceso electoral (CCJE s. f.).

Respecto a los informes que se han publicado en materia de discapacidad, se puede citar el *Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el estado que guarda los derechos humanos de las personas con discapacidad en las entidades federativas del país*, en el cual se realiza un estudio en torno a la situación en la que se halla el

ejercicio de los derechos humanos de las personas con discapacidad en cada una de las entidades federativas de México.

En ese informe se expusieron los avances que el país impulsó para garantizar los derechos de esa población, entre los que destacaron, en el ámbito federal, la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y los programas nacionales en materia de derechos humanos, discapacidad y no discriminación —tales como el Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018; el Programa Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad 2014-2018; el Programa Nacional de Trabajo y Empleo para las Personas con Discapacidad 2014-2018; el Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación 2014-2018, entre otros—.

El informe recopila las acciones y los programas a favor de los derechos de las personas con discapacidad realizados por la Administración Pública federal y organismos autónomos, con información parcial relativa a la implementación de la CDPD en las entidades federativas (CNDH 2018, 31).

*Propuesta para implementar 5 %
de candidaturas como acción afirmativa
que propicie representación política
de personas con discapacidad*

Esta propuesta tiene como base el porcentaje de la población en el país que tiene algún tipo de discapacidad (que es precisamente alrededor de 6 %). Si se propone 5 % de las candidaturas para este sector de la población, es para tener un porcentaje inicial lo más cercano a la realidad. La lógica de esta propuesta es similar a la de paridad de género, que también se basa en los porcentajes de hombres y mujeres que viven a lo largo y ancho de la república, pues si bien no es exacto matemáticamente —ya que hay más mujeres que hombres—, lo es en términos generales, y esta proporción está representada en el Congreso de la Unión, tanto en la Cámara de Diputados como en la Cámara de Senadores, donde por primera

vez en una legislatura los porcentajes se acercan a 50 %; es decir, la visibilidad de la paridad de género es más nítida.

Igualmente, se puede apreciar el alcance del porcentaje en lo que respecta a la representación de indígenas en las candidaturas propuestas por los partidos políticos. De los 300 distritos electorales uninominales, al menos en 13 las candidaturas que presenten los partidos políticos han de ser para personas indígenas, lo cual denota la relevancia de este grupo social y los pasos concretos que se van dando para su representación política.

De este modo, el planteamiento inicial de dar cabida a una propuesta de 5 % de las candidaturas de los partidos políticos para las personas con discapacidad responde a la lógica de una sociedad democrática interesada en los grupos minoritarios, especialmente los que están en situación de vulnerabilidad.

De acuerdo con la CDPD, los estados parte se comprometen a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos y las libertades fundamentales, tales como la igualdad y la no discriminación; la accesibilidad de las personas con discapacidad al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones; la vida; el reconocimiento de su personalidad jurídica; el acceso a la justicia en igualdad de condiciones con los demás, incluso mediante ajustes de procedimientos adecuados a la edad para facilitar el desempeño de las funciones efectivas como participantes directos e indirectos —entre ellas la declaración como testigos en todos los procedimientos judiciales, con inclusión en la etapa de investigación y otras etapas preliminares—; la integridad personal; la inclusión en la comunidad; la movilidad personal; la libertad de expresión y acceso a la información; el derecho a participar sin discriminación en las actividades públicas y políticas del país, como votar y ser electo, entre otros (CDPD, artículos 5, 9, 12, 13, 14, 17, 19, 20, 21 y 29, 2008).

Por ello, la propuesta de iniciativa para modificar la Ley General de Partidos Políticos e incorporar una cuota de 5 % de candidaturas etiquetadas para personas con alguna discapacidad es proporcional y viable, pero

requiere considerar ajustes que eviten simulación o ineficacia en los resultados que arroje su implementación.

Un primer elemento que se debe considerar es que existe, efectivamente, un entorno desfavorable para las personas con distintos tipos de discapacidad, lo cual justifica diseñar acciones afirmativas específicas para ese sector y garantizar no solo su derecho a votar, sino también a ser votadas o representadas, asumiendo que el hecho de que los espacios legislativos sean ocupados por personas con discapacidad o sus tutores directos (en el caso de la discapacidad intelectual) propicia que la agenda legislativa no excluya preocupaciones o la participación directa de quienes padecen los problemas y que la agenda de quienes han sido históricamente excluidos tenga un reflejo en el Congreso.

Es real que las cuotas o acciones afirmativas podrían extenderse a otros grupos, y a partir de ese argumento se podría considerar excesivo establecer una cuota para todos y cada uno de los grupos vulnerables; sin embargo, hay datos duros que muestran cómo las personas con discapacidad son un grupo vulnerable con muchas adversidades y pocos espacios incluyentes de participación, y eso justifica ese tipo de medidas, que, en la experiencia comparada, se adoptan precisamente cuando hay un entorno desfavorable y discriminatorio para un grupo de población en particular.

La inclusión de los grupos vulnerables, como el de las personas con alguna discapacidad, en los asuntos públicos y políticos abona al fortalecimiento de la democracia actual, debido a que establece opciones de participación directa para la sociedad, pues mediante ello se plasman los intereses sociales y se fomentan el debate, la transparencia y la rendición de cuentas.

Una verdadera democracia debe basarse en la libertad de asociación, de expresión, de voto y de información, para que todos los ciudadanos puedan tener derecho a votar y a ser votados y participen en condiciones de igualdad representando a todos los sectores, sobre todo a los grupos vulnerables que en ocasiones son las minorías más desprotegidas.

Lo anterior es posible desde los derechos humanos y la construcción de una sociedad justa y bien ordenada, ya que las minorías son relevantes para la representación política, especialmente si se establecen cuotas obligatorias de candidaturas en el sistema electoral.

Las personas con discapacidad han enfrentado obstáculos en el ámbito político, como la falta de participación, de consulta de los asuntos públicos y de la toma de decisiones que afectan su vida; por ello, resulta oportuno hacer leyes que permitan su participación en la vida pública y política mediante el voto activo y pasivo, pues no es suficiente la instalación de urnas adecuadas para este sector de la población, sino que también es importante promover su inclusión en las boletas y los espacios de representación. En los cuerpos normativos de los partidos políticos aún existe un déficit respecto a la inclusión de las personas con discapacidad como candidatos y en cargos dentro de ellos.

La gran ventaja de la representación política de las personas con discapacidad se puede apreciar si se considera que tendría que atender en primer lugar (en una suerte de obligación ética y lógica) las necesidades concretas y específicas de tal sector, todo lo cual, a su vez, puede conllevar la implementación de políticas públicas que solucionen o busquen solucionar esos problemas. No hay como tener una voz que represente, máxime cuando se trata de los grupos minoritarios.

La desventaja que implica no dar el paso siguiente (del voto a la representación) es que los derechos de segunda y tercera generación no sean más que un mapa que no está en la realidad. Eventualmente, el derrotero de ese *impasse* podría ser perder la voz en el concierto de la pluralidad política.

Elementos que pueden fortalecer el diseño de la iniciativa

A continuación, se exponen algunos elementos mínimos que podrían ser considerados para lograr que la cuota de candidaturas para personas con discapacidad tenga candados de efectividad.

1. Se sugiere determinar un porcentaje proporcional a la población con discapacidad, un mecanismo de proporcionalidad territorial (distritos o entidades con espacios etiquetados acordes a la densidad de población con discapacidad) o una combinación de estos elementos. Así, la cuota podría ser de 6 % (en lugar de 5 %) si se considera que son diversos tipos de discapacidad y que ese es el porcentaje de personas con discapacidad en México frente al total de la población. La experiencia de cuota indígena es un referente que muestra como alternativa a la proporción de la población definir la obligatoriedad de postulación en los distritos más poblados por personas que representen al grupo vulnerable que se busca favorecer (la población indígena corresponde a 21 % en el país, pero existen 28 distritos que tienen arriba de 40 % de presencia indígena); por eso se optó, en lugar de una cuota nacional general, por una en la que en esos distritos más poblados los partidos debían postular al menos a 12 indígenas (elegir 12 de los 28 distritos), y de esos 12, la mitad debían ser hombres y la otra mitad, mujeres (6 y 6). La Sala Superior elevó a 13, en lugar de 12, los distritos susceptibles de cuota indígena (SUP-RAP-726/2017 y acumulados).

2. Establecer candados de cuota horizontal, es decir, reconocer que no basta un porcentaje cuantitativo de candidaturas (de 5 % o 6 % en total) si al momento de traducir esas candidaturas en curules o escaños el resultado es cero. La experiencia muestra que una manera de lograr que las cuotas de acciones afirmativas se traduzcan en espacios de representación real es dotarlas de candados adicionales de competitividad, similares al utilizado en la cuota de género, en el que los partidos deben acreditar que postulan paritariamente en número, pero también de manera equitativa y alternada entre bloques de candidaturas en los que la competitividad es alta, media o baja a partir de registros históricos de votación. En otras palabras, se trata de postular donde se prevén triunfos y no solo en donde son habituales las derrotas. El modelo puede simplificarse, pero sin renunciar a los dos componentes esenciales: la cuota cuantitativa proporcional por tipo de discapacidad (se propone 5 % en total, aunque sería mejor

6 %, porque es el porcentaje de personas con discapacidad en México), y la cuota cualitativa o de competitividad (el equivalente a la paridad horizontal y no solo vertical).

3. Establecer una cuota dentro de la cuota, es decir, un mínimo de postulaciones proporcional para personas que tengan discapacidad física y otro mínimo de postulaciones para personas con discapacidad psíquica e intelectual (en las que se considere el espacio legislativo para familiares directos o tutores que acrediten ser los responsables de su cuidado y tratamiento). Las personas con discapacidad tienen problemáticas comunes, pero también agendas específicas según el tipo de discapacidad, y por eso es importante definir cuotas dentro de la cuota, o al menos separar universos.

4. Definir reglas para distribución de la cuota en tipo de candidatura, sea de mayoría relativa o de representación proporcional.

- a) Para candidaturas de mayoría relativa, con base en la experiencia de la cuota indígena adoptada por acuerdo del INE, una ruta para consolidar la cuota de candidaturas para personas con discapacidad es mandar espacios proporcionales según el territorio para el que se postulan curules o escaños, los cuales podrían definirse ubicando un listado con distritos que tengan la mayor población con alguna discapacidad, de manera que los partidos elijan de ese listado un mínimo de distritos y ahí se postulan fórmulas de personas con el mismo tipo de discapacidad, hasta colmar la cuota proporcional de al menos 2.5 o 3 por ciento.
- b) En el caso de las listas de representación proporcional, la cuota de discapacidad podría ocupar, en al menos tres de las cinco circunscripciones, lugares competitivos, no más allá del lugar cinco de cada lista, y en al menos dos circunscripciones, no más allá del lugar tres, hasta colmar el otro 2.5 o 3 por ciento.

5. Establecer requisitos para acreditar la condición de discapacidad o de tutor o responsable directo de una persona con discapacidad intelectual.

Existen diversos tipos de discapacidad, y la experiencia de acciones afirmativas vigentes —como la dispuesta para la paridad de género o la cuota indígena— sugiere que es deseable acotar espacios de simulación apostando por la mayor precisión posible en cuanto a los requisitos que permitan acreditar la calidad de una determinada candidatura, es decir, que realmente representen al grupo que se busca proteger o cuya inclusión se pretende garantizar, y que no se preste la regla a que se postulen personas ajenas al grupo poblacional.

6. Es posible aprobar en la Ley General de Partidos Políticos un mandato general con la cuota y solicitar que la autoridad electoral desarrolle la reglamentación correspondiente, aunque es preferible dejar la mayor claridad y detalle en el ajuste de ley.

7. La Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, en su artículo 2, así como su reglamento en el numeral 2, clasifican los diversos tipos de discapacidad.

a) Discapacidad 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, 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.

b) Discapacidad mental: 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.

c) Discapacidad intelectual: 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.

d) Discapacidad sensorial: Es la deficiencia estructural o funcional de los órganos de la visión, audición, tacto, olfato y gusto, así como de las estructuras y funciones asociadas a cada uno de ellos, y que al interactuar con las barreras que le impone el entorno social, pueda impedir su inclusión plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás.

Además de esos tipos de discapacidad, se considera pertinente explicitar un reenvío normativo de primer grado o definir directamente en la ley qué se entiende por discapacidad y sus tipos, como podrían ser:

- a) Discapacidad auditiva.
- b) Discapacidad motora.
- c) Discapacidad visual.
- d) Discapacidad psicosocial.
- e) Discapacidad intelectual.

8. Es importante definir qué se entiende por acciones partidarias; en el texto se quiere incorporar el concepto al artículo 3, numeral 4.

Marco legal relevante

Como es sabido, cuando se cita el marco legal de una propuesta, se busca retomar los antecedentes jurídicos necesarios y precisos para que esta tenga sustento y se note la continuidad jurídica entre principios, premisas y conclusiones. El objetivo de citar un marco de esta naturaleza es establecer la línea de continuidad lógica y jurídica de la propuesta que nunca puede partir de cero.

Además, en un espectro más amplio, se puede apreciar que las leyes tienen una doble dinámica. Por un lado, recogen la realidad misma que siempre es cambiante y dinámica. Hay temas y asuntos que en un momento

dado cobran relevancia y densidad social y política, y debido a esto, se torna necesario formular un marco normativo que dé garantía y fuerza legal a esa realidad, que puede servir a la dinámica social y a sus diversos sectores, en especial a los más vulnerables.

Por otro lado, las leyes y los ordenamientos legales sirven como plataformas de planteamiento y proyección de los grandes temas y soluciones para la convivencia pacífica y legal entre los miembros de una sociedad.

En tal sentido se citan los marcos legales que siguen.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece:

Artículo 1. 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.

[...]

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 (CPEUM, artículo 1, 2017).

A pesar de que la carta magna reconoce los derechos humanos de toda la población al establecer que no podrán restringirse y al prohibir la discriminación en razón de discapacidades, actualmente los institutos políticos los han restringido al excluir a las personas con discapacidad en la postulación de sus candidaturas y para ocupar cargos públicos.

Por eso es relevante no dejar huecos en el circuito de la dinámica constitucional-legal, de manera que no llegue a valer más un reglamento que

una ley o esta que una constitución, o, al contrario, que por falta de un reglamento no se pueda aplicar la ley o que por falta de esta se quede sin efecto lo que manda la Constitución. Así pues, se puede apreciar la relevancia de presentar todo el marco legal a efectos de que una propuesta no se quede en el ámbito de las buenas intenciones.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) mandata:

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 (CADH, artículo 23, 1969).

La CADH, como un instrumento internacional reconocido por la Constitución mexicana para garantizar los derechos humanos, especifica los derechos políticos de los ciudadanos en igualdad de oportunidades para acceder a los cargos y ser parte de los asuntos públicos. Igualmente, da la pauta para que se reglamenten estos derechos por razones de capacidad civil o mental, por lo que el Estado mexicano debe realizar las reformas pertinentes y crear la reglamentación necesaria para evitar excluir y discriminar a las personas con discapacidad en la participación de las cuestiones públicas.

No hay que olvidar el concierto internacional del que México forma parte. La importancia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos es tal que si llegara a ser insuficiente una resolución de las máximas instancias jurisdiccionales en México, los ciudadanos pueden resguardar sus derechos humanos y apelar a una instancia más allá de sus fronteras.

El Código Civil Federal establece:

Artículo 13. La determinación del derecho aplicable se hará conforme a las siguientes reglas:

II. El estado y capacidad de las personas físicas se rige por el derecho del lugar de su domicilio;

Artículo 23. La minoría de edad, el estado de interdicción y demás incapacidades establecidas por la ley, son restricciones a la personalidad jurídica que no deben menoscabar la dignidad de la persona ni atentar contra la integridad de la familia; pero los incapaces pueden ejercitar sus derechos o contraer obligaciones por medio de sus representantes.

Artículo 450. Tienen incapacidad natural y legal:

I. Los menores de edad;

II. Los mayores de edad disminuidos o perturbados en su inteligencia, aunque tengan intervalos lúcidos; y aquellos que padezcan alguna afección originada por enfermedad o deficiencia persistente de carácter físico, psicológico o sensorial o por la adicción a sustancias tóxicas como el alcohol, los psicotrópicos o los estupefacientes; siempre que debido a la limitación, o a la alteración en la inteligencia que esto les provoque no puedan gobernarse y obligarse por sí mismos, o manifestar su voluntad por algún medio.

III. (Se deroga).

IV. (Se deroga).

Artículo 451. Los menores de edad emancipados por razón del matrimonio tienen incapacidad legal para los actos que se mencionen en el artículo relativo al capítulo I del título décimo de este libro (Código Civil Federal s. f.).

El Código Civil para el Distrito Federal establece:

Artículo 23. La minoría de edad, el estado de interdicción y demás incapacidades establecidas por la ley, son restricciones a la capacidad de ejercicio que no significan menoscabo a la dignidad de la persona ni a la integridad de la familia; los incapaces pueden ejercitar sus derechos o contraer obligaciones por medio de sus representantes.

Artículo 450. Tienen incapacidad natural y legal:

I. Los menores de edad;

II. Los mayores de edad que por causa de enfermedad reversible o irreversible, o que, por su estado particular de discapacidad, ya sea de carácter físico, sensorial, intelectual, emocional, mental o varias de ellas a la vez, no puedan gobernarse, obligarse o manifestar su voluntad, por sí mismos o por algún medio que la supla (Código Civil para el Distrito Federal s. f.).

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) concedió el amparo a una persona con síndrome de Asperger, quien alegó que la declaratoria de interdicción y, por ende, de incapacidad legal debido a su condición restringe su capacidad para hacer valer derechos por sí mismo e inhibe el goce de su personalidad, lo que viola sus derechos a la dignidad humana, a la igualdad y a la no discriminación.

La Primera Sala de la SCJN emitió la sentencia de lectura fácil del amparo en revisión 1368/2015, publicado el 18 de septiembre de 2017, mediante la cual declaró la invalidez de la forma en que regulan el estado de interdicción los artículos 23 y 450, fracción II, del Código Civil para el Distrito Federal, ya que resulta una restricción desproporcionada y no prevé la posibilidad de que la interdicción sea graduable y proporcional respecto de las características y condiciones de las personas en esas condiciones, lo cual es contrario a lo que establecen los artículos 12 y 13 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que reconocen el derecho a la capacidad jurídica en igualdad de condiciones

para la toma de decisiones y a la vida independiente que tienen las personas con discapacidad, es decir, el derecho que tienen a opinar y a decidir acerca de su vida.

La Corte ordenó emitir una nueva resolución en la que se instauren las garantías acordes con los instrumentos internacionales, con la finalidad de ejercer plenamente su capacidad jurídica conforme a lo dispuesto por el artículo 12 de la CDPD, para evitar la discriminación y propiciar la inclusión, es decir, de acuerdo con los principios transversales de igualdad y no discriminación.

*Acciones afirmativas o medidas adoptadas
por el Instituto Nacional Electoral
para favorecer a grupos vulnerables*

Desde el proceso electoral 2014-2015, el INE ha trabajado para garantizar el ejercicio de los derechos político-electorales de las personas con discapacidad, de las personas trans y de las comunidades y los pueblos indígenas.

El 10 de mayo de 2017, el Consejo General del INE aprobó el Protocolo para la Inclusión de Personas con Discapacidad como funcionarios y funcionarias de Mesas Directivas de Casilla, con la finalidad de fomentar la participación de las personas con discapacidad como funcionarias de las mesas directivas en todas las elecciones.

Por segunda vez, en el proceso electoral 2017-2018 se implementó el Protocolo, propiciando la intervención de todos los ciudadanos en condiciones de igualdad y sin discriminación en la vida pública y política de México.

Con el criterio de igualdad y no discriminación, el organismo electoral federal y la Universidad Nacional Autónoma de México establecieron un convenio para que esta última hiciera un estudio acerca de la situación. A partir de ello, en el proceso electoral 2017-2018 el INE llevó a cabo las tareas tendientes a que todas las personas con discapacidad ejercieran no solo su derecho al voto, sino también a integrar las mesas directivas de casilla.

En la elección del 1 de julio de 2018 se instalaron en todo el país 156,792 de las 156,807 casillas aprobadas, para lo cual se requirió 1.3 millones de

personas para fungir como funcionarias de casilla (INE 2018c, 13, 20 y 74). En 752 casillas (que representan 0.47 % del total de las casillas aprobadas) se contó con la participación de algún funcionario de casilla con discapacidad; de estas, 38 casillas fueron federales y 714, únicas (INE 2018b, 88-94).

De los 776 funcionarios con discapacidad que integraron las mesas directivas de casilla (338 mujeres y 438 hombres), 479 tenían una discapacidad física; 128, visual; 69, auditiva; 47, intelectual; 25, mental, y 29, alguna relativa al lenguaje. En cuanto a la forma de participación, hubo 127 presidentas o presidentes de mesa directiva de casilla, 93 primeros secretarios, 111 segundos secretarios, 134 primeros escrutadores, 128 segundos escrutadores y 183 terceros escrutadores. Aguascalientes, Morelos y Tlaxcala fueron los estados que tuvieron la más alta participación (INE 2018b, 72, 76-8, 80-1 y 117).

El día de la elección, la guía del Protocolo para la Inclusión de las Personas con Discapacidad como funcionarios y funcionarias de Mesa Directiva de Casilla sirvió de gran apoyo para descartar cualquier tipo de barrera que impidiera el ejercicio pleno de los derechos político-electorales de las personas con discapacidad, por lo que fueron proporcionados apoyos técnicos, materiales y humanos para desempeñar sus funciones de manera adecuada y garantizar su participación como funcionarias de casilla.

En el proceso electoral 2017-2018, durante la segunda etapa de capacitación electoral, resultaron designados funcionarios de mesa directiva de casilla 1,963 ciudadanas y ciudadanos con discapacidad, de los cuales 1,564 aceptaron participar como funcionarias y funcionarios de mesas directivas de casilla, para recibir, registrar y contar los votos de sus vecinas y vecinos; es decir, 80 % de la ciudadanía con discapacidad que fue designada aceptó participar. De esas 1,564 personas con discapacidad, 869 tenían discapacidad física o motriz; 61, mental o psicosocial; 96, intelectual; 168, auditiva; 307, visual, y 57, alguna relativa al lenguaje (INE 2018b, 49 y 53).

Lo idóneo hubiese sido que 100 % de las personas con discapacidad insaculadas participaran en este ejercicio ciudadano, debido a que refleja

su interés por colaborar en los asuntos públicos del país, pues ejercer los derechos en plena libertad y en igualdad de condiciones fomenta la democracia incluyente.

Estado de México fue la entidad con mayor número de personas con discapacidad que fueron designadas funcionarias de casilla, seguida de Ciudad de México, Veracruz, Michoacán y Jalisco; sin embargo, destacan Hidalgo, Nayarit, Puebla, Tlaxcala y Zacatecas, las cuales registraron que 100 % de los ciudadanos sorteados con discapacidad aceptaron participar y fueron capacitados (INE 2018b, 50).

Las entidades federativas en las que se registró el mayor número de capacitaciones efectuadas al funcionariado de mesas directivas de casilla con algún tipo de discapacidad fueron: Ciudad de México, Veracruz, Estado de México, Jalisco, Tamaulipas y Michoacán. Las que registraron el menor número de funcionarias y funcionarios capacitados fueron: Campeche, Quintana Roo, Tlaxcala, Aguascalientes y Morelos (INE 2018b, 55).

Las entidades que contaron con más funcionarios con discapacidad fueron Ciudad de México, con 112, lo que representa 14.43 %; Estado de México, con 86 funcionarios, 11.08 %, y Veracruz, con 81 funcionarios, equivalente a 10.44 % (INE 2018b, 71).

Resulta importante destacar que dichos estados cuentan con un número significativo de población, lo que se ve reflejado también en la población con algún tipo de discapacidad.

La participación total en los últimos tres procesos electorales en México ha sido de 1,159 personas con discapacidad como funcionarias de casilla: en 2016 fueron 249 (21.3 % hombres y 78.7 % mujeres); en 2017, 134 (61.2 % hombres y 38.2 % mujeres), y en 2018, 776 (56.4 % hombres y 43.6 % mujeres) (INE 2018b, 115-6).

Durante los tres últimos procesos electorales, el tipo de discapacidad que ha prevalecido ha sido la física, seguida de la discapacidad visual.

Con ello, el INE reconoció el derecho humano de las personas con discapacidad a no ser discriminadas en las tareas de participación democrática

y a ser integradas en las casillas como funcionarias de estas, a efectos de recibir y contar los votos de sus vecinos.

Las personas con discapacidad que en 2018, de acuerdo con el Instituto Nacional Electoral, ejercieron su derecho de voto fueron 88,157 (39,098 hombres y 49,059 mujeres). De ellas, 59,831 tenían discapacidad motriz (20,659 utilizaban silla de ruedas; 7,390, andadera, y 31,782, muletas o bastón); 1,877, falta de extremidades superiores; 15,444, discapacidad visual, y 15,007, otro tipo de discapacidad (INE 2018a).

El órgano electoral nacional dispuso de los recursos necesarios para que los electores con discapacidad tuvieran mamparas especiales y plantillas en sistema braille para elegir al presidente de la república, senadurías y diputaciones federales, así como los demás materiales electorales adecuados para su condición.

Estas son algunas experiencias que pueden servir de pautas para dar los pasos subsiguientes: por un lado, ir más allá del ejercicio del derecho a votar; por otro, la representación política puede generar iniciativas que fomenten, como se ha dicho, políticas públicas que resuelvan de manera integral los problemas que sufren las personas con discapacidad.

De acuerdo con el Conapred, algunas medidas para favorecer a los grupos discriminados han sido la instalación de rampas de acceso para sillas de ruedas; la adaptación de los puestos de trabajo para personas con discapacidad; el diseño y la distribución de comunicaciones oficiales, convocatorias públicas, libros de texto, licitaciones, entre otros, en sistema braille o en lenguas indígenas; la adaptación del sistema de procuración e impartición de justicia destinada a promover la presencia de intérpretes de lengua de señas mexicana en todos los procesos judiciales para los sordos, así como el uso de intérpretes y traductores de lenguas indígenas, y la implementación de medidas de nivelación, inclusión y acciones afirmativas para corregir la situación de desigualdad de trato (Pino 2015, 58, 63, 69, 70 y 72).

Algunas medidas del Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación (Pronaind) 2014-2018 —primer programa público formulado para

contrarrestar la discriminación y promover la igualdad mediante la articulación de las atribuciones, esfuerzos y recursos de las instituciones de la Administración Pública federal— son las relacionadas con la normatividad de contratación, ascensos y permanencia laboral; otras respecto al cierre de brechas de desigualdad en la política social: educación, salud, seguridad social, trabajo y justicia; medidas sobre la generación de información que visibilice a poblaciones discriminadas (y sus problemáticas) para generar políticas públicas adecuadas, y medidas de prevención de conductas discriminatorias e inclusión de grupos discriminados de manera reiterada (Pino 2015, 82-90).

En el Estado mexicano, dichas medidas han sido atendidas, ya que durante el proceso electoral 2017-2018 y la jornada electoral celebrada el 1 de julio de 2018, el INE implementó diversas disposiciones para garantizar los derechos político-electorales de las personas con discapacidad, como lo fueron la accesibilidad de las casillas, los materiales electorales en plantilla braille y las urnas para que las personas con discapacidad visual depositaran su voto; la capacitación a los funcionarios de las mesas directivas de casilla que tenían alguna discapacidad y a los funcionarios de casilla para que conocieran cómo deben actuar cuando acuda a votar una persona con discapacidad; permitir el acceso a las personas con discapacidad visual acompañadas de una persona de su confianza o de perros-guía; la instalación de canceles, casillas y urnas más bajos para que las personas de talla pequeña emitieran su voto; la participación de intérpretes de lengua de señas mexicana durante los debates; la instalación de páginas web institucionales incluyentes y accesibles para personas con discapacidad visual o auditiva, y permitir a las personas con discapacidad intelectual realizar el trámite de su credencial para votar sin que fuera cuestionado su derecho a obtenerla.

Una medida aún pendiente de implementar por parte del INE es incluir en la credencial para votar un apartado para identificar si el elector tiene alguna discapacidad; dicha medida la atenderá por medio de la Dirección

Ejecutiva del Registro Federal de Electores, la cual pondrá a consideración de la Comisión Nacional de Vigilancia el análisis y la discusión respecto de la incorporación de distintivos que reflejen si la o el elector tiene algún tipo de discapacidad. Asimismo, se encuentra pendiente incluir a más personas con discapacidad en las candidaturas, ya sea por parte de los partidos políticos o de las candidaturas independientes, para lo que podrían implementarse acciones afirmativas, como ha sido respecto de la paridad de género y de la representación indígena, de acuerdo con las zonas geográficas con mayor número de personas con algún tipo de discapacidad.

Conclusiones

A partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, existen diversas disposiciones jurídicas que prohíben todo tipo de discriminación. La CPEUM prohíbe cualquier restricción del derecho al sufragio por pertenecer a cierto grupo de personas, por lo que las autoridades se encuentran obligadas a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. De esta manera, México ha suscrito diversos instrumentos internacionales que reconocen el derecho de participar en los sufragios de forma incluyente, como lo es la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Debido a lo anterior, atendiendo al principio propersona y a la progresividad de los derechos humanos, en los últimos tres procesos electorales el Instituto Nacional Electoral, como medida de inclusión y no discriminación, ha trabajado para garantizar el ejercicio de los derechos político-electorales de las personas con discapacidad y asegurar su inclusión en la sociedad en un marco de respeto e igualdad de oportunidades.

Por ello, el INE ha generado las condiciones necesarias para facilitar el acceso a las instalaciones donde se ubican las casillas, así como para que los procedimientos, la documentación y los materiales electorales sean fáciles de entender y utilizar, ya que en todo momento se debe ponderar el

interés de la sociedad para que los comicios se desahoguen libremente y de manera informada.

En la actualidad, es considerado un acto discriminatorio cualquier distinción, exclusión o restricción que obstaculice el pleno goce y ejercicio, en igualdad de condiciones, de los derechos político-electorales de las personas con discapacidad, como lo es negar o condicionar el derecho de participación política mediante el derecho al voto activo o pasivo. Las personas con discapacidad tienen derecho a participar en la vida política y pública, al igual que el resto de la ciudadanía, tomando sus propias decisiones, eligiendo a sus gobernantes y siendo electos para cualquier cargo público.

Lamentablemente, a pesar de que existen normas constitucionales y tratados internacionales que reconocen la universalidad de derechos, la accesibilidad y la participación de las libertades de las personas con discapacidad, aún se viven prácticas discriminatorias y excluyentes hacia este sector de la sociedad, lo cual refleja que queda mucho por hacer.

Como se ha visto, las medidas implementadas para garantizar el derecho al voto de las personas con discapacidad y su participación como funcionarias de mesas directivas de casillas han significado un paso importante; son positivas y se espera que se mantengan y que mejoren. De lo que se trata ahora, y por lo que es relevante la presente propuesta, es de dar el paso subsiguiente: abrir la representación política para las personas con discapacidad. Tener voz y voto en una sociedad democrática es lo que cuenta para resolver los problemas y optar por las mejores vías para solucionarlos.

Por ello se propone modificar la Ley General de Partidos Políticos con la finalidad de incorporar una cuota de 5 % para candidaturas destinadas a personas con alguna discapacidad, con lo que se evitaría la simulación de los partidos políticos o candidatos independientes, para lo cual se debe realizar un estudio geográfico de la ubicación de las personas con discapacidad, a fin de analizar la viabilidad de implementar acciones afirmativas en las regiones donde exista un elevado número de esta población, tal como

se realizó en su momento con las candidaturas indígenas. Así se lograría que este grupo vulnerable cuente con representación plena en el Congreso.

Fuentes consultadas

Amparo en revisión AR-1368/2015. Actor: Tomás Barrón Sánchez. Autoridad responsable: juez primero de Distrito en Materia Civil en el Distrito Federal. Disponible en https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2019-02/AR-1368-2015-190212.pdf (consultada el 24 de abril de 2019).

CADH. Convención Americana sobre Derechos Humanos. 1969. Disponible en http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf (consultada el 17 de abril de 2019).

CCJE. Centro de Capacitación Judicial Electoral. S. f. Juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano. Disponible en https://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/presentaciones_capacitacion/jdc.pdf (consultada el 25 de abril de 2019).

CDPD. Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. 2008. Disponible en <https://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf> (consultada el 16 de abril de 2019).

CNDH. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. 2018. *Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el estado que guarda los derechos humanos de las personas con discapacidad en las entidades federativas del país*. Disponible en <https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Estudio-Personas-Discapacidad.pdf>.

Código Civil Federal. S. f. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/2_030619.pdf (consultada el 23 de abril de 2019).

Código Civil para el Distrito Federal. S. f. Disponible en <http://www.aldf.gob.mx/archivo-2e8d72b55b5b732a3535a7b8152304f8.pdf> (consultada el 23 de abril de 2019).

CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2017. México: INE.

- INE. Instituto Nacional Electoral. 2017. Acuerdo INE/CG508/2017. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se indican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular que presenten los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del Instituto, para el proceso electoral federal 2017-2018. Disponible en <https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2018/09/Acuerdo-INE-CG508-2017.pdf> (consultada el 17 de abril de 2019).
- . 2018a. *Informe preliminar sobre la información recabada de los formatos de registro de personas con discapacidad que acudieron a votar en el proceso electoral federal 2017-2018*. México: INE.
- . 2018b. *Informe sobre la implementación del Protocolo para la Inclusión de las Personas con Discapacidad como funcionarios y funcionarias de mesas directivas de casilla durante el Proceso Electoral 2017-2018*. Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica del Instituto Nacional Electoral. Proceso Electoral 2017-2018. México: INE.
- . 2018c. Numeralia Final Proceso Electoral Federal 2017-2018. Disponible en <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2018/08/1Numeralia01072018-SIJE08072018findocx-3.pdf> (consultada el 30 de abril de 2019).
- . 2018d. Protocolo para la Inclusión de las Personas con Discapacidad como funcionarios y funcionarias de mesas directivas de casilla. Disponible en <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2018/06/DECEY-EC-Protocolo-Discapacidad.pdf> (consultada el 23 de abril de 2019).
- Inegi. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 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 16 de abril de 2019).
- . 2017. Encuesta Nacional sobre Discriminación. Disponible en https://www.conapred.org.mx/userfiles/files/PtcionENADIS2017_08.pdf (consultada el 16 de abril de 2019).

- LGIPCD. Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad. S. f. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPD_120718.pdf (consultada el 16 de abril de 2019).
- LGPP. Ley General de Partidos Políticos. 2017. México: INE.
- OMS. Organización Mundial de la Salud. 2011. *Informe mundial sobre la discapacidad*. Disponible en http://www.who.int/disabilities/world_report/2011/summary_es.pdf?ua=1 (consultada el 16 de abril de 2019).
- Pino Pacheco, Mireya del. 2015. *Catálogo de medidas para la igualdad*. México: Conapred. [Disponible en https://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/CatalogoMedidas_WEB_Mireya_topgrl_INACCSS.pdf (consultada el 21 de abril de 2019)].
- Reglamento de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad. S. f. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LGIPD.pdf (consultada el 16 de abril de 2019).
- Sentencia SUP-RAP-726/2017 y acumulados. Promoventes: Partido Verde Ecologista de México y otros. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0726-2017.pdf (consultada el 16 de abril de 2019).